

RENDÉSZETI ALAP- ÉS SZAKVIZSGA BIZOTTSÁG

**RENDÉSZETI
SZAKVIZSGA
TANANYAG**

**KÖZIGAZGATÁSI ÉS INTEGRÁLT
RENDÉSZETI VEZETÉSI ISMERETEK**

Szerzők: **Dr. Sóti Kálmán r. ezredes**
Tóthné dr. jur. Demus Mária PhD. ny. hőr. alezredes
Dr. Kincses Ildikó c. r. dandártábornok
Barta Vámos László ny. pv. alezredes
Durucz József ny. tű. ezredes
Dr. Matlag Géza ny. pv. ezredes
Dr. Szomolányi Gábor tű. ezredes
Kapecz Hajnalka bv. ezredes
Sulyok Róbert
Hey Attiláné
Dr. Fehér Katalin ny. r. ezredes
Dr. Bálint László r. ezredes
Dr. Tanács Eszter Tímea bv. ezredes
Szántó Rezső Zoltán pü. ezredes

Szakmai lektor: **Dr. Kincses Ildikó c. r. dandártábornok**

Pedagógiai lektor: **Péterfiné Bányik Anita**

Szerkesztő: **Kamrás Nikolett**

Készült: **2018. november**

TARTALOMJEGYZÉK

I.	15
ÁLTALÁNOS JOGELMÉLETI ÉS KÖZJOGI ISMERETEK	15
1. Magyarország jogrendszere	15
A társadalmi normák	15
A társadalmi normák funkciói, jellemzői	15
A társadalmi normák általános jellemzői	15
A társadalmi normák nélkülözhetetlen mozzanatai	15
A jogi normák	16
A jogi norma fogalma	16
A jogi norma jellemzői, részei, szerkezete	16
A jog fogalma	17
A jogképesség	17
A cselekvőképesség	18
A kiskorúság miatti korlátozott cselekvőképesség, illetve cselekvőképtelenség	18
A jogforrások fogalma, fajtái	19
A jogforrási rendszer sajátosságai	20
A jogforrási rendszer	20
A nemzetközi szerződések a jogforrások rendszerében	20
A nemzetközi jog és az EU joga	20
Elsődleges jogforrások	21
A jogalkotó szervek által kibocsátott jogszabályok	21
Közjogi szervezetszabályozó eszközök	22
Magyarország jogrendszerének jogági tagozódása	22
A jogág és a jogrendszer fogalmi meghatározása	22
A magyar jogrendszer jogágai	23
2. Általános jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek	24
A jogképződés fogalma, fajtái	24
A jogalkalmazói jogképződés és a jogalkalmazói jog jellemző vonásai	25
A jogalkalmazói jog fajtái	25
A jogalkotás fogalma, fajtái	25
A jogalkotás alapvető követelményei	26
A törvényalkotás	27
A törvénykezdeményezés joga	28
A képviselők módosító javaslatai	28
A törvényjavaslat vitája	28
A szavazás	28
A rendeletalkotás	29
A jogalkalmazás fogalma, fajtái, típusai, szakaszai	30
A jogalkalmazás fogalma, jellemzői	30
A jogalkalmazás fajtái, típusai	30
A jogalkalmazás szakaszai	31
3. Az államhatalmi szervek rendszere	31
Az alkotmány fogalma, az alkotmányossági követelmények	31
Az államhatalmi szervek rendszere	32
Az Országgyűlés	32
A Kormány	36
A kormányzás tágabb értelemben a kormányzati tevékenység gyakorlását jelenti, szűkebb értelemben kormányzáson a Kormány munkáját, feladatainak megvalósítását, hatásköreinek gyakorlását értjük	36
A köztársasági elnök	38
A bíróság	40

Az ügyészség	43
Az alapvető jogok biztosa	45
Önálló szabályozó szervek	47
Az Alkotmánybíróság	47
Az Állami Számvevőszék	51
A helyi önkormányzatok	53
4. <i>Az alapvető jogok és kötelezettségek rendszere</i>	55
Az alapvető jogok csoportosítása, korlátozása	55
Az egyes alapvető jogok	56
Az alapvető kötelezettségek	61
A rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai alapvető jogainak korlátozása	62
5. <i>A különleges jogrend alkotmányos szabályozása</i>	66
A különleges jogrend, minősített időszaki feladatok	66
A rendkívüli állapot	66
A szükségállapot	67
Terrorveszélyhelyzet	68
Megelőző védelmi helyzet	68
Váratlan támadás	69
A veszélyhelyzet	69
II.	70
KÖZIGAZGATÁSI JOGI ISMERETEK	70
1. <i>A közigazgatás az állami funkciók rendszerében</i>	70
A közigazgatás és a hatalmi ágak kapcsolata	70
A közigazgatás fogalma, sajátosságai	70
A közigazgatás rendeltetése, feladatai	72
2. <i>A közigazgatás szervezetrendszere</i>	73
A közigazgatási szervek jogképessége, csoportosítása	73
A közigazgatás szervezeti felépítése	75
Az államigazgatás szervezetrendszere	75
Az önkormányzati igazgatás	80
3. <i>A közigazgatási hatósági eljárás</i>	86
A közigazgatási hatósági eljárás fogalma, jogforrásai	86
Az általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) alapelvei és hatálya	87
Alapelvek az Ákr.-ben	87
A törvény hatálya	88
Alapvető rendelkezések az Ákr.-ben	89
Hatáskör, illetékesség, eljárási kötelezettség, hatásköri és illetékességi vita	89
A kizárás és a megkeresés	91
A nyelvhasználat és a kapcsolattartás szabályai	91
Adatkezelés és iratokba való betekintés	92
A kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékkal élő személy eljárási védelme és a támogató	93
A kérelemre induló hatósági eljárás	94
A kérelemre vonatkozó szabályok, a kérelem visszautasítása	94
A sommás eljárás és a teljes eljárás	94
Hiánypótlás és a kapcsolódó eljárás	96
Az eljárás megszüntetése, felfüggesztése és szünetelése	96
Az ügyintézési határidő, a határidő számítása, igazolási kérelem	97
A szakhatóság közreműködése	98
Idézés, értesítés	99
A tényállás tisztázása, az eljárási cselekmények rögzítése	99
A hatóság döntései	103
A határozat és a végzés	103
A hatóság döntésének véglegessége, azonnali végrehajthatóság	103
A döntés közzlése	104

A döntés kijavítása és kiegészítése, valamint a hatósági szerződés.....	106
A hatósági szerződés.....	106
Külön eljárások.....	107
Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás	107
Hatósági ellenőrzés	108
A hivatalból indított eljárás és az egyes hatósági intézkedések	108
A hivatalbóli eljárások	108
Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai	109
A hatósági döntések elleni jogorvoslatok.....	111
Kérelemre induló jogorvoslati eljárások.....	111
Hivatalból induló jogorvoslati eljárások.....	113
Az eljárási költség	114
Az eljárási költség viselése és a költségelőlegezés.....	114
Költségmentesség a hatósági eljárásban	115
A közigazgatási végrehajtás	115
A végrehajtható döntések.....	115
A végrehajtás elrendelése és foganatosítása	116
4. <i>A közigazgatási szankció.....</i>	<i>117</i>
Szankció a közigazgatási hatósági eljárásban	117
Az egyes közigazgatási szankciók alkalmazásának szabályai	118
5. <i>Elektronikus ügyintézés a közigazgatásban</i>	<i>119</i>
Az elektronikus ügyintézését biztosító szerv és az ügyfél kapcsolata	119
Az elektronikus ügyintézés és az elektronikus kapcsolattartás.....	119
Jogok és kötelezettségek az elektronikus ügyintézés során	120
Az e-ügyintézését biztosító egyes szolgáltatások.....	121
III.	123
BÜNTETŐ- ÉS SZABÁLYSÉRTÉSI JOGI ISMERETEK	123
1. <i>Büntetőjogi ismeretek.....</i>	<i>123</i>
A büntetőjog fogalma.....	123
A büntetőjog feladatai	123
A büntetőjog alapelvei.....	124
A büntetőjog forrásai.....	125
A büntető törvények rendszere és szerkezete	126
A büntető törvény hatálya	126
A bűncselekmény fogalma	128
A törvényi tényállás elemei	128
A bűncselekmény tárgya.....	128
A bűncselekmény tárgyi oldala.....	129
A bűncselekmény alanya	130
A bűncselekmény alanyi oldala	130
A bűncselekmény súly szerinti fokozatai.....	132
A büntethetőségi akadályok	132
A büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okok.....	133
A büntethetőséget megszüntető okok	135
A büntetőjogi felelősségre vonás egyéb akadályai	136
A bűncselekmény megvalósulási szakaszai (stádiumai)	136
A bűncselekmény elkövetői	137
A tettesek	137
A részesek.....	138
A büntetőjog szankciórendszere.....	138
A büntetések	138
Az intézkedések	140
A büntetés kiszabása	141
A büntetés kiszabásának elvei	141
A bűncselekményi egység.....	142

A bűnhalmazat	142
A halmazati büntetés	143
A büntetés enyhítése	143
A büntetés végrehajtásának felfüggesztése	143
A visszaesőkre vonatkozó rendelkezések	144
Összbüntetés	144
Mentesítés a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól	144
A fiatakorúakra vonatkozó rendelkezések	145
A katonákra vonatkozó rendelkezések	145
2. Szabálysértési anyagi jogi ismeretek	146
A szabálysértésekre vonatkozó általános szabályok	146
A szabálysértési jog	146
A szabálysértés fogalma	147
A törvény hatálya	148
A szabálysértésért való felelősség	148
A szabálysértési felelősségre vonás akadályainak rendszere	149
A büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okok	149
A büntethetőséget megszüntető okok	150
Másodlagos akadályok	150
A szabálysértés miatt alkalmazható jogkövetkezmények	151
A szabálysértés miatt alkalmazható büntetések:	151
A szabálysértés miatt alkalmazható intézkedések:	153
A büntetés kiszabása	154
A büntetés elévülése, mentesülés a hátrányos jogkövetkezmények alól	155
Fiatakorúakra és katonákra vonatkozó rendelkezések	155
A szabálysértési nyilvántartási rendszer	155
3. A szabálysértési eljárás	156
Eljárási alapelvek	156
Szabálysértési hatáskör és illetékesség	156
A szabálysértés miatt eljáró hatóságok	157
A bíróság	157
Az ügyészség	157
A felettes közigazgatási szerv	157
Az illetékesség fajtái	158
Hatásköri és illetékességi összeütközések	158
A szabálysértési eljárással kapcsolatos főbb rendelkezések	158
A szabálysértési eljárásban részt vevő személyek	158
A bizonyítási eszközök	158
A szabálysértési eljárás megindulása	159
A közigazgatási szervnél induló szabálysértési eljárás	159
A bíróságnál induló szabálysértési eljárás	160
Rendkívüli jogorvoslatok	161
Kényszerintézkedések a szabálysértési eljárásban	161
Törvényességi követelmények	161
Szabálysértési őrizet	162
Az elővezetés	162
Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása	162
A lefoglalás	162
A rendbírság	163
A helyszíni bírságolás	163
Fogalma és az alkalmazására jogosultak	163
Alkalmazása	164
A helyszíni bírság összege és végrehajtása	164
Távollevő elkövető helyszíni bírságolása	165
4. A közlekedéssel kapcsolatos szabályszegések egyéb jogkövetkezményei	165

A közigazgatási bírság és a felelősségi szankciók	165
Objektív felelősségen alapuló közigazgatási bírság	166
Vétkenységen alapuló közigazgatási bírság	167
Közúti közlekedési előéleti pontrendszer	168
IV.	170
AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA	170
1. <i>Az Európai integráció</i>	170
Az integráció értelmezése	170
2. <i>Az európai integráció története</i>	170
Előzmények	170
Az integráció rövid története	172
3. <i>Az Európai Unió intézményrendszere</i>	177
Európai Parlament	177
Európai Tanács	178
Az Európai Unió Tanácsa.....	179
Európai Bizottság	180
Európai Unió Bírósága (EUB)	181
Európai Számvevőszék.....	183
Európai Központi Bank (EKB)	184
4. <i>Az EU ügynökségei és más szervei</i>	185
Az uniós ügynökségek típusai.....	185
Decentralizált ügynökségek	185
A közös biztonság- és védelempolitika keretében működő ügynökségek	185
Végrehajtó ügynökségek.....	185
EURATOM- ügynökségek és - szervek	185
Egyéb szervezetek	186
Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex).....	186
Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL)	188
Európai Rendőrségi Hivatal (Europol)	189
Eurojust.....	190
5. <i>Az uniós jog</i>	191
Az uniós jog jellemzői.....	191
Az Uniós jog általános jellemzése	191
Az Európai Unió jogforrásai	192
Az elsődleges jogforrások.....	192
Másodlagos jogforrások (jogi aktusok)	192
A Bíróság ítéleteinek szerepe az uniós jogforrások között.....	193
Az uniós jog és a nemzeti jogrendszerek viszonya	194
Az uniós jog közvetlen hatálya	194
Az uniós jog elsőbbsége	194
Az uniós jog és Magyarország jogviszonya az Alaptörvényben	194
6. <i>A schengeni tagságból eredő kötelezettségek</i>	195
A Schengeni Egyezmény.....	195
A schengeni együttműködés fejlődése és a schengeni térség kibővítése	196
A Schengeni Információs Rendszer (SIS)	196
A schengeni vívmányok beépítése az EU keretrendszerébe	196
7. <i>A rendvédelmi szervek határvédelmi feladatai</i>	197
Magyarország államhatárvédelmének jogi eszközei	197
Államhatár védelem az Alaptörvényben.....	197
Az Alaptörvény külföldre utazással, hazatéréssel, menedékjoggal, bevándorlással kapcsolatos rendelkezései	197
Az államhatár védelmét oltalmazó büntetőjogi anyagi jogi tényállások	198
A rendőrség feladatai az államhatár védelme érdekében	198
A rendőrség általános határvédelmi és határrendészeti feladatai az Rtv. alapján	198
A rendőrség határvédelmi és határrendészeti intézkedési feladatai az Rtv. alapján	200

V.	202
RENDESZET ÉS RENDVÉDELEM	202
1. <i>Rendészettudományi fogalmak</i>	202
A közrend és a közbiztonság fogalmi meghatározása	202
A rendészettudomány, a rendészet és a rendészeti igazgatás	203
A rendészettudomány és a rendészet	203
2. <i>A rendészeti igazgatás</i>	204
A rendészeti igazgatás jellege, fogalma	204
A rendészeti hatósági intézkedések, hatósági eszközök	204
A rendészeti igazgatás alapfunkciói	204
A hatósági kényszer, a legitim fizikai erőszak jogi, szakmai követelményei	205
A rendészeti igazgatás kettős természete	205
3. <i>A rendészet és a rendvédelem</i>	206
A rendvédelmi szervek meghatározása	206
A rendvédelmi szervek feladatai	207
A rendvédelmi szervek körébe nem sorolt, rendvédelmi feladatokat ellátó állami szervek	208
4. <i>A rendészeti igazgatás határterületei</i>	210
A rendészet, mint szakmai professzió	210
A közösségi rendőrség és a magánbiztonság	210
5. <i>A rendészet irányítása</i>	211
A rendőrségi modellek	211
VI.	213
RENDESZETI VEZETÉSI ISMERETEK	213
1. <i>A vezetés, a szervezés és a szervezet összefüggései</i>	213
A szervezés helye a szervezetben	213
Irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés kapcsolata, összetevői	213
A rendvédelmi szervek irányításának, vezetésének sajátosságai	214
2. <i>Irányítás</i>	215
Az irányítás fogalma, tárgya	215
Az irányítási jogviszony tartalmi elemei	215
3. <i>Felügyelet</i>	217
4. <i>Ellenőrzés</i>	217
5. <i>Vezetés</i>	218
A vezetés típusai	218
A vezetés, a feladat-végrehajtás során jelentkező irányítás és a végrehajtás	219
Vezetés a feladat végrehajtása során	219
Az irányítás (menedzsment) szerepe a feladat végrehajtása során	220
A végrehajtási szint	220
A vezetői stílusok	220
6. <i>A sikeres vezető és a sikeres szervezet</i>	222
A kompetencia értelmezése és szerepe	222
Az intelligencia tényezői és szerepük	223
Az érzelmi intelligencia	223
Az érzelmi kompetencia és a kiválóság viszonya	224
7. <i>Közszolgálati menedzsment</i>	226
VII.	229
RENĐŐRSÉGI IGAZGATÁS	229
1. <i>A rendőrség jogállása és alapvető feladatai</i>	229
A rendőrség jogállása	229
A rendőrség alapvető feladatai	229
2. <i>A rendőrség irányítása, szervezete és szolgálati tagozódása</i>	230
A rendőrség irányítása	230
A rendőrség szervezete	231
Az általános rendőrség	231

A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv	231
A terrorizmust elhárító szerv	232
Rendőrségi szolgálatellátás	233
Szolgálati tagozódás	233
Szolgálatellátás, intézkedési kötelezettség.....	234
3. <i>A rendőrség működése</i>	235
Szervezeti felépítése és vezetése	235
Központi szint	235
Területi szint	238
Helyi szint	238
A rendőrség feladatai.....	238
Bűnmegelőzési, bűnüldözési feladatkör	238
Rendészeti feladatkör.....	239
Közigazgatási hatáskör	239
A rendőrség egyes szolgálati ágainak jellemzése.....	240
Bűnügyi szolgálati ág.....	240
Közterületi szolgálatot ellátó szolgálati ágak.....	240
Igazgatásrendészeti szolgálati ág	241
Személy- és objektumvédelmi szolgálati ág	241
Kommunikációs szolgálati ág.....	241
A rendőrség együttműködése és civil kontrollja	241
Együttműködési feladatai.....	241
Kapcsolata az önkormányzatokkal	242
Civil kontroll.....	243
Nemzetközi szerződésekből eredő együttműködés.....	244
VIII.	245
KATASZTRÓFAVÉDELMI IGAZGATÁS	245
1. <i>A katasztrófa elleni védelem</i>	245
Magyarország katasztrófaveszélyeztetettsége	245
A veszélyhelyzetben alkalmazható rendkívüli intézkedések	247
A veszélyeztetettség értékelése, a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolása	247
A veszélyelhárítási tervezés	248
Veszélyelhárítási feladatterv	248
2. <i>A katasztrófák elleni védekezés szervezeti és irányítási rendszere</i>	249
A polgári védelmi kötelezettség	249
A katasztrófavédelemben részt vevő szervek	249
A Kormány	249
A Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság.....	249
A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter (a belügyminiszter).....	250
A katasztrófavédelemben részt vevő további szervek	250
Az önként jelentkező karitatív és társadalmi szervezetek, állampolgárok.....	250
A megyei (fővárosi) és a helyi védelmi bizottság	251
A megyei (fővárosi) védelmi bizottság (MVB).....	251
A helyi védelmi bizottság (HVB)	251
A megyei (fővárosi) közgyűlés elnöke és a polgármester	251
A megyei (fővárosi) közgyűlés elnöke	251
A polgármester (fővárosban a főpolgármester)	251
3. <i>A hivatásos katasztrófavédelmi szervek</i>	251
A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve	252
A hivatásos katasztrófavédelmi szervek területi és helyi szerve	252
A polgári védelmi igazgatás	252
Iparbiztonsági igazgatás	252
A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés	253
Veszélyes áru szállítása.....	253
A létfontosságú rendszerek és létesítmények (kritikus infrastruktúra) védelme.....	253

Nukleáris biztonság.....	254
Vízügyi és vízvédelmi hatósági feladatok ellátása	254
Hulladékgazdálkodással kapcsolatos tevékenység végzése.....	254
Tűzvédelmi igazgatás.....	254
A tűz elleni védekezés rendszere	254
A tűzoltóság szervei.....	254
A tűzvédelmi hatósági feladatok tartalma.....	255
A tűzoltási és műszaki mentési beavatkozási tevékenység alapvető szabályai.....	255
A tűzvizsgálati tevékenység.....	255
Kéményseprő-ipari szolgáltatási tevékenység felügyelete	256
IX.	257
A RENDVÉDELMI SZERVEK HUMÁN- ÉS EGÉSZSÉGÜGYI-PSZICHOLOGIAI	257
IGAZGATÁSA.....	257
1. <i>A foglalkoztatási jogviszonyok.....</i>	<i>257</i>
A Munka Törvénykönyve	257
A munkaviszony alanyai.....	257
Munkaviszony létesítése	257
A munkaviszony megszűnésének okai	258
A közszolgálati jogviszony	258
A közszolgálati tisztviselői jogviszony alanyai	258
Közszolgálati tisztviselői jogviszony létesítése	258
A kormánytisztviselő munkájának értékelése.....	259
A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnésének okai.....	260
A köztisztviselők.....	260
A közalkalmazottak jogállása.....	260
A közalkalmazotti jogviszony alanyai	260
Közalkalmazotti jogviszony létesítése.....	260
A közalkalmazott munkájának értékelése.....	261
A közalkalmazotti jogviszony megszűnésének okai.....	261
2. <i>A rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára vonatkozó főbb rendelkezések</i>	<i>262</i>
A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei.....	262
Jognyilatkozatok.....	262
Alaptörvényben meghatározott alapvető jogoknak a korlátozása	263
A szolgálati jogviszony létrejötte.....	263
A szolgálati jogviszony módosítása.....	265
A beosztás módosítása	266
A vezetői beosztás	266
Az átrendelés.....	267
A vezénylés, az érintett beleegyezésével	267
Megbízás helyettesítésre	268
A szolgálati viszony szünetelése.....	268
A rendelkezési állomány.....	268
Könnyített szolgálat	269
Teljesítményértékelés, beosztások besorolása, előmenetel	270
A teljesítményértékelés és minősítés	270
Szolgálati beosztások besorolása	270
Az előmenetel	271
A fegyelmi felelősség.....	271
A fenyítések	272
A fegyelmi jogkör gyakorlása.....	272
A fegyelmi eljárás	272
Jogorvoslatok.....	274
Szabálysértés elbírálása fegyelmi eljárásban	275
A fenyítés végrehajtása	275

Eljárás a szolgálattal össze nem függő bűncselekmény esetén.....	275
A méltatlansági eljárás	276
Becsületbíróóság	276
Panasz, jogvita.....	277
A szolgálati panasz	277
A bíróság előtti jogvita	278
A szolgálati jogviszony megszűnése	278
A szolgálati jogviszony kötelező megszüntetésének esetei	278
A szolgálati jogviszony megszüntethetőségének esetei.....	279
Tartalékállomány	280
A tisztjelölt	280
3. Szociális és kegyeleti gondoskodás, a nyugállományba helyezettek.....	281
Szociális gondoskodás.....	281
Kegyeleti gondoskodás.....	281
Szolgálati nyugállományba helyezettekre vonatkozó szabályok.....	281
4. Érdekképviselet rendszer.....	282
A Magyar Rendvédelmi Kar	282
A rendvédelmi érdekegyeztetés fórumai	283
A szakszervezet	283
5. Egészségügyi-pszichológiai igazgatás	284
A rendvédelmi szervek egészségügyi ellátórendszere.....	284
A rendvédelmi szervek egészségügyi szolgálatának feladatrendszere	284
A rendvédelmi szervek egészségügyi és pszichológiai szolgálatának szervezete és irányítása.....	284
A területi alapellátó egységek.....	285
Az egészségi, pszichikai és fizikai munkaköri alkalmassági vizsgálatok	286
Az alkalmassági vizsgálatok lényege, célja	286
A rendvédelmi szervek személyi állománya munkaköri alkalmassági vizsgálata.....	286
Egészségi alkalmassági vizsgálatok.....	287
Pszichikai alkalmassági vizsgálatok	288
Fizikai alkalmassági vizsgálatok.....	290
A keresőképtelenség elbírálására és az orvosi felülvizsgálatokra vonatkozó legfontosabb szabályok.....	290
Keresőképtelenség elbírálása	290
Az orvosi felülvizsgálati eljárás.....	292
A munkavédelem és a közegészségügy-járványügy	293
A munka- és szolgálati baleset, foglalkozási ártalom, megbetegedés fogalma, értelmezése	294
Teendők munka- és szolgálati baleset, foglalkozási megbetegedés bekövetkezésekor ..	295
Közegészségügyi-járványügyi veszélyhelyzetek (migráció)	296
A rendvédelmi egészségkárosodási ellátás.....	296
X.	299
A RENDVÉDELMI SZERVEK GAZDASÁGI-PÉNZÜGYI ÉS MŰSZAKI-TECHNIKAI-INFORMATIKAI IGAZGATÁSA.....	299
1. Általános államháztartási ismeretek.....	299
Az államháztartás közgazdasági szerepe és jelentősége.....	299
Az államháztartás helye és szerepe a nemzetgazdaságban.....	299
A nemzetgazdaság helyzetét meghatározó fő makrogazdasági tényezők és az államháztartás kapcsolata	301
A makrogazdaság helyzetét jellemző általános mutatók	302
Az államháztartás helyzetét jellemző mutatók.....	303
2. Magyarország gazdasági stabilitásáról.....	303
Az Államadósság Kezelő Központ.....	304
A Költségvetési Tanács	304

3. Az államháztartási törvény, az államháztartás alrendszerei, a költségvetés tervezése, szerkezete, végrehajtásának általános szabályai, a gazdálkodás általános szabályai	305
Az államháztartás fogalma, alrendszerei, azok tartalma, a költségvetési bevételek és a költségvetési kiadások	305
Az államháztartás alrendszerei	305
A költségvetési bevételek és kiadások	305
A költségvetés tervezése és a költségvetés szerkezete	306
A központi költségvetésről szóló törvény elfogadása	307
A költségvetés elfogadását követő feladatok	308
A középtávú tervezés	308
A költségvetés végrehajtásának általános szabályai	308
4. A kincstári rendszer	309
A Magyar Államkincstár feladatai	310
Likviditáskezelés	310
Törzskönyvi nyilvántartás	311
A kincstári támogatási keretnyitás	311
5. A költségvetési szervek fogalma, alapítása, irányítása, felügyelete, működtetése, megszüntetése	311
A költségvetési szerv fogalma, tevékenységei	311
A költségvetési szerv alapítása	312
A költségvetési szerv irányítása, felügyelete	312
A költségvetési szerv szervezete, működése	313
A költségvetési szerv átalakítása, megszüntetése	314
6. A költségvetési szervek kiadási és bevételi előirányzatainak bemutatása	315
A működési előirányzatok (kiadási és bevételi előirányzatok)	315
A felhalmozási előirányzatok	316
A fejezeti kezelésű előirányzatok	317
Kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés	318
A teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás	318
7. Államháztartás számviteli rendszere	319
Beszámolási kötelezettség	319
Éves költségvetési beszámoló költségvetési számvittel kapcsolatos részei	320
8. Az államháztartás ellenőrzési rendszere	320
Állami Számvevőszék	320
Kormányzati Ellenőrzési Hivatal	321
A költségvetési szervek belső kontrollrendszere	321
Költségvetési szervek belső ellenőrzése	323
9. A logisztika célja, tartalma, korlátai	323
A logisztika célja	324
A logisztika tartalma	324
A logisztika korlátai	325
10. A vagyongazdálkodás főbb szabályai	325
A nemzeti vagyon, az állami vagyon és a vagyon kezelése	325
A vagyongazdálkodás alapjai	326
11. A beszerzési tevékenységre vonatkozó előírások	327
A beszerzési igény keletkezése	327
A közbeszerzési törvényről általánosságban	328
Védelmi és biztonsági célú beszerzések	329
A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggő intézkedésekhez kapcsolódó beszerzésekről szóló 316/2015. (X.30.) Korm. rendelet	330
A központosított közbeszerzések rendszere	331
A közbeszerzések központi ellenőrzése és engedélyezése	331
A fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékek és szolgáltatások	332

A közbeszerzési értékhatárok alatti értékű beszerzések megvalósításával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról szóló 459/2016. (XII.23.) Korm. rendelet	332
A Kormány irányítása alá tartozó fejezetek költségvetési szerveinek eszközbeszerzéseiről szóló 1982/2013. (XII.29.) Korm. határozat	333
12. <i>Az adományok és egyéb felajánlások elfogadásának rendszere</i>	333
Az adomány fogalma.....	333
Az adományok elfogadásának rendje.....	334
Az adományozási megállapodás kötelező tartalmi elemei	334
Az adományok elfogadása a gyakorlatban	335
13. <i>Informatikai rendszerek elvi és gyakorlati felépítése</i>	335
Miért és milyen mélységig van szüksége egy vezetőnek az informatikai ismeretekre?....	335
Miért kell az informatikával foglalkozni?.....	335
Milyen mélységig kell ismernie a vezetőnek az informatikai rendszert?	336
A rendészeti szervek informatikai rendszerének elvi és gyakorlati felépítése	338
A védelemről.....	340
A vezetői munka informatikai támogatása	341
Jogszabályok, jogtár.....	341
Személyügyi munka, internet.....	341
Térfigyelő rendszerek	341
Híradás	342
Csapateros tevékenység	342
Normaalkotás	342
Értékelés.....	342
Szolgálatvezénylés.....	342
Ellenőrzés.....	343
Az állomány munkáját segítő rendszerek.....	343
Iroda szoftverek	343
Robotzsaru Neo.....	343
Netzsaru	343
Híradó eszközök	343
XI.	345
HIVATALI IGAZGATÁS.....	345
1. <i>Hivatali igazgatás</i>	345
A hivatali igazgatás szerepe és jelentősége, szervezetei	345
A hivatali igazgatás tartalma, főbb feladatai	345
2. <i>Adatvédelem</i>	347
A GDPR	347
A személyes adatok kezelése és védelme.....	348
Az adatkezelő, adatfeldolgozó és kötelezettségeik.....	349
Adatvédelmi tisztviselő, adatvédelmi incidens	350
Az adatvédelmi felügyeleti hatóság, a nemzeti szabályozás	350
A minősített adat védelme és főbb szabályai	351
3. <i>Ellenőrzés</i>	352
A belső ellenőrzés meghatározása.....	352
A szakmai belső ellenőrzés ismérvei.....	353
4. <i>Kommunikáció</i>	354
Sajtókapcsolatok.....	354
Belső kommunikáció	355
A sajtó-helyreigazítás	355
Kriziskommunikáció	355
5. <i>Ügyelet</i>	356
Az ügyeleti rendszerek	356
A segélyhívásokat fogadó szerv rendszere, feladatai	356
A tevékenység-irányítási szolgálatok működése (TIK).....	357
6. <i>Védelmi igazgatás</i>	357

Helye, szerepe a rendészeti tevékenységben	357
A különleges jogrend és a válságok összefüggése	358
A védelmi igazgatás rendszere	358
A honvédelmi kötelezettség rendszere	358
A rendvédelmi szervek készenlétbe helyezése	358
XII.	360
BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI IGAZGATÁS	360
1. <i>A büntetés-végrehajtási szervezet jogállása, irányítása és vezetése</i>	360
Szervezete	360
Központi szerv	360
Büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények	360
Gazdasági társaságok és költségvetési szervek	361
Személyi állománya	361
Feladatellátása	361
Alapvető feladatai:	361
Intézkedési kötelezettség	361
Kényszerítő eszközök alkalmazása	362
2. <i>A büntetés-végrehajtás rendje</i>	362
Alapértékei és alapelvei	362
A fogvatartás végrehajtása	363
A fogvatartás biztonsága	363
Az elítéltek reintegrációja	363
A fogvatartottak jogállása, jogvédelme	364
A büntetés-végrehajtást övező jogállami biztosítékok rendszere	364
Együttműködés:	364
XIII.	365
NEMZETBIZTONSÁGI IGAZGATÁS	365
Bevezetés	365
Alkotmányvédelmi Hivatal	366
Kémelhárítás	366
Alkotmányvédelem	366
Gazdaságbiztonság	366
Nemzetbiztonsági védelem	367
Nemzetbiztonsági ellenőrzés	367
Nemzetbiztonsági Szakszolgálat	367
Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ	368
Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ)	369
Információs Hivatal (IH)	370
Terrorelhárítási Központ	371
Nemzeti Védelmi Szolgálat	371
XIV.	373
ADÓ- ÉS VÁMIGAZGATÁS	373
1. <i>A NAV jogállása és szervezeti keretei</i>	373
2. <i>A NAV vezetői, irányítása és felügyelete</i>	374
3. <i>A NAV feladatai</i>	374
4. <i>Együttműködés</i>	376

I.

ÁLTALÁNOS JOGELMÉLETI ÉS KÖZJOGI ISMERETEK

1. Magyarország jogrendszere

A társadalmi normák

A társadalmi normák funkciói, jellemzői

A társadalmi normák a helyes és a követendő magatartás-előírásokat határozzák meg, amelyek be nem tartása hátrányos következményekkel jár. Vagyis a társadalmi normák *olyan reális elvárásokat tartalmaznak, amelyet a közösség egyes csoportjai, vagy azok tagjai meghatározott szituációkban kölcsönösen éreztetnek egymással*. Az elvárást kifejező normától való eltérést vagy annak megsértését büntetik, míg a norma követését jutalmazzák.

A társadalmi normák több funkciót látnak el a közösség életében. A **funkciójukat** tekintve¹:

- 1) magatartásmintákat nyújtanak,
- 2) társadalmi konfliktusokat rendeznek,
- 3) lehetővé teszik saját vagy mások magatartásának értékelését, továbbá
- 4) mások magatartásának előrejelzésével kiszámíthatóvá teszik az egyén és a közösség együttműködését.

Mindezek alapján a társadalmi normák az emberi magatartás befolyásolásának egyik legfontosabb eszközei, nélkülük nem biztosítható a társadalom működése. A társadalmi normák leggyakoribb fajtái napjainkban: erkölcsi normák (morál, etika), szokásnormák, illemszabályok (etikett), vallási szabályok és a szakmai-technikai normák.

A társadalmi normák általános jellemzői:

- 1) befolyásolják az emberek magatartását,
- 2) meghatározott magatartásformát határoznak meg²,
- 3) érvényesség (be kell tartani),
- 4) általánosság (általánosan megfogalmazott és követendő magatartást határoznak meg),
- 5) ismételtség (több hasonló társadalmi helyzetre irányulnak).

A társadalmi normák fogalmi eleme a szankció, vagyis a normasértés esetére kilátásba helyezett, a normasértő számára hátrányos következmény. (Ez adott esetben lehet a közösség reakciója.) Érvényesülésüket kényszer (hátrány elszenvetésével való fenyegetettség) biztosítja.

A társadalmi normák nélkülözhetetlen mozzanatai:

- magatartás megfogalmazása, leírása;
- magatartás normatív minősítése (tilos, kötelező vagy megengedett);
- normasértés következményeinek előírása (szankció).

A jog objektív **társadalmi szükségletet** fejez ki (pl. megalkotása és alkalmazása érdekkonfliktusok rendezéséhez szükséges). Sajátos **társadalmi kontextust** alkot, vagyis a jogi

¹ Dr.Mackó Mária-Dr.Szigeti Péter Jog és jogállam, Állam- és jogelméleti alapismeretek. Rejtjel kiadó Budapest, 2004. 58.o.

² „Legyen”- jellegűek (minek kell lennie), vagyis meghatározzák a magatartásformát.

jelenségek egymással összefüggnek, rendszert alkotnak. A jogi normák **másodlagos teleológikus³ tételezéseket** tartalmaznak, vagyis a jogi szabályozás célja mások magatartásának befolyásolásán keresztül jelenik meg. A jog jellegét tekintve **sajátos tudatforma, ideológia**, amely koronként eltérő sajátosságokkal rendelkezik. **Fórumrendszer, formalizált eljárás, nyelvi megformálás, egyértelműség** jellemzi, amelynek működéséhez **specialistákra, jogászokra** van szükség.

A jogi és más társadalmi normák közötti alapvető különbséget az jelenti, hogy **adott társadalomban csak egy jogrendszer létezik, ugyanakkor számos társadalmi norma is van**, amelyek többnyire a társadalom csoportjai szerint **differenciáltak**. A jog – rendeltetéséből adódóan – más társadalmi normákkal kölcsönhatásban érvényesül. *Az erkölcsi, a politikai, az államigazgatási normák, a szakmai-technikai előírások hatnak leginkább a jogra.*

A jogi normák

A jogi norma fogalma

A **jogi norma** általános értelemben olyan jogi magatartásszabály, amely előírja a követendő magatartást és szankciót. A **jogi norma** klasszikus megfogalmazás szerint **a jog legkisebb, még önmagában értelmes egysége, amely egy teljes, értelmezhető, követhető, alkalmazható magatartási szabályt alkot.**⁴ A jogi norma fogalma nem tekinthető a jogszabály fogalmának szinonimájaként. Ugyanis a **jogszabály a jogalkotás során meghatározott eljárási rendben, meghatározott formában és elnevezéssel létrejött jogi akarat, amely jogi normákat foglal magába.**⁵

A jogi norma és a jogszabály közötti kapcsolatot a jogtétel képezi. A **jogtétel jogi mondat, gondolati és nyelvi egység, az a forma, amellyel a jogalkotó a normát, illetve a nem normatartalmú rendelkezéseit kifejezi.**

A jogi norma jellemzői, részei, szerkezete

A jog, és ezen belül **a jogi norma hat alapvető jellemzővel írható le:**

- 1) **Érvényesség** (hitelesség): a norma kötelezően elismert és elfogadott az előírt alanyok számára.
- 2) **Általánosság:** a jogi norma a jogalanyok széles körére vonatkozó általánosan követendő magatartási szabályokat fogalmazza meg. A kivételes szabályozást mindig külön jogi norma határozza meg.
- 3) **Ismételtség** (normativitás): a jogi norma rendelkezései alapján a címzetteknek megegyező, ismétlődő élethelyzetekben ugyanúgy kell cselekedniük.
- 4) **Szankcionáltság:** a normasértés következménye, vagyis az előírt magatartási szabály megsértése esetén kilátásba helyezett joghátrány.
- 5) **Hipotetikus szerkezet:** a jogi norma társadalmi rendeltetéséből adódóan mindig egy jövőbeni (feltételezett) esemény leírására vonatkozik. Ezért a jogi normát akkor kell alkalmazni, ha a feltételezett esemény megvalósul, bekövetkezik.
- 6) **Kölcsönösség** (reciprocitás): a jogi normák, a jogok és kötelezettségek egységes rendszerét képezik, amely az egyén magatartásának befolyásolásával teszi lehetővé a társadalmi együttműködés, együttélés fenntartását.

³ „Célok tana”

⁴ Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 1992. 171.o.

⁵ Dr.Mackó Mária-Dr.Szigeti Péter Jog és jogállam, Állam- és jogelméleti alapismeretek. Rejtjel kiadó Budapest, 2004. 71.o.

A jogi norma logikailag három részre tagozódik. Egyrészt a jogilag releváns tények rögzítésével meghatározza azokat a körülményeket, amelyek fennállása esetén bizonyos magatartás okszerűen megjelenik. Másrészt a magatartást jogi minősítéssel látja el, vagyis a címzettek számára engedéssel, tiltással vagy kötelezéssel határozza meg a helyes magatartásmintákat. Harmadrészt meghatározza a jogkövetkezményeket az előírt magatartás tanúsítása vagy annak elmulasztásának esetére.⁶

A jogi norma szerkezeti (funkcionális) elemei: a hipotézis, a diszpozíció és a jogkövetkezmény.

A hipotézis (feltétel) a magatartás tipikus körülményeinek jogi megfogalmazása, amelyben a jogalkotó megjelöli a védett társadalmi érdeket, értéket. A **diszpozíció** (rendelkezés) írja le, hogy a hipotézisben meghatározott feltételek esetén a jogi norma címzettjeinek milyen magatartást kell vagy lehet tanúsítania. A **jogkövetkezmény** a magatartási utasítás követése vagy nem követése esetére meghatározott rendelkezéseket tartalmazza. Az előírt magatartás követésének következménye a **joghatás**, a nem követése a **szankció**.

A jog fogalma

A „jog” kifejezést több értelemben használjuk, ennek következtében több meghatározásával is találkozhatunk. Megkülönböztetjük az ún. **tárgyi jogot** és az **alanyi jogot**. A tárgyi jog kifejezés a jogszabályokat jelöli, az alanyi jog pedig az egyes személyekhez fűződő jogosultságokat jelenti. A tárgyi jogot más szóval **tételes jognak** vagy **pozitív jognak** is nevezzük.

A jog fogalmát így definiálhatjuk:

- 1) olyan magatartási szabályok és előírások összessége;
- 2) amelyek keletkezése állami szervekhez kötődik, azaz az állam adja ki vagy szankcionálja, kényszerintézkedéseket hoz, vagy pedig valamilyen nem állami normaalkotó eljárást (például népszavazás) jogalkotásként ismer el;
- 3) az adott társadalomban általánosan kötelező, vagyis általános érvényesség jellemzi;
- 4) érvényesülését az állami szervek végső soron kényszerrel biztosítják.

Az alanyi joggal kapcsolatban két fogalom tárgyalására térünk ki a továbbiakban.

A jogképesség

Minden ember jogképes, azaz jogai és kötelességei lehetnek. A jogképesség az életkorra, nemre, fajra, nemzetiséghez vagy felekezethez tartozásra tekintet nélkül **egyenlő**. Ezért a jogképességet korlátozó szerződés vagy egyoldalú nyilatkozat semmis. A jogképesség az embert, ha élve születik, fogamzásának időpontjától kezdve illeti meg. A fogamzás időpontjának a születéstől visszafelé számított háromszázadik napot kell tekinteni; bizonyítani lehet azonban, hogy a fogamzás korábban vagy később történt. A születés napja a határidőbe beleszámít. A gyermek részére már megszületése előtt gondnokot kell kirendelni, ha ez jogainak megóvása érdekében szükséges, különösen, ha a gyermek és törvényes képviselője között érdekellentét van.

A jogképesség a halállal szűnik meg. Az eltűnt személyt bírósági határozattal holtnak lehet nyilvánítani, ha eltűnésétől számítva öt év eltelt anélkül, hogy életben létére utaló bármilyen adat ismeretes volna. A bíróság a halál napját a körülmények mérlegelése alapján állapítja meg.

⁶ Dr.Mackó Mária-Dr.Szigeti Péter Jog és jogállam, Állam- és jogelméleti alapismeretek. Rejtjel kiadó Budapest, 2004. 87.o.

Ha a körülmények mérlegelése nem vezet eredményre, úgy a halál időpontja az eltűnést követő hónap tizenötödik napja.

A cselekvőképesség

A cselekvőképesség életkori és belátási képességi **feltételekhez kötött**, továbbá fokozatai vannak. Cselekvőképes mindenki, akinek cselekvőképességét a törvény nem korlátozza vagy nem zárja ki. A cselekvőképes maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot. A cselekvőképességet korlátozó szerződés vagy egyoldalú nyilatkozat semmis.

A kiskorúság miatti korlátozott cselekvőképesség, illetve cselekvőképtelenség

Kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét még nem töltötte be, kivéve, ha házasságot kötött. A házasságkötés nem jár a nagykorúság megszerzésével, ha a házasságot a bíróság a cselekvőképesség hiánya vagy a kiskorúság miatt szükséges gyámhatósági engedély hiánya miatt nyilvánította érvénytelennek.

Korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét már betöltötte és nem cselekvőképtelen.

A korlátozottan cselekvőképes kiskorú nyilatkozatának érvényességéhez – ha jogszabály kivételt nem tesz – törvényes képviselőjének beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges. Ha a korlátozottan cselekvőképes kiskorú cselekvőképessé válik, maga dönt a függő jognyilatkozatainak érvényességéről.

A korlátozottan cselekvőképes kiskorú a törvényes képviselőjének közreműködése nélkül is tehet olyan személyes jellegű jognyilatkozatot, amelyre jogszabály feljogosítja. Megkötheti a mindennapi élet szokásos szükségleteinek fedezése körébe tartozó kisebb jelentőségű szerződéseket. Rendelkezik munkával szerzett keresményével, keresménye erejéig erre kötelezettséget vállalhat. Megkötethet olyan szerződéseket, amelyekkel kizárólag előnyt szerez.

A törvényes képviselő a korlátozottan cselekvőképes kiskorú nevében maga is tehet jognyilatkozatokat, kivéve azokat, amelyeknél a jogszabály a korlátozottan cselekvőképes kiskorú saját nyilatkozatát kívánja meg, illetve amelyek a munkával szerzett keresményre vonatkoznak.

Cselekvőképtelen az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét nem töltötte be.

Cselekvőképtelen az a tizennegyedik életévét már betöltött kiskorú is, akit a bíróság cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett. A gondnokság hatálya a nagykorúság elérésével áll be, de a kiskorú már a határozat jogerőre emelkedésével cselekvőképtelenné válik.

A cselekvőképtelen kiskorú jognyilatkozata semmis, nevében a törvényes képviselője jár el. Nem lehet semmisnek tekinteni a cselekvőképtelen kiskorú által kötött és már teljesített csekély jelentőségű szerződéseket, amelyek megkötése a mindennapi életben tömegesen fordul elő, és különösebb megfontolást nem igényel.

A cselekvőképesség korlátozása és kizárása gondnokság alá helyezéssel

Korlátozottan cselekvőképes az a nagykorú, akit a bíróság ilyen hatállyal gondnokság alá helyezett.

A gondnokság alá helyezést a nagykorú személy házastársa, bejegyzett élettársa, egyeneságbeli rokona, testvére, a gyámhatóság és az ügyész kérheti. Ha a gondnokság alá helyezés szükségességéről a gyámhatóság tudomást szerez, a gondnokság alá helyezési eljárást meg kell

indítania, ha ezt a közeli hozzátartozó a gyámhatóságnak a perindítás szükségességéről való tájékoztatását követő 60 napon belül nem teszi meg.

Cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá a bíróság azt a nagykorú személyt helyezi, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége a pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt – általános jelleggel, illetve egyes ügycsoportok vonatkozásában – tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent.

Ha a belátási képesség korlátozottsága csak részleges, a gondnokolt minden olyan ügyben önállóan érvényes jognyilatkozatot tehet, amely ügycsoport tekintetében a bíróság a cselekvőképességet korlátozó ítéletben a gondnokolt cselekvőképességét nem korlátozza.

Cselekvőképtelen az a nagykorú, akit a bíróság cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett. A gondnokság alá helyezést a nagykorú személy házastársa, bejegyzett élettársa, egyenes ágbeli rokona, testvére, a gyámhatóság és az ügyész kérheti.

A cselekvőképességet kizáró gondnokság alá a bíróság azt a nagykorú személyt helyezi, akinek ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt – tartósan teljes mértékben hiányzik.

A cselekvőképtelen személy jognyilatkozata semmis, nevében gondnoka jár el. A cselekvőképtelen személy maga is megkötheti azokat a csekély jelentőségű szerződéseket, amelyek a mindennapi életben tömegesen fordulnak elő, és különösebb megfontolást nem igényelnek.

Cselekvőképtelenség gondnokság alá helyezés nélkül

Gondnokság alá helyezés nélkül is cselekvőképtelen az, aki olyan állapotban van, hogy ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – tartósan vagy a jognyilatkozata megtételekor átmenetileg – teljesen hiányzik.

A gondnokság alá helyezés nélkül cselekvőképtelen személy jognyilatkozata semmis. A gondnokság alá helyezés nélkül is cselekvőképtelen nagykorú személy jognyilatkozatát – a végintézkedése kivételével – cselekvőképtelenség miatt nem lehet semmisnek tekinteni, ha tartalmából és körülményeiből arra lehet következtetni, hogy a jognyilatkozat a fél cselekvőképessége esetében is indokolt lett volna.

A jogforrások fogalma, fajtái

A jogforrás a jogszabályok jogrendszerben elfoglalt sajátos helyét, szerepét fejezi ki.

A jogforrás egyaránt jelenti azt, hogy a jogi norma, **a jogszabály kitől, mely állami szervtől ered, valamint azt, hogy konkrétan milyen formában** jelenik meg. Mindezek alapján a **jogforrás fogalma: a kibocsátó meghatározott módon és formában megjelenő akarata, amelyből a címzettek megismerhetik jogaikat és kötelességeiket.** A jogforrás a jogszabálynál bővebb fogalomkört takar, mert minden jogszabály jogforrás, ugyanakkor nem minden jogforrás jogszabály.

Ezért a jogforrás fogalmának számos meghatározása ismeretes a jogelméletben. Megkülönböztetünk egyrészt **materiális** (anyagi) és **formális** (alaki), illetve **belső** és **külső** jogforrásokat. A jogforrás materiális fogalmán azokat a jelenségeket értjük, amelyek a jog tartalmának eredetére utalnak, azok a tényezők, amelyekből a jog tartalma származik. A jogforrás fogalmának formális meghatározása viszont azokat a tényezőket és jelenségeket jelenti, amelyekből a jog kötelező ereje és érvényessége, vagyis a jogi forma, jogi jelleg fakad. A belső jogforrás azt a „tényezőt” jelenti, amelytől a jog származik, azaz a jogalkotót. A külső jogforrás pedig azt a megnyilvánulási formát jelöli, amelyben a jog megjelenik.

A jogforrások további **két csoportját** különböztetjük meg: **a jogalkalmazói jogforrásokat és a jogalkotói jogforrásokat.**

Más szempontból **rendes és rendkívüli jogforrások** vannak. Rendes jogforrások azok a jogszabályok, amelyeket a jogalkotásra különleges, rendkívüli feltételek hiányában is feljogosított szervek alkotnak. Rendkívüli jogforrások azok a jogszabályok, amelyeket a rendkívüli körülmények miatt létrehozott sajátos szerv (pl. Honvédelmi Tanács), vagy a jogalkotásra egyébként fel nem jogosított szerv (pl. köztársasági elnök), illetőleg jogalkotásra eredetileg is feljogosított szerv (pl. Kormány) alkot. A rendkívüli jogforrások érvényessége sajátos feltételekhez kötött, és időbeli hatályuk korlátozott.

A jogforrási rendszer sajátosságai

A modern kontinentális jogforrási rendszerek három sajátosságát emelhetjük ki:

- **a jogalkotói jog kizárólagosságára való törekvés,**
- **a törvény kiemelkedő szerepe és**
- **a jogforrások hierarchiája.**

A jogalkotói jog kizárólagosságára törekvés olyan jogpolitikai elvet jelent, amely követelmény, és ténylegesen megvalósul. Alapjául az a jogképződési módok sajátosságaiból levont következtetés szolgál, hogy a jogalkotás és különösen a kodifikáció a legcélszerűbb jogi szabályozási forma.

A törvény kiemelkedő szerepének elve szerint az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit törvényben kell szabályozni.

A jogforrások hierarchiája – más jogelvekkel és jogtechnikai megoldásokkal együtt – a jogrendszer egységét, koherenciáját biztosítja. A jogforrási hierarchia jogi értékrendet jelent, a jogszabályok között hierarchiát hoz létre, és az esetleges ellentmondásokat a magasabb hierarchikus szint elsőbbsége alapján oldja meg. A jogforrások rangsora a kibocsátásukra jogosult szervek hierarchiájához igazodik. A hierarchia alapszabálya, hogy **az alacsonyabb szintű szerv jogszabálya nem lehet ellentétes az állami hierarchia magasabb szintjén álló állami szerv jogszabályával, azt nem módosíthatja, és nem helyezheti hatályon kívül.**

A jogforrási rendszer

A nemzetközi szerződések a jogforrások rendszerében

A nemzetközi jog szabályai szerint az államok között szerződésben foglalt megállapodások jöhetnek létre. A magyar jogforrási rendszer a nemzetközi jog, **a nemzetközi szerződések elsőbbségéből** indul ki. A nemzetközi jog legfontosabb szabályai akkor is kötelezik az államokat, ha ezt ők nem ismerik el magukra nézve kötelezőnek.

Magyarország Alaptörvénye⁷ (2011. április 25.) szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.⁸ A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető jogi aktus tartalmazza.

A nemzetközi jog és az EU joga

Az **európai jog**, vagy más néven közösségi jog (Acquis communautaire) mind a belső jogtól, mind pedig a nemzetközi jogtól különböző autonóm jogrendszer, amely nem része a nemzetközi jognak. A tagállamok belső jogához képest elsőbbségi joga van. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően már a „közösségi jog” terminust sem használjuk, helyette

⁷ 2012. január 01-től hatályos

⁸ Alaptörvény Alapvetés fejezetének Q) cikk (2)-(3) bekezdése

az „uniós jog” kifejezés a helytálló. Az EU jogrendje kettős tagozódású, a következők szerint:

Elsődleges jogforrások: alapszerződések, ezek módosításai, illetve az ezekre épülő, egyéb kiegészítő szerződések (pl. Alapjogi Charta). Az elsődleges jogforrások közül kiemelt jelentősége van az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek. Az alapszerződések hazánk csatlakozásakor belső jogforrással való kihirdetéssel válnak a hazai jog részévé.

Másodlagos jogforrások (jogi aktusok):

Rendeletek (regulation), amelyekkel a közösségi célok tekintetében alapvető fontosságú tárgykörök kerülnek szabályozásra. A rendelet közvetlenül alkalmazandó (külön nemzeti jogi átültetés nélkül válnak az egyes nemzeti jogrendszerek részévé), illetve általános hatályú (minden részletében minden tagállamban kötelező). **Irányelv** (directive) célkitűzéseket és elérendő eredményeket, nem pedig részletes, követendő szabályozást irányoz elő a jogalkalmazóknak, amelyek végrehajtására általában határidőt jelöl meg. Az irányelvek átvétele a nemzeti jogba adaptációt igényel (új jogszabály alkotása vagy a már meglévő módosítása), így nemzeti jogszabály születik, amelyben meghatározásra kerülnek a cél leghatékonyabb eléréséhez szükséges részletszabályok.

Határozat (decision) meghatározott címzetteknek (tagállamok, egyes állampolgári csoportok, vállalkozások) szól, kötelező erővel is csak e címzettek vonatkozásában rendelkezik. A rendelethez hasonlóan *közvetlenül alkalmazható*, vagyis nincs szükség külön jogi intézkedésre az átvételéhez.

Ajánlás (recommendation) és **vélemény** (opinion) nem minősül jogi normának, nincs kötelező ereje. Szükséges azonban, hogy a tagállamok figyelemmel kísérjék ezen jogforrások tartalmát. Az *ajánlás* általában a címzettől bizonyos magatartást, intézkedést vár el, míg a *vélemény* egy-egy témával kapcsolatos álláspontot fejt ki, általában felkérésre.

A másodlagos jogforrásokat ún. jogalkotási eljárások keretében fogadják el, ennek során legfőképpen az Európai Bizottságnak, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak van szerepe. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta kétféle jogalkotási eljárás létezik: egyfelől az ún. **rendes jogalkotási eljárás**, másfelől pedig a **különleges jogalkotási eljárás**. Mindig a Szerződések határozzák meg, hogy adott feladatkör tekintetében melyik jogalkotási eljárást kell alkalmazni.

Az Európai Bíróság esetjoga. A Bíróság ítélezésének nincs precedens jellege (a korábban meghozott ítéletek nem kötik a Bíróságot), azonban az ítéletekben kialakított jogelvek kötelező erejűvé váltak és beépültek a közösségi jogforrási rendszerbe, annak kiemelkedően fontos részét alkotják.

A jogalkotó szervek által kibocsátott jogszabályok

Alaptörvényben meghatározottak szerint jogszabály:

- 1) a törvény,
- 2) a kormányrendelet,
- 3) a miniszterelnöki rendelet,
- 4) a miniszteri rendelet,
- 5) a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete,

- 6) az önálló szabályozó szerv⁹ vezetőjének rendelete¹⁰
- 7) és az önkormányzati rendelet.

Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején, és a köztársasági elnök szükségállapot idején kibocsátott rendelete.

Közjogi szervezetszabályozó eszközök

A **közjogi szervezetszabályozó eszközök** fogalmát a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) vezette be, hatályon kívül helyezve az – e tárgyú korábbi állami irányítás jogi eszközei elnevezésű jogintézményt. A Jat. értelmében¹¹ közjogi szervezetszabályozó eszközök a **normatív határozat és normatív utasítás**.

*Az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a testületi központi államigazgatási szerv és az Alkotmányban megjelölt más testületi szerv **normatív határozatban** szabályozza az általa irányított szervek, valamint saját tevékenységét, működését és szervezetét, továbbá saját cselekvési programját.*

*Kötelező **normatív utasítást** adhat ki a miniszterelnök, a központi államigazgatási szerv vezetője, a nemzetbiztonsági szolgálat vezetője és az Alkotmányban megjelölt egyszemélyi vagy egyszemélyi vezetés alatt álló szerv vezetője a vezetése, irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek tevékenységét, működését és szervezetét szabályozó, a szerv állományába tartozó személyekre nézve.*

A közjogi szervezetszabályozó eszköz **jogszabállyal nem lehet ellentétes, benne jogszabály rendelkezése nem ismételt meg**. A közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát.

A jogszabályokat – az önkormányzati rendelet kivételével – a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközt – a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata kivételével – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Magyarország jogrendszerének jogági tagozódása

A jogág és a jogrendszer fogalmi meghatározása

A modern kontinentális jogrendszerekre jellemző, hogy alapvető a jogágakra tagozódás, kivételek az angolszász jogrendszerek. A jogág a rendszerezés elsődleges egysége, kategóriája. Így a **jogág a jogrendszeren belül viszonylagosan elkülönült rész, a jogi normák hasonló tartalommal és formával jellemezhető azonos vagy hasonló magatartásokat azonos módszerrel szabályozó összefüggő csoportja, sajátos jogdogmatikai megoldásokkal, sajátos módszerekkel**. A jogág, vagyis a jogalanyok jogilag szabályozott tevékenységének egynemű csoportja a társadalmi viszonyok védelme érdekében jött létre. A jogágot alkotó jogi normák azonos jellegéből következnek a jogágak jellemző vonásai. Sajátos belső struktúrával, közös és azonos jelentésű alapfogalmakkal rendelkeznek, a jogalkalmazás különböző formáiban érvényesülnek, rájuk sajátos jogszabály-értelmezési elvek vonatkoznak.

A jogrendszer egy adott állam érvényes jogi normáinak és ahhoz kapcsolódó egyéb jogi előírásainak (jogelvek, célmeghatározások) összessége. Nem pusztán halmaz, hanem rendszer jellegű, vagyis a jogi normák a társadalmi viszonyokhoz kapcsolódnak, egymással kölcsönösen összefüggnek.

⁹ Alaptörvény Állam című fejezetének 23. cikke alapján: Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szervezetet hozhat létre.

¹⁰ a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

¹¹ Jat. I.§. (1) bekezdés b) pontja

A jogrendszereket egy adott társadalmi gazdasági formációhoz tartozó közös sajátosságaik összessége alapján **jogtípusokba** (ázsiai, antik, feudális, modern) sorolhatjuk. A jogtípuson belül **jogrendszercsoportokat, jogrendszerformákat** (pl. angolszász jogrendszer, kontinentális jogrendszer) különíthetünk el.

A magyar jogrendszer jogágai

Az **alkotmányjog** a jogrendszernek az az ágazata, amely az államhatalom gyakorlásának jogi alaprendjére vonatkozó jogszabályokat foglalja egységbe. Az alkotmányjogra jellemző, hogy más jogágakhoz viszonyítva nagyobb arányban tartalmaz politikailag jelentős célmeghatározásokat, deklaratív megállapításokat és alapelveket. Az alkotmányjog normái és jogtételei három nagy csoportot alkotnak.

- 1) Az első, amely a *társadalmi berendezkedés* és az állam legfontosabb jellemzőit rögzíti.
- 2) A második csoportba az *állami berendezkedés* alapvető szabályai tartoznak, különösen az államhatalmi-népképviselői szervek létrehozására és működésére vonatkozó normák, az államszervezetben helyet foglaló más szervek működését meghatározó szabályok.
- 3) A harmadik nagy csoport az *állampolgárok államhoz való viszonyának* alapját szabályozza.

A **közigazgatási jog** azoknak a normáknak az összessége, amelyek a közigazgatási szervek sajátos, rájuk jellemző tevékenységéhez kapcsolódnak, vagyis magát a végrehajtó, rendelkező tevékenységet az érintett jogalanyok magatartását szabályozzák. A közigazgatási jog a közigazgatási tevékenységtől elszakíthatatlan fogalom. További sajátossága, hogy **az anyagi jogi és az alaki jogi szabályokat is felöleli**.

A **büntetőjog** tágabb értelemben **három** részre oszlik: **anyagi büntetőjogra** (ez a szűkebb értelemben vett büntetőjog), **büntetőeljárás jogra és büntetés-végrehajtási jogra**. Az anyagi büntetőjog azoknak a jogi normáknak az összessége, amelyek az állami, társadalmi, gazdasági rend, és az állampolgárok személyének és jogainak védelme érdekében meghatározzák a büntetőjogi felelősség körét, azaz a büntetendő cselekményeket és elkövetésük esetén az alkalmazandó büntetéseket és intézkedéseket.

A büntetőeljárás jog a büntetőjog alaki joga, a büntetőjog szabályainak alkalmazásával kapcsolatos tevékenység rendjét szabályozza. A büntetőeljárás jog feladata a bűncselekmények alapos és gyors felderítése, az elkövetők felelősségre vonása és a büntetőjog szabályainak alkalmazása. A büntetés-végrehajtás sajátos jogterület. Az anyagi büntetőjoghoz képest másodlagos. Feladata a büntetőeljárás során jogerősen meghozott ítéletben kiszabott büntetőjogi büntetés végrehajtásának szabályozása. Ennek megfelelően szabályozza a büntetés-végrehajtási állami szervek működését, a büntetések végrehajtásának feltételeit és módjait, az elítélt, illetve a büntetés-végrehajtási intézmény jogait és kötelelességeit.

A **polgári jog** a civilisztika, a magánjog legfontosabb jogága. Mindenekelőtt azon gazdasági, vagyoni viszonyokat szabályozza, melyek elsősorban áruviszonyok. Ezen kívül szabályozza a személyek egyes nem vagyoni – de vagyoni kihatású – viszonyait is, mint például a szellemi alkotások joga. A polgári jogviszonyokban a felek egyenjogúak és mellérendeltek. Idetartozó jelentős jogterület a társasági jog, illetve a szellemi alkotások joga (szerzői jog, iparjogvédelem).

A **családi jog** a szocialista jogrendszerekben vált önálló jogággá. A klasszikus kapitalizmus viszonyai között kialakult polgári jogrendszerekben a magánjog részét képezi, mivel vagyoni

jellegű viszonyként szabályozza a családot. A családi jog **három** nagyobb részre tagozódik. Szabályozza a házasság intézményét, a házasságkötési és felbontási eljárást és a házastársak jogait és kötelezettségeit. A második foglalkozik a szülő-gyermek kapcsolatával, apaság, anyaság megállapításával, a gyermek családi jogállásával, örökbefogadással stb. Harmadik területe a gyámság intézményének szabályozását öleli fel.

A **munkajog** a polgári jogi szerződések jogából különült el, és az állami beavatkozás miatt önállósult. A munkajog elsősorban az alkalmazásban történő munkavégzésre, annak feltételeire és díjazására, valamint az azokkal összefüggő kollektív tevékenységekre vonatkozó szabályokat tartalmazza.

A **társadalombiztosítási vagy szociális jog** a munkajoghoz kapcsolódó jogterületként alakult ki, aminek az alapja az volt, hogy a szociális szolgáltatások túlnyomó többségét a társadalombiztosítás nyújtotta, a társadalombiztosítási szolgáltatásokra jogosultság viszont legtöbbször a munkaviszonyhoz kapcsolódott.

A **polgári eljárásjog** azokat a magatartásokat szabályozza, amelyek mindazoknak az igényeknek az érvényesítésére irányulnak vagy azokhoz kapcsolódnak, amelyeknek az elbírálása polgári bíróság hatáskörébe tartozik. A polgári eljárásjog nemcsak a polgári jog alaki joga, hanem a családjogé, a munkajogé és általában mindazoké az anyagi jogágaké is, amelyek érvényesítése végső soron polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

A **nemzetközi magánjog** nem a nemzetközi jog része, hanem a belső jogé. Azokat az ún. kollíziós normákat tartalmazza, amelyek azt írják elő, hogy a nemzetközi elemet is tartalmazó magánjogi vitában melyik állam jogát kell alkalmazni.

A jogrendszer tagozódásának kérdésköréhez tartozik a **nemzetközi közjog** és az ún. **belső jog** viszonyának kérdése is. A nemzetközi közjog vagy röviden nemzetközi jog előírásai hagyományosan és elsődlegesen az államok közötti viszonyokat, az államok nemzetközi életben tanúsított magatartását szabályozzák.

2. Általános jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek

A jogképződés fogalma, fajtái

A jog keletkezésének két alapvető módját különböztetjük meg: a **jogalkalmazói jogképződést** és a **jogalkotást**.

A **jogalkalmazói jogképződés** azt a folyamatot jelöli, amikor a jogalkalmazói szervek tevékenysége során jogi normák jönnek létre. A jogalkalmazói jogképződés (jogalkalmazói jog) kifejezés helyett a szokásjogi jogképződést (szokásjog) és a bírói jogképződést (bírói jog) használjuk, előfordul az íratlan jog kifejezés is.

A jogalkalmazói jogképződés megengedettsége többféle formát ölthet. Az angolszász jogrendszerekre a bírói jogalkotás általános megengedettsége jellemző, más jogrendszerek viszont csak kivételesen, **hézagpótló** jelleggel engedik meg a jogalkalmazói jogképződést. A jogalkalmazói jog megengedettsége jogáganként is eltérő lehet. Általában a magánjogi jogágakban szélesebb körben megengedett, mint a büntetőjogban.

A jogalkalmazói jogképződés és a jogalkalmazói jog jellemző vonásai:

- 1) jogalkalmazó az egyedi **jogeset eldöntésének folyamatában** alkot jogi normát;
- 2) a jogalkalmazó a múlt eseményét **utólag** szabályozza;
- 3) a jogalkalmazói jogképződés **induktív módon** megy végbe, a konkrét egyes esetekből levont következtetések útján;
- 4) az érvényesség **kötelező erejének általánossága** bonyolult társadalmi folyamat révén, **nem azonnal jön létre**;
- 5) rendkívül **hajlékony**, a társadalmi viszonyok alakulásához folyamatosan és gyorsan igazodik;
- 6) a jogalkalmazói jog kevésbé áttekinthető, nyilvánossága korlátozottabb, a laikus állampolgárok nehezebben ismerhetik meg, mint a jogalkotói jogot.

A jogalkalmazói jog fajtái:

- 1) **precedensek** esetében valamely egyedi ügyben hozott (döntésbe foglalt) rendelkezés, pontosabban annak egyik része fogalmazza meg a jogi normát,
- 2) **a legfelső szintű bíróságok általános jellegű** határozataiba foglalt jogi normákat több, korábban elbírált vagy elbírálás alatt álló jogeset alapján, és azokat a hatályos jogalkotói joggal összevetve fogalmazzák meg, mint jogszabály-értelmezést,
- 3) **a jogalkalmazói gyakorlatban kialakult jogi normák** sok egyedi döntésben foglalt rendelkezésben fejeződnek ki, tartalmuk azok általánosítása,
- 4) a jogalkalmazói jog sajátos változatát képezik a joggyakorlat által **jogként elfogadott jogszabálytervezetek**.¹²

A jogalkotás fogalma, fajtái

A **jogalkotás** a kifejezetten jogalkotó hatáskörrel felruházott állami szervek tevékenysége. Tudatosan, kimondottan és kizárólagosan közvetlenül, általános és absztrakt magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozása.

A jogalkotó szervek az alábbi jogszabályokat alkotják:

- 1) **az Országgyűlés törvényt,**
- 2) **a Kormány rendeletet,**
- 3) **a miniszterelnök miniszterelnöki rendeletet, a Kormány tagjai miniszteri rendeletet,**
- 4) **a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletet,**
- 5) **a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke rendeletet,**
- 6) **a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnöke rendeletet,**
- 7) **az önkormányzatok rendeletet.**

A jogalkotás és a jogalkotói (írott vagy tág értelemben vett törvényi) jog fő jellemzői:

- 1) **szándékolt, akaratlagos folyamat**, különböző egyének akaratai fejeződnek ki és kapcsolódnak össze;
- 2) a jogalkotás során nyíltan kifejezésre jut és **tudatossá** válik a jog alkotottsága, amely emberi akaratához kapcsolt, attól függő, elvben változó és változtatható jelenség;
- 3) akaratit abban az értelemben, hogy társadalmi lehetőségek közötti tudatos, **szándékos választásokat** tartalmaz, amelyek normatív előírásként, külső idegen akaratként jelennek meg;

¹² Pl. az 1928. évi magánjogi törvényjavaslat.

- 4) a jogalkotói jog szándékos, azt jelenti, hogy a jog **megváltoztatható** társadalmi jelenség, a társadalmi befolyásolás tudatos, tervezett célokat szolgáló eszköze.

A jog akarati jellege nem jelenti, hogy valamely jogszabályt az uralkodó osztály önkényes hatalmi eszköznek tekinthet. Az önkénynek határt szab a jog sajátos belső törvényszerűsége, mivel a nem megfelelő jog hatástalanná válik, és végül normativitását is elveszítheti.

A **jogalkotói jog a jövőben előforduló lehetséges esetekre** megfogalmazott jogi normákból áll, érvényessége általában a jövőre szól. Mindez nem jelenti azt, hogy ne lenne jelentősége a múltbeli tapasztalatoknak. A jogalkotói jog azonban kevésbé kötődik a múlthoz, célja az új társadalmi viszonyok kialakítása, a társadalmi viszonyok tudatos fejlesztése.

A jogalkotói jog **elvontan és általánosan megfogalmazott** jogi normákból áll. A jogalkotó nem egyedi esetből indul ki. Megpróbál elvonatkoztatni a szabályozásra kerülő viszony vagy vonatkozás egyedi mozzanataitól. E viszonyokat és a bennük megnyilvánuló emberi magatartásokat általánosságukban, pontosabban tipikusságukban igyekszik megragadni. A valóságban azonban ez a törekvés eltérő sikerrel jár, különböző általánosságú normákat eredményez. A jogi szabályozás a jogalkotás történelmi fejlődésének, a jogalkotás-technikai tapasztalatok fölhalmozódásának eredménye.

A jogalkotói jog általánosan **kötelező jelleggel, általánosan érvényesként megfogalmazott** és kihirdetett jogi normákból áll. A jogalkotó általánosként fogalmazza meg követelményeit és rendelkezéseit, hogy azok a társadalom minden tagjára vagy többségére érvényes, követendő normaként jelenjenek meg.

A jogalkotói jog érvényessége, **kötelező ereje magából az alkotás akarati aktusából fakad**, az írásbeli objektivációhoz kapcsolódik (például nem a hagyományhoz).

A jogalkotás alkalmas arra, hogy társadalmi csoportok, osztályok és rétegek politikai törekvéseit az **általánosság szintjén juttassa érvényre**. Ez a jogalkotó szervek politikai rendszerben elfoglalt helyéből következik és megvalósulása is a politikai rendszer jellegének (demokratikus, paternalista-autokratikus, diktatórikus) függvénye. Ezért a jogalkotás, a jogalkotói jog nyíltabban és kifejezettebben politikai jellegű, mint a jogalkalmazói jogképződés, illetve jog.

A jogalkalmazói jognál a jogalkotói jog **stabilabb, de merevebb**, kevésbé rugalmas. Ennek oka, hogy a jogalkotás alaposabb előkészítést és nagyobb apparátust igényel, mint a jogalkalmazói jogképződés. A politikai jelleg miatt politikai ellentétek is fékezhetik a jogalkotó szervek működését.

A jogalkotói jog logikailag **rendezett, nyelvileg szabatosan meghatározott** és rögzített formában jön létre. Ez teszi lehetővé, hogy a jog társadalmi gyakorlatában kiszámítható legyen. A jogalkotói jog a laikusok számára is **áttekinthető és könnyen megismerhető**.

A jogalkotás alapvető követelményei

A jogszabálynak a címzettek számára **egyértelműen értelmezhető** szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Alapszabály, hogy a jogszabály a **hatályba lépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé**. A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály

- 1) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
- 2) illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
- 3) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, és
- 4) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.

Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alkotmány alapján nem lehet ellentétes.

Ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.

A jogalkotásnak két fajtáját különböztetjük meg: a törvényhozást és a rendeletalkotást. E megkülönböztetés alapja, hogy milyen állami szerv jogalkotó tevékenységéről van szó. Ezek a különbségek a jogalkotási folyamat eltérő jogi szabályozásában is kifejeződnek.

A törvényalkotás

A törvényhozás általában a legfelső állami szervek jogalkotásra irányuló tevékenységét jelenti. Ebben az értelemben törvényhozással az államilag szervezett társadalmi formációban, társadalomban találkozunk. A modern törvényhozás tipikus jogkeletkezési mód, és a kontinentális jogrendszerekre jellemző. A törvényhozás esetében a jogalkotás sajátosságai nagyobb mértékben érvényesülnek, mint a rendeletalkotás során.

A modern törvényhozó testületek a jogalkotás során figyelemmel kísérik a társadalmi viszonyok változásait, feltárják a különféle társadalmi viszonyok specifikus állapotát és a társadalmi relációval való összefüggéseket.

A törvényhozás tárgyát általában a legállandóbb jellegű és legjelentősebb társadalmi viszonyok, leginkább jellemző, tipikus emberi magatartások képezik, mivel azok igénylik a törvényi formát. Ez azt jelenti, hogy a legmarkánsabb parlamenti tevékenység a **törvényhozás**. Az Alaptörvény szerint a törvényhozás joga az Országgyűlést illeti, ilyen elnevezéssel tehát kizárólag az Országgyűlés alkothat jogszabályt.

A törvényhozási tárgyak egyik alaptípusa az **alapjogi törvény**, az Alaptörvény szerint ugyanis az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.¹³ A másik törvényhozási típus a **szervezeti törvény**, amely az Alaptörvényben ismert valamennyi intézményre, szervezetre vonatkozóan szabályoz (önkormányzati, rendőrségi). Klasszikus, önállóan nevesített tárgykör a **költségvetés**.

A törvények a határozathozatal szerint lehetnek **feles és kétharmados** törvények. A megkülönböztetés egy másik formája szerint létezik **egyszerű** törvény, illetve **alkotmánytörvény**. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye vezette be a **sarkalatos törvény** fogalmát. A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A **törvényhozás** folyamata részleteiben is jogilag szabályozott.

¹³Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezete I. cikk (3) bek.

A törvénykezdeményezés joga

A törvény kezdeményezésén azt a kidolgozott törvényjavaslatot kell érteni, amely megfelel a törvények előkészítésére, szerkesztésére vonatkozó előírásoknak. Magyarország Alaptörvénye meghatározza a törvény kezdeményezésére jogosultak körét: **törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.**

A bizottság szerepe a törvényalkotásban

A bizottságok az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező szervei. A parlamenti jog rögzíti a törvényhozásban történő közreműködést. A bizottságoknak három területen ad részvételi lehetőséget a törvényhozásban:

- a bizottságok **saját jogon törvényeket** kezdeményezhetnek;
- **a benyújtott törvényjavaslatokról véleményt nyilváníthatnak**, ahhoz módosító javaslatot fűzhetnek;
- a kijelölt bizottságok **véleményezik a képviselők módosító indítványait.**

A képviselők módosító javaslatai

A képviselői módosító javaslat önálló parlamenti intézmény, a képviselő lényegéhez tartozik. A módosítási jog gyakran a kisebbségek véleményének tolmácsolója, nemritkán az ellenzék fegyvere, bár a kormányzati képviselők is gyakran élnek vele. A módosító javaslat lényege, hogy amennyiben a képviselő a végsőkéig kitart, és javaslata a házszabálynak megfelel, arról a Parlamentnek külön szavaznia kell. A parlamenti jogban a módosító javaslatok változatos korlátai ismeretesek, mint az írásbeliség, az indokoltság, a kellő komolyság, a benyújtás határidőhöz kötése. A módosítás a vita bezárásáig megváltoztatható, visszavonható.

A törvényjavaslat vitája

A Parlament több olvasatban és gyakran több fordulóban tárgyalja a törvényjavaslatokat. Az első fordulóban a koncepciót, a törvényjavaslat elveit, a másodikban a javaslat kidolgozott szövegét vitatja meg az Országgyűlés. Az Országgyűlésben a törvényjavaslatok **kétolvasatos tárgyalása** ismert, a **javaslatnak általános és részletes vitája van.**

Az általános vita célja a törvényjavaslat szükségességének, szabályozási elveinek, indokolásának, koncepciójának tisztázása. Az általános vita lezárásakor a Parlament **dönt arról, hogy a törvényjavaslatot részletes vitára bocsátja-e.** **A részletes vita célja** a módosítással érintett szakaszok körüli álláspontok tisztázása. A részletes vitában három fél, a Kormány, a bizottság és a képviselő ütközik, a politikai tagoltság szerint pedig az ellenzéki és a kormánypártok.

A szavazás

A részletes vita lezárását követően kezdődik a **szavazási procedúra** a törvényekre előírt szavazatszám szerint. A részletes vita és a módosító javaslatokkal érintett rendelkezések feletti szavazás után, legkorábban a szavazást követő öt nap elteltével **zárószavazást** kell tartani a törvényjavaslatról. A törvényjavaslat megszavazásának **házszabályszerűsége a törvények érvényességi kelléke.** A szabályszerűen elfogadott és a házelnök által aláírt törvény kihirdethető. **A kihirdetés a törvényalkotás záró mozzanata. A kihirdetés a köztársasági elnök hatásköre.**

Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.

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

elrendeli annak kihirdetését. Ha az Országgyűlés a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja azt alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

Ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével, egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. A köztársasági elnök e jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

Az Alkotmánybíróság az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja.

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

Az Országgyűlés által megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata ismételen kérhető az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz.

Ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosítja, az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással kérhető, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés változatlan szöveggel fogadja el, a köztársasági elnök a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát.

A rendeletalkotás

Rendeletalkotás minden olyan jogalkotás, amelyik nem törvényhozás, általában a Parlamentnek alárendelt kormányzati és államigazgatási szervek jogalkotó tevékenysége.

Az Alaptörvény **többféle rendeletet** különböztet meg. Az Alaptörvény elismeri a Kormány speciális szabályozó hatáskörét, és kimondja: A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.¹⁴

Egyes esetekben a törvények hatálybaléptetése és végrehajtása is sajátos rendeleteket igényel, **ún. végrehajtási rendeletet**. A végrehajtó hatalom szervei nem teljesíthetik feladataikat bizonyos általános jogi magatartásszabályok kibocsátása nélkül.

Az **ágazati rendeletek** az államigazgatás egy-egy ágát irányító miniszterek, testületek vagy más országos főhatóságok rendeletei. Az ágazati rendeletek legjellemzőbb példája a miniszteri rendelet. A rendeletek harmadik csoportját az **önkormányzati rendeletek** alkotják. A helyi önkormányzatok működésükhöz, autonómiájuk biztosításához rendeletalkotási

¹⁴ Alaptörvény 18.cikk (3) bek.

jogkörrel rendelkeznek, az általuk alkotott rendeletek más jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek.

A jogalkalmazás fogalma, fajtái, típusai, szakaszai

A jogalkalmazás fogalma, jellemzői

A jogalkalmazás a jogérvényesülés és a jogszabály konkretizálásának egyik esete. Az általánosan és elvontan megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatását, érvényesítését jelenti.

A jogalkalmazás tehát a jogkövetés mellett a jog érvényesülésének másik módja. A jogszabályok címzettjei a jogalanyok. A magatartásuk önmagában nem eredményezi a jogi normák előírásainak megvalósulását, ezért a kényszerítés lehetőségével rendelkező állami szervek tevékenységére van szükség. Erre általában két esetben kerül sor.

- **Az első** esetben a jogszabályok címzettjei **megsértették** az előírásokat, és így a jogi norma érvényesülésére csak a jogsértővel szembeni hátrány alkalmazásával kerülhet sor.
- **A második** esetben a jogalanyok **jogkövető** magatartása önmagában nem váltja ki a kívánt joghatást, ahhoz az állami szervek közreműködésére is szükség van, vagyis a jogszabályok előírása alapján a konkrét jogviszonyok keletkezése, módosulása vagy megszüntetése az illetékes állami szerv egyedi döntése nélkül nem lehetséges. Tipikusan ebbe a körbe tartoznak az engedélyezési eljárások (például építési engedélyezés, lakáscsere jóváhagyása).

Mindezek alapján a **jogalkalmazás az arra feljogosított állami szervek olyan monopolizált és formalizált tevékenysége, amely során az általánosan megfogalmazott magatartási szabályt (normát) konkrét egyedi esetre alkalmazzák, és amely tevékenységükkel egyedi jogviszonyokat hoznak létre, módosítanak vagy szüntetnek meg.**¹⁵

A jogalkalmazás fő jellemzői:

- 1) **A jogalkalmazás az arra feljogosított állami szervek tevékenysége, állami monopólium** az államhatalom gyakorlásának sajátos megnyilvánulása, állami-hatalmi tevékenység.
- 2) Jogalkalmazásra akkor kerül sor, ha a jog érvényesüléséhez az állami szerv közreműködése nélkülözhetetlen.
- 3) Az általánosan, elvontan megfogalmazott jogalkotói gyakorlatot egyedi esetekre kell alkalmazni.
- 4) A jogalkalmazás során hozott döntések a jogalanyok közötti jogviszonyokat keletkeztetnek, módosítanak, megszüntetnek vagy ezeket megállapítják.
- 5) A jogalkalmazásra eljárásjogilag szabályozott kereteken belül kerül sor.
- 6) A jogalkalmazás során hozott döntés nem teljesítése kényszerintézkedést von maga után, a jogalkalmazói aktusok érvényesítését az állami szervek végső soron fizikai kényszerrel is biztosítják.

A jogalkalmazás fajtái, típusai

A jogalkalmazás **fajtáit** aszerint különböztetjük meg, hogy milyen szerv végzi, ezért adott jogrendszerben annyi faja különböztethető meg, ahány típusú szerv végez jogalkalmazást. Két

¹⁵ Dr. Mackó Mária - Dr. Szigeti Péter Jog és jogállam, Állam- és jogelméleti alapismeretek. Rejtjel Kiadó Budapest, 2004. 122.o.

alapvető jogalkalmazási fajtát emelünk ki: a **bírósági** és a **közigazgatási jogalkalmazást**, minden más nevesített jogalkalmazó tevékenység ezekbe a típusokba sorolható be.

A **bírósági jogalkalmazást** (és ezen belül a polgári, büntető, katonai, munkaügyi, közigazgatási és alkotmánybíráskodást) az írott jog jellemzi, amely formalizált eljárási kereteken belül érvényesül. A **közigazgatási jogalkalmazás** során hivatalból vagy az ügyfél kérelmére jár el és hoz döntést, amely irányulhat ügyfelet érintő jog vagy kötelezettség megállapítására (pl. adókimutatás), adat igazolására (pl. születési anyakönyvi kivonat), nyilvántartás vezetésére (lakcímnnyilvántartás), hatósági ellenőrzésre.

Sajátos a rendőri és más kapcsolódó rendvédelmi szervek jogalkalmazásának kérdése, mivel ez a büntetőeljárás tevékenység során a bírói, míg a rendészeti igazgatási tevékenység során a közigazgatási jogalkalmazáshoz kapcsolódik.

A jogalkalmazás szakaszai

A jogalkalmazás öt legfontosabb művelete:

- 1) **A vonatkozó jogszabályok hiteles szövegének kikeresése, megállapítása és kötelező erejük vizsgálata.** A jogszabály kiválasztásához a jogalkalmazónak a tényállásról, az esetről bizonyos kiinduló adatokkal kell rendelkezni, amire a mások által szolgáltatott információ (feljelentés, keresetlevél, vádirat) vagy a saját tapasztalat nyomán (nyomozás, ellenőrzés) tesz szert.
- 2) **A tényállás megállapítása,** pontosabban a ténymegállapítások összegyűjtése, megértése, mérlegelése, áttekintése. Sajátos megismerési tevékenység, a jogilag releváns tények kiszűrése, értékelése.
- 3) **A jogszabály értelmezése** a jogi norma konkrét tényállásra vonatkozó tartalmának feltárása.
- 4) **A megállapított tényállás jogi minősítése** a jogalkalmazás folyamatának döntő eleme, mivel ekkor történik a jogszabály általános előírásainak és valamennyi konkrét eseti tényállás egyediségének egymásra vetítése.
- 5) **A jogkövetkezmények megállapítása a jogalkalmazás folyamatának utolsó, záró művelete.** Közvetlenül a tényállás jogi minősítéséhez kapcsolódik, azzal nem állhat ellentétben. A jogkövetkezmények megállapítása önálló, felelősségteljes művelet. A megállapítható jogkövetkezmények körét egyrészt a jogi minősítés, másrészt pedig a jogi szabályozás jellege szabja meg. A jogi minősítés kizárja a vele ellentétes jogkövetkezmények megállapítását (ha nem bűnös, elítélni nem lehet).

3. Az államhatalmi szervek rendszere

Az alkotmány fogalma, az alkotmányossági követelmények

Az alkotmány olyan **különleges alaptörvényt jelent**, amelyben az állam önmagát korlátozva biztosítja polgárai számára az alapvető jogokat, és megszabja a hatalom gyakorlásának törvényes kereteit és szervezetét.¹⁶ **Az alkotmányosság tágabb értelmezése a jogilag szabályozott és korlátozott állami főhatalom követelményét fejezi ki, szűkebb értelmezése pedig alaptörvényt jelent.** Az alkotmány tehát **tartalmi szempontból** alaptörvény, amely kifejezi a társadalmi berendezkedés alapjait, meghatározza a társadalom és az állam viszonyát, az állam és kormányformát, a gazdasági és a társadalmi rendet, megállapítja az alapvető jogokat és kötelezettségeket, szabályozza az államszervezet felépítését az egyes állami szervek típusait,

¹⁶ Kukorelli István: Alkotmánytan, Osiris Kiadó Budapest 1995. 9. o.

és azok működését. **Formai értelemben** is különleges alaptörvény, mivel a jogforrási hierarchia csúcsán helyezkedik el, és speciálisak megalkotásának, módosításának feltételei.

Az alkotmányosság elvi szintű deklarációk sorozata, összefoglalja a demokratikus alkotmány tartalmát és gyakorlati megvalósulási kritériumait.¹⁷ Mindezek alapján az alkotmány szükséges és konjunktívan érvényesülő – **alkotmányosság fogalmi körébe tartozó – elemei** a következők:

- **népszuverenitás és a népképviselő elve;**
- **a hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elve;**
- **a törvények uralma, a jogállam megvalósítása;**
- **az egyenjogúság elve;**
- **az emberi jogok deklarációja.**

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25), valamint **Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései** (2011. december 31.) – a továbbiakban: Átmeneti rendelkezések – 2012. január 01-én lépett hatályba. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.

Az államhatalmi szervek rendszere

A demokratikus állam alapvető jellemzője, hogy az egyes hatalmi ágak (törvényhozói, bírói, végrehajtói) és az egyes feladatok megvalósítására létrehozott szervek az alkotmányban meghatározott hatásköreiket gyakorolják, egymás hatásköreit nem vonhatják el. Közöttük a „fékek és ellensúlyok elvének” alkalmazásával egyensúly jön létre, nincsenek egymással aláfölrendeltségi viszonyban, csupán kontrollálják egymás tevékenységét.

Az Országgyűlés

Az Országgyűlés¹⁸ Magyarország **legfőbb népképviselői szerve**. Az Országgyűlés feladatai, hatáskörei:

- 1) megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét;
- 2) **törvényeket alkot;**
- 3) **elfogadja a központi költségvetést**, és jóváhagyja annak végrehajtását;
- 4) **felhatalmazást ad** a feladat- és hatáskörébe tartozó **nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére;**
- 5) **megválasztja** a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, az Országos Bírói Hivatal elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét;
- 6) **megválasztja a miniszterelnököt, dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről;**
- 7) **feloszlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet;**
- 8) **határoz a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről;**
- 9) **különleges jogrendet érintő**, valamint katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos **döntéseket hoz;**
- 10) **közkegyelmet gyakorol;**
- 11) az Alaptörvényben és törvényben meghatározott **további feladat- és hatásköröket gyakorol.**

¹⁷ Az alkotmányosság eszméjének nem csupán a deklaráció szintjén kell megvalósulnia, hanem az alkotmányban és az államszervezési, közhatalmi modellben olyan garanciáknak kell lenni, amelyek az alkotmányosság megvalósulását biztosítják. Ezek hiányában ún. „fiktív vagy nem realizált” alkotmányról beszélünk.

¹⁸ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.

Az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik, és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart. Az alakuló ülést – a választást követő harminc napon belüli időpontra – a köztársasági elnök hívja össze. Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását.

A köztársasági elnök a választások egyidejű kitzűzésével feloszthatja az Országgyűlést, ha a Kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg, vagy az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.

Az Országgyűlés feloszlásától vagy feloszlásától számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani.

Az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik:

- 1) az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével;
- 2) halálával;
- 3) összeférhetetlenség kimondásával;
- 4) lemondásával;
- 5) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn;
- 6) ha egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában.

Az Országgyűlés tisztségviselői az Országgyűlés: elnöke (házelnök), az alelnöke (alelnök), a háznapya (háznagy) és az Országgyűlés jegyzője (jegyző).

Az Országgyűlés az alakuló ülésén – az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok országgyűlési képviselőcsoportjai vezetőinek indítványára, a legidősebb képviselő (korelnök) javaslata alapján – tagjai közül titkos szavazással megválasztja a házelnököt, az alelnököket és a jegyzőket.

A Házbizottság

- 1) állást foglal az Országgyűlés ülészakonkénti és ülészakon belüli munkarendjéről;
- 2) javaslatot készít az ülések napirendjére, időtartamára és a felszólalási időkeretekre;
- 3) meghatározza a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő és az európai uniós kérdéssel összefüggő napirendi pontokat;
- 4) megvitatja az Országgyűlés működését érintő önálló indítványokat, és ezekkel kapcsolatban állást foglal, egyeztet a Házgyűlés működésével kapcsolatos vitás kérdéseket;
- 5) javaslatot tehet a nemzetközi kapcsolatok szervezésére vonatkozó ügyekben;
- 6) előkészíti az ünnepi eseményeket;
- 7) állást foglal a parlamenti munka sajtónyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben.

A Házbizottság elnöke a házelnök, tagjai az alelnökök, a képviselőcsoportok vezetői és a háznapya.

Az Országgyűlés országgyűlési bizottságként **állandó bizottságokat** és a **nemzetiségeket képviselő bizottságot** hoz létre, valamint **eseti bizottságot** és **vizsgálóbizottságot** hozhat létre.

Az országgyűlési képviselők tevékenységük összehangolására a házszabályi rendelkezésekben meghatározott feltételek szerint országgyűlési **képviselőcsoportot alakíthatnak**.

Az országgyűlési képviselő **kérdést intézhet:**

- az alapvető jogok biztosához,
- az Állami Számvevőszék elnökéhez,
- a legfőbb ügyészhez és
- a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.

Az országgyűlési képviselő **interpellációt és kérdést intézhet** a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.

Az Országgyűlés évenként két **rendes ülészakot** tart: minden év február 1-től június 15-ig, illetve szeptember 1-től december 15-ig. Az ülészak ülésekből, az ülés ülésnapokból áll. Az Országgyűlés ülészeit és üléseit a házelnök hívja össze.

Az Országgyűlés ülései **nyilvánosak**. A Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kérelmére az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával **zárt ülés** tartásáról határozhat.

Az Országgyűlés akkor **határozatképes**, ha az ülésen az országgyűlési képviselőknek **több mint a fele jelen van**. Ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, az Országgyűlés határozatait a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg. A házszabályi rendelkezések egyes döntések meghozatalát **minősített többséghez** köthetik. Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott **rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol**. Az Országgyűlés biztonságáról országgyűlési őrség gondoskodik. Az **országgyűlési őrség** működését az Országgyűlés elnöke irányítja.

A köztársasági elnök, a Kormány tagja, az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosja, az Állami Számvevőszék elnöke, a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat és a központi költségvetés módosításáról szóló törvényjavaslat vitája során a Költségvetési Tanács elnöke, továbbá az általa benyújtott beszámoló országgyűlési vitája során az Országgyűlés előtt beszámolóra kötelezett, valamint európai uniós kérdéssel összefüggő napirend országgyűlési vitája során az Európai Parlament magyarországi képviselője (a továbbiakban együtt: tanácskozási joggal rendelkező személy) **részt vehet** és – az ülés lefolytatásával kapcsolatos házszabályi rendelkezések keretei között – bármikor **felszólalhat** az Országgyűlés ülésén.

Az országgyűlési képviselőt **mentelmi jog** és a függetlenségét biztosító **javadalmazás** illeti meg.

A képviselő bíróság vagy hatóság előtt – képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt (**mentelmi jog**). A képviselő **mentelmi joga nem terjed ki** a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokra.

A **mentesség nem vonatkozik** a képviselők polgári jogi felelősségére és a következő bűncselekményekre: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti közösség elleni uszítás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, minősített adattal visszaélés.

A képviselő ellen csak az **Országgyűlés előzetes hozzájárulásával** lehet **büntetőeljárást**, valamint – a mentelmi jogról az adott ügyre vonatkozó önkéntes lemondás hiányában – **szabálysértési eljárást indítani** vagy folytatni, továbbá **büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni**.

A képviselőt **csak bűncselekmény elkövetésének tettenérésekor lehet őrizetbe venni, vagy vele szemben más büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni**. Szabálysértés elkövetésének tettenérésekor lehet – ha a szabálysértési őrizet elrendelésének törvényben meghatározott feltételei fennállnak – szabálysértési őrizetbe venni, vagy vele szemben más szabálysértési kényszerintézkedést alkalmazni. A képviselő mentelmi jogáról – a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhat le.

Sarkalatos törvény meghatározza azokat a közhivatalokat, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be, valamint más **összeférhetlenségi** eseteket is megállapíthat. (Az összeférhetlenség jellege hivatali, illetve gazdasági összeférhetlenség.)

A képviselő a megbízatása keletkezését követő harminc napon belül, majd azt követően minden évben január 31-ig, valamint a megbízatásának megszűnését követő harminc napon belül **vagyonnyilatkozatot tesz**.

Az **Országgyűlés hivatali szervezete** az Országgyűlés Hivatala, amely az Országgyűlés szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait ellátó központi költségvetési szerv.

Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok **általános** és **egyenlő** választójog alapján, **közvetlen** és **titkos** szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson választják.

Az országgyűlési képviselők **létszáma: 199**. 106 országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, 93 országgyűlési képviselőt országos listán választanak. Minden egyéni választókerületben 1 országgyűlési képviselő választható. Az egyéni választókerületben képviselőjelölt párt jelöltjeként vagy független jelöltként indulhat. Országos lista pártlistaként vagy nemzetiségi listaként állítható.

Az országgyűlési képviselők választása **egyfordulós**. A magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és egy pártlistára szavazhat.

A magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat.

A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat. Az egyéni választókerületben az a jelölt lesz országgyűlési képviselő, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Nem szerezhethet mandátumot az a pártlista, amely a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább öt százalékát nem érte el.

A nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.

A Kormány

A **kormányzás** tágabb értelemben a kormányzati tevékenység gyakorlását jelenti, szűkebb értelemben kormányzáson a Kormány munkáját, feladatainak megvalósítását, hatásköreinek gyakorlását értjük.¹⁹

A Kormány a **végrehajtó hatalom általános szerve**, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A **Kormány az Országgyűlésnek felelős**.

A Kormány a **közigazgatás legfőbb szerve**, törvényben meghatározottak szerint **államigazgatási szerveket hozhat létre**.

Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.

A **Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek**. A miniszterelnök **rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki**. A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára²⁰ országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával választja meg, aki a megválasztásával lép hivatalba. Ha a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választotta meg, a köztársasági elnök az új javaslatát tizenöt napon belül teszi meg.

A **minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki**. A miniszter a kinevezésében megjelölt időpontban, ennek hiányában a kinevezésével hivatalba lép. **A Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg**. A Kormány tagja az Országgyűlés előtt esküt tesz.

Tárca nélküli miniszter a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki.

A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal.

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

Magyarország minisztériumainak felsorolását külön törvény tartalmazza.²¹ Magyarország minisztériumai (zárójelben az élén álló miniszter hivatalos rövidítésével²²):

- 1) Agrárminisztérium (AM),
- 2) Belügyminisztérium (BM),
- 3) Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI),
- 4) Honvédelmi Minisztérium (HM),

¹⁹ Kilényi im. 54.o

²⁰ A köztársasági elnök a javaslatát,

a) ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, az új Országgyűlés alakuló ülésén teszi meg;

b) ha a miniszterelnök megbízatása lemondásával, halálával, összeférhetetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt vagy azért szűnt meg, mert az Országgyűlés a bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezte ki, a miniszterelnök megbízatása megszűnésétől számított tizenöt napon belül teszi meg.

²¹ 2018. évi V. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról

²² Kormány Statútum 153. §

- 5) Igazságügyi Minisztérium (IM),
- 6) Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM),
- 7) Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM),
- 8) Miniszterelnöki Kabinetiroda (MK),
- 9) Miniszterelnökség (MvM),
- 10) Pénzügyminisztérium (PM).

A miniszterelnök politikai munkaszervezeteként működik a Miniszterelnöki Kabinetiroda. A miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként Miniszterelnöki Kormányiroda működik.

A **miniszterelnöknek** jelenleg **3 helyettese** van: az általános miniszterelnök-helyettes (TNM – a KDNP elnöke), a nemzetbiztonságért felelős belügyminiszter és a gazdaságért felelős pénzügyminiszter.

A **Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.** A Kormány tagja részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein. Az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság az ülésén való megjelenésre kötelezheti a Kormány tagját.

Az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A Kormány az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el.

A miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása megszűnik.

A miniszterelnök megbízatása megszűnik

- 1) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával,
- 2) ha az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, és új miniszterelnököt választ,
- 3) ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki,
- 4) lemondásával,
- 5) halálával,
- 6) összeférhetetlenség kimondásával,
- 7) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.

A miniszter megbízatása megszűnik

- 1) a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével,
- 2) a miniszter lemondásával,
- 3) felmentésével,
- 4) halálával.

A miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról és az összeférhetetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők **kétharmadának szavazatával határoz.**

Az országgyűlési képviselők egyötöde a **miniszterelnökkel szemben** írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt **személy megjelölésével**²³ – **bizalmatlansági indítványt nyújthat be.** Ha az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel

²³ Ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány

bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. Az Országgyűlés döntéséhez az országgyűlési képviselők **több mint a felének szavazata szükséges.**

A miniszterelnök bizalmi szavazást indíthat. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben **bizalmatlanságát fejezi ki**, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők **több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt.** A miniszterelnök indíthatja, hogy a Kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a Kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja. Az Országgyűlés bizalmi kérdéssel való döntését a bizalmatlansági indítvány, vagy a miniszterelnöknek az indítványa betervezésétől számított három nap után, de legkésőbb a betervezésétől számított nyolc napon belül hozza meg.

A Kormány a megbízatása megszűnésétől az új Kormány megalakulásáig **ügyvezető kormányként** gyakorolja hatáskörét, **nemzetközi szerződés kötelező hatályát azonban nem ismerheti el, rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.**

Ha a miniszterelnök megbízatása lemondásával vagy az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnik meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja hatáskörét, miniszter felmentésére vagy új miniszter kinevezésére azonban javaslatot nem tehet, rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat. Ha a miniszterelnök megbízatása halálával, összeférhetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt vagy azért szűnt meg, mert az Országgyűlés bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezte ki, az új miniszterelnök megválasztásáig a miniszterelnök hatáskörét korlátozásokkal a miniszterelnök-helyettes vagy – több miniszterelnök-helyettes esetén – az első helyen kijelölt miniszterelnök-helyettes gyakorolja.

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

A köztársasági elnök

Magyarország államfője a köztársasági elnök²⁴, aki kifejezi a nemzet egységét, és örködik az államszervezet demokratikus működése felett. A köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka.

A köztársasági elnök

- 1) **képviseli** Magyarországot;
- 2) **részt vehet és felszólalhat** az Országgyűlés ülésein;
- 3) **törvényt kezdeményezhet;**
- 4) **országos népszavazást kezdeményezhet;**
- 5) **kitűzi** az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását, valamint az európai parlamenti választás és az országos népszavazás időpontját;
- 6) **különleges jogrendet érintő döntéseket hoz;**
- 7) **összehívja az Országgyűlés alakuló ülését;**
- 8) **feloszlathatja az Országgyűlést;**

²⁴ 2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról

- 9) az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek;
- 10) javaslatot tesz a miniszterelnök, a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa személyére;
- 11) kinevezi a hivatásos bírákat és a Költségvetési Tanács elnökét;
- 12) megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét és a Magyar Művészeti Akadémia elnökét;
- 13) kialakítja hivatala szervezetét.

A köztársasági elnök a kormány tagjának ellenjegyzésével²⁵:

- 1) az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát;
- 2) megbízza és fogadja a nagyköveteket és a követeket;
- 3) kinevezi a minisztereket, a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit, az önálló szabályozó szerv vezetőjét és az egyetemi tanárokat;
- 4) megbízza az egyetemek rektorait;
- 5) kinevezi és előlépteti a tábormásokat;
- 6) törvényben meghatározott kitüntetések, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését;
- 7) gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát;
- 8) dönt a feladat- és hatáskörébe tartozó terület szervezési kérdésekben;
- 9) dönt az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben;
- 10) dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.

Köztársasági elnökké megválasztható bármely magyar állampolgár, aki a **harmincötödik életévét betöltötte**. A köztársasági elnököt az Országgyűlés **öt évre választja**, e tisztségre legfeljebb **egy alkalommal** lehet **újraválasztani**.

A köztársasági elnököt a korábbi köztársasági elnök megbízatásának lejártá előtt legalább harminc, legfeljebb hatvan nappal, ha pedig a megbízatás idő előtt szűnt meg, a megszűnéstől számított harminc napon belül kell megválasztani. Az Országgyűlés a köztársasági elnököt titkos szavazással választja. A köztársasági elnök választását az Országgyűlés elnöke tűzi ki, a választást jelölés előzi meg, érvényességéhez az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásbeli ajánlása szükséges. Minden országgyűlési képviselő egy jelöltet ajánlhat, annak, aki több jelöltet ajánl, mindegyik ajánlása érvénytelen. A jelölést az Országgyűlés elnökéhez a szavazás elrendelése előtt kell benyújtani.

Az **első szavazás** alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát megkapta. Ha az első szavazás eredménytelen volt, második szavazást kell tartani. A második szavazás során a két legtöbb szavazatot kapott jelöltre lehet szavazni. Ha az első szavazáskor az első helyen szavazategyenlőség alakul ki, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a legmagasabb számú szavazatot kapták. Ha az első szavazáskor csak a második helyen áll elő szavazategyenlőség, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a két legmagasabb számú szavazatot kapták. A **második szavazás** alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Ha a második szavazás is eredménytelen, ismételt jelölés alapján **új választást** kell tartani. A szavazási eljárást legfeljebb két egymást követő nap alatt be kell fejezni. A megválasztott köztársasági elnök a korábbi köztársasági elnök megbízatásának lejártakor, a megbízatás idő előtti megszűnése esetén a választás eredményének kihirdetését

²⁵ A köztársasági elnök a b) - e) pontban foglaltak teljesítését megtagadja, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné. Az f) pontban foglaltakat szintén, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené.

követő nyolcadik napon lép hivatalba, hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

A köztársasági elnök **személye sérthetetlen**, ellene **büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani**. Az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben **valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve szándékos bűncselekményt elkövető** köztársasági elnökkel szemben **az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást**. A megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának titkos szavazata szükséges. Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a megfosztási eljárás befejezéséig a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatásköreit. A megfosztási eljárás lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségtől megfoszthatja.

A köztársasági elnöki tisztség **összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi, gazdasági és politikai tisztséggel vagy megbízatással**. Ezért más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenység kivételével – díjazást nem fogadhat el.

A köztársasági elnök megbízatása megszűni

- 1) megbízatási idejének lejártával,
- 2) halálával,
- 3) ha kilencven napot meghaladó időn át képtelen feladatköreinek ellátására,
- 4) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn,
- 5) összeférhetetlenség kimondásával,
- 6) lemondásával,
- 7) a köztársasági elnöki tisztségtől való megfosztással.

A köztársasági elnök feladatkörei ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának és a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról, valamint az összeférhetetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.

A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén az akadályoztatás megszűnéséig vagy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése esetén az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit **az Országgyűlés elnöke gyakorolja**. A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának tényét a köztársasági elnök, a Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kezdeményezésére az Országgyűlés állapítja meg.

A köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke országgyűlési képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el. A köztársasági elnököt feladatainak ellátásában a **Hivatal** segíti.

A bíróság

A **bíróságok²⁶ igazságszolgáltatási tevékenységet** látnak el. **Az igazságszolgáltatás olyan jogalkalmazó tevékenység, amelyben egyedi jogvitás ügyek jogszabályok alapján történő eldöntése valósul meg a jogszerű állapot helyreállítása, illetőleg a jogsérelem által okozott joghátrány kiegyenlítése céljából**. A bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról -

²⁶ Bir. tv.

törvényben szabályozott eljárás során - véglegesen döntenek. **A bíróságok a jogalkalmazási tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését.**

A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

A bíróság határozata mindenkire kötelező, ideértve azt is, ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát állapítja meg. **A bíróság előtt mindenki egyenlő.**

A bíróság dönt

- 1) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben,
- 2) a közigazgatási határozatok törvényességéről,
- 3) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről,
- 4) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Magyarországon az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják:

- 1) a **Kúria**,
- 2) az **ítélőtábla**,
- 3) a **törvényszék**,
- 4) a **járásbíróság** és
- 5) a **közigazgatási és munkaügyi bíróság**.

A legfőbb bírói szerv a Kúria, amely jogi személy. A Kúriát az elnök vezeti. A Kúria feladatai:

- 1) elbírálja – törvényben meghatározott ügyekben – a törvényszék, továbbá az ítéletábla határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot;
- 2) elbírálja a felülvizsgálati kérelmet;
- 3) a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz;
- 4) joggyakorlat-elemzést folytat a jogerősen befejezett ügyekben, ennek keretében feltárja és vizsgálja a bíróságok ítélkezési gyakorlatát;
- 5) elvi bírósági határozatokat és elvi bírósági döntéseket tesz közzé;
- 6) dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- 7) dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról, és
- 8) eljár a hatáskörébe tartozó egyéb ügyekben.

A **Kúria** feladatának ellátása körében jogegységi határozatokat hoz, joggyakorlat-elemzést folytat jogerősen befejezett ügyekben, valamint elvi bírósági határozatokat és elvi bírósági döntéseket tesz közzé. A Kúrián ítélkező, jogegységi, önkormányzati, valamint elvi közzétételi tanácsok, büntető, polgári, közigazgatási-munkaügyi kollégiumok, továbbá bírósági joggyakorlat-elemző csoportok működnek.

Az ítéletábla elbírálja a járásbíróság és a törvényszék határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot, továbbá eljár a hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. Az ítéletábla jogi személy, amelyet az elnök vezet. Az ítéletáblán tanácsok, büntető, valamint polgári kollégiumok működnek. A katonai tanács által első fokon elbírált, katonai büntetőeljárásra tartozó ügyekben másodfokon a külön törvényben meghatározott ítéletáblán működő katonai tanács jár el.

A törvényszék első fokon jár el, és másodfokon elbírálja a járásbíróóságok, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket.

A törvényszék jogi személy, amelyet az elnök vezet. A törvényszéken tanácsok, csoportok és büntető, polgári, gazdasági, valamint közigazgatási-munkaügyi kollégiumok működnek. A kollégiumok összevontan is működhetnek. Törvény által meghatározott ügyekben első fokon – a külön törvényben meghatározott törvényszékeken és illetékességi területtel – katonai tanácsok járnak el.

A járásbíróóság első fokon jár el. A járásbíróóság nem jogi személy, azonban az elnöke az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettségeket vállalhat a törvényszék belső szabályzatában meghatározott módon. A járásbíróóságot az elnök vezeti. A járásbíróóságon meghatározott jellegű ügyek intézésére csoportok létesíthetők.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság első fokon jár el

- a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti,
- a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint
- a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság nem jogi személy, azt az elnök vezeti. Az elnöke az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettségeket vállalhat a törvényszék belső szabályzatában meghatározott módon. A közigazgatási és munkaügyi bíróságon meghatározott jellegű ügyek intézésére csoportok létesíthetők.

A kollégiumok tevékenységétől függetlenül, azok mellett, külön törvényben meghatározott számban és illetékességi területtel közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium működik.

A közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium törvényben meghatározott szakmai feladatokat lát el, szervezeti kereteit a törvény által meghatározott törvényszék biztosítja.

Ha a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium illetékességi területe kizárólag egy törvényszékre terjed ki, a törvényszék közigazgatási-munkaügyi kollégiumára a kollégiumi tagság és a működés tekintetében a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumra vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell, továbbá ebben az esetben a törvényszék közigazgatási-munkaügyi kollégiuma, illetve kollégiumvezetője ellátja a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium, illetve regionális kollégiumvezető feladatait is.

A bíróságok feladatai az ítékezés egységének biztosítása érdekében

A Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

A bírósági joggyakorlat-elemző csoport feladata az ítélezési gyakorlat vizsgálata. A bírósági joggyakorlat-elemző csoport a vizsgálat eredményéről összefoglaló véleményt készít. Az elkészült összefoglaló véleményt a Kúria tárgykör szerint illetékes kollégiuma megvitatja, és egyetértése esetén annak megállapításait a csoport vezetője a Kúria honlapján közzéteszi.

Az elvi bírósági határozatok és az elvi bírósági döntések kiválasztására és közzétételére a Kúrián büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási szakágú elvi közzétételi tanács működik.

Jogegységi eljárásnak van helye, ha a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala, korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése szükséges, vagy a Kúria valamely ítélező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatától vagy közzétett elvi bírósági döntéstől.

Jogegységi eljárást kell lefolytatni, ha azt

- a Kúria elnöke vagy kollégiumvezetője, illetve helyetteseik, valamint az ítéletábrla elnöke,
- a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélkező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatától vagy közzétett elvi bírósági döntéstől, ez esetben a Kúria tanácselnöke vagy
- a legfőbb ügyész

indítványozza.

A Kúrián büntető, összevont polgári-gazdasági, továbbá összevont közigazgatási-munkaügyi szakágú jogegységi tanács (a továbbiakban: **jogegységi tanács**) működik.

A bíróság fő szabály szerint **tanácsban ítélkezik**. Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. Törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat. Törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítélkezésben.

A **bírák és az ülnökök függetlenek**, és csak a törvénynek vannak alárendelve, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélkezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.

A bíró szolgálati viszonya **kinevezéssel** jön létre. A hivatásos bírakat a **köztársasági elnök nevezi ki**. Magyarországon bíróvá az a **harmincadik életévét betöltött személy nevezhető ki**, aki megfelel a jogszabályban meghatározott feltételeknek²⁷. A Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. A Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre, a köztársasági elnök javaslatára, az Országgyűlés választja. A Kúria elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Bírót a köztársasági elnök nevezi ki.

A bírót az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

A bíróságok igazgatásának központi feladatait az **Országos Bírósági Hivatal** elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az **Országos Bírói Tanács** és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.

Az Országos Bírósági Hivatal elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országos Bírói Tanács tagja a Kúria elnöke, további tagjait sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a bírák választják.

Az ügyészség

A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádoló **az állam büntetőigényét érvényesíti**. Az ügyészség **üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését**. A **legfőbb ügyész és az ügyészség az Alaptörvény szerint:**

- 1) jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben,
- 2) képviseli a közvédat a bírósági eljárásban,
- 3) felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett,

²⁷ 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról

- 4) törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény **két alapvető feladatkört** határoz meg az ügyészség számára. Egyrészt **az igazságszolgáltatásban való közreműködést, másrészt eljárást a közérdek védelmében.**

Az ügyészség az **igazságszolgáltatás közreműködőjeként** érvényesíti az állam büntetőigényét a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott feltételek szerint; irányítja, felügyeli, illetve elvégzi a vádat előkészítő nyomozási eljárást, képviseli a közvédat a bírósági eljárásban, felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.

Az ügyészség a **közérdek védelme érdekében** közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén fellép a törvényesség érdekében. Fellépésre akkor köteles, ha a törvényt sértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvényt sértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.

A feladatok teljesítése érdekében az ügyészség

- 1) a büntetőeljárásról szóló törvényben (Be.) meghatározott ügyekben nyomoz **(ügyészségi nyomozás);**
- 2) felügyel arra, hogy a nyomozó hatóság az önállóan végzett nyomozást a törvény rendelkezéseit megtartva végezze **(nyomozás feletti felügyelet);**
- 3) törvényben meghatározott **egyéb jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben;**
- 4) közvéadlőként gyakorolja a vádemelés közhatalmi jogkörét; a bírósági eljárásban képviseli a vádat, továbbá gyakorolja a büntetőeljárásról szóló törvényben számára biztosított jogorvoslati jogokat **(vádemelés, vádképviselet, jogorvoslati joggyakorlás);**
- 5) **törvényességi felügyeletet lát el** a büntetések, a mellékbüntetések, az intézkedések, a személyi szabadságot elvonó és azt korlátozó eljárási kényszerintézkedések, az utógondozás, valamint a bűnügyi, a szabálysértési és a körözési nyilvántartás végrehajtásáról szóló jogszabályi rendelkezések megtartása felett, továbbá közreműködik a büntetés-végrehajtási bíró eljárásában;
- 6) közreműködik abban, hogy a bírósági eljárásban a törvényeket helyesen alkalmazzák **(az ügyész részvétele a bíróságok polgári, munkaügyi, közigazgatási és gazdasági jogi peres és nemperes eljárásaiban);**
- 7) elősegíti, hogy a hatósági jogkört gyakorló, illetve bíróságon kívüli **jogvitát intéző szervek a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák;**
- 8) kiemelt figyelmet fordít a kiskorúak által és sérelmükre elkövetett bűncselekmények üldözésére, a fiatakorúak ellen indult szabálysértési és büntetőeljárás különös szabályainak betartására; törvényben meghatározott esetekben közreműködik **a kiskorúak jogainak érvényre juttatásában** és eljárást kezdeményez a szükséges gyermekvédelmi intézkedések megtétele érdekében;
- 9) ellátja a **nemzetközi szerződésekből, különösen a jogsegély** kérésével és nyújtásával összefüggésben rá háruló feladatokat;
- 10) teljesíti Magyarországnak az **Eurojustban** való részvételével kapcsolatos feladatokat;
- 11) ellátja a tevékenysége körében okozott jogsértések és károk megtérítése miatt indított **perekben való képviseletet.**

Az ügyészség független, csak a törvényeknek alárendelt önálló alkotmányos szervezet. Az ügyészség a feladatait a döntésért felelős ügyészségi alkalmazott személyének megállapítását biztosító, alá-fölérendeltségen alapuló szervezeti rendben végzi. Az ügyészi szervezetet a

legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket. A legfőbb ügyész sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására.

Magyarország ügyési szervei:

- 1) a Legfőbb Ügyészség,
- 2) a fellebbviteli főügyészségek,
- 3) a főügyészségek,
- 4) a járási ügyészségek.

Az ügyészség tudományos és kutató intézménye az **Országos Kriminológiai Intézet**, amely a bűnözés kutatása, a kriminológia, a kriminalisztika és a büntető-jogtudományok elméletének és gyakorlatának fejlesztése céljából működik.

A legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. A legfőbb ügyészt az ügyészek közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kilenc évre. A legfőbb ügyész megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A legfőbb ügyész évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek. Az ügyészek nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

A legfőbb ügyészt és az ügyészeket az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. A legfőbb ügyészre az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával dönt, a mentelmi jog megsértése esetén a szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg.

Az alapvető jogok biztosa

Az alapvető jogok biztosa²⁸ **alapjogvédelmi tevékenységet lát el**, eljárását **bárki kezdeményezheti**. **Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.**

Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával, hat évre választja.

Az alapvető jogok biztosának helyettesei:

- az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese,
- az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese.

Az **alapvető jogok biztosa**²⁹ tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – **megkülönböztetett figyelmet fordít** a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek a Magyarországon élő nemzetiségek jogai, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak, továbbá a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

Az alapvető jogok biztosa

- 1) **áttekinti és elemzi** az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít;

²⁸ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogintézménye a skandináv államok joggyakorlatából ismert, szószóló (ombudsman) jogintézmény mintájára jött létre. 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

²⁹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa.

- 2) **megkeresés**³⁰ alapján statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó összesített adatokat szolgáltat;
- 3) **véleményezi** a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat; valamint
- 4) **javaslatot tehet** az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére;
- 5) **kezdeményezheti** a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál;
- 6) **közreműködik** a feladat- és hatáskörét érintő nemzetközi szerződések alapján készülő nemzeti jelentések előkészítésében, figyelemmel kíséri és értékeli e szerződések magyar joghatóság alá tartozó érvényesülését;
- 7) **együttműködik** azon szervezetekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása.

Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és

- 1) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,
- 2) felhívja az alapvető jogok biztosának figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére,
- 3) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,
- 4) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,
- 5) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon.

Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és

- 1) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,
- 2) felhívja az alapvető jogok biztosának figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére,
- 3) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,
- 4) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,
- 5) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon.

Az alapvető jogok biztosa évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek.

Az alapvető jogok biztosának és helyettesének a megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással. Más keresőtevékenységet nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, szerzői jogi védelem alá eső, valamint lektori és szerkesztői tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el, vagyonnyilatkozat-tételre kötelezett.

Az alapvető jogok biztosát és helyettesét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. Az alapvető jogok biztosának a feladatával kapcsolatos ügyvitel és előkészítés teendőit a Hivatal látja el.

³⁰ Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző közigazgatási szerv, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Független Rendészeti Panasztestület, valamint az oktatási jogok biztosa az alapvető jogok biztosának megkeresésére.

Önálló szabályozó szervek

Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre.

Az önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra. Az önálló szabályozó szerv vezetője kinevezi helyettesét vagy helyetteseit. Az önálló szabályozó szerv vezetője az önálló szabályozó szerv tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti.

Az Alkotmánybíróság

Az **Alkotmánybíróság**³¹ az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, székhelye Budapest.

Az Alkotmánybíróság:

- a) az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket;
- b) bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;
- c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;
- d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját;
- e) a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját;
- f) vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését;
- g) az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az Alkotmánybíróság

- b), c) és e) pontokban foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést,
- a d) pontban foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést,
- az f) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést,

illetve sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapít meg.

Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások

1) Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll eljárás)

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Ennek során vizsgálja **az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény** rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az

³¹ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

Alaptörvény 6. cikk (2)³² és (4)³³ bekezdéseiben meghatározott jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

2) **Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás)**

A **Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére** az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. **Nincs helye** az Alkotmánybíróság **utólagos normakontroll eljárásának**, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésre, illetve elvére (értékére) és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani (**ítélt dolog**), kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.

3) **Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt**

Bírói kezdeményezésre az Alkotmánybíróság felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Erre akkor kerülhet sor, ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

4) **Az alkotmányjogi panasz**

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.

Alkotmányjogi panasszal az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban **alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása** folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ettől eltérően kivételes szabályként akkor is kezdeményezhető az Alkotmánybíróság eljárása, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben a legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat **alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó** alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, akkor, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.

³² Az Országgyűlés - a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára - az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.

³³ Ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja - és a 6. cikk (2) bekezdés szerinti vizsgálatra nem került sor -, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

Az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz **Alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben**, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

5) **A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata**

Az Alkotmánybíróság az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi **a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését**. Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró akkor kezdeményezi – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

6) **Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata**

Bárki indítványára felülvizsgálja az Alkotmánybíróság az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az elrendelés vagy elutasítás **Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége** tekintetében. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie.

Ebben az eljárásban az Alkotmánybíróság a határozat érdemében **csak akkor folytat vizsgálatot**, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során **az Országos Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja**.

Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

7) **Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény**

A Kormány indítványa alapján az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan elvi véleményt nyilvánít.

8) **Alaptörvény-ellenesen működő egyház elismerésének visszavonásával összefüggő vélemény**

A Kormány indítványa alapján az Alkotmánybíróság elvi véleményt nyilvánít a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény alapján elismert egyház alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan.

9) **A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása**

A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatában részletesen megindokolt, az Alaptörvény, illetve más törvény köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben történő szándékos megsértésére, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére vonatkozó indítvány alapján jár el. Az Alkotmánybíróság az eljárást soron

kívül folytatja le. Az eljárás során az Alkotmánybíróság megvizsgálja a megfosztási eljárás indítványozásának és megindításának jogszerűségét. Ennek hiányában az Alkotmánybíróság az eljárást érdemi vizsgálat nélkül megszünteti. Érdemi vizsgálat esetén az Alkotmánybíróság a megfosztási eljárásban a vizsgált törvénysértés jellegének megfelelően a büntetőeljárásról, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvényben foglaltak szerint más bizonyítási eszközt is alkalmazhat. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnököt meghallgatja. Az Alkotmánybíróság e jogkörében a teljes ülés jelenlévő tagjai kétharmadának egyetértésével hozza meg döntését.

10) **A hatásköri összeütközés feloldása**

Ha – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés merül fel, az érintett szerv az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését. Az **Alkotmánybíróság dönt** arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van **hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet.**

11) **Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata**

Az Alkotmánybíróság **az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját** akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

12) **Az Alaptörvény értelmezése**

Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jobbiztonságot veszélyezteti.

Az Alkotmánybíróság **döntéseit teljes ülésben, tanácsban vagy egyesbíróként eljárva** hozza meg. A teljes ülés az Alkotmánybíróság legfőbb testületi szerve, amely az Alkotmánybíróság összes tagjából áll. A teljes ülésen az Alkotmánybíróság tagjai tanácskozási és szavazati joggal vesznek részt. A tanács és az egyesbíró döntéseit az Alkotmánybíróság hatáskörében eljárva hozza meg. Főszabály szerint az Alkotmánybíróság **eljárása nem nyilvános.**

Az Alkotmánybíróság **döntése mindenkire nézve kötelező**, döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye, az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között maga állapítja meg. Az Alkotmánybíróság az ügy érdekében, valamint ideiglenes intézkedés

tárgyában **határozattal**, az eljárás során felmerült minden más kérdésben **végzéssel** dönt. Az Alkotmánybíróság **döntését** – rövidített indokolással ellátott végzés kivételével – részletesen **indokolni köteles**.

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

Az Alkotmánybíróság tagja független, **csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve**. Az Alkotmánybíróság tagjává megválasztható minden olyan büntetlen előéletű, és az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár, aki jogász végzettséggel rendelkezik, 45. életévét betöltötte, és kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztséggel, illetve megbízatással, kivéve a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeket, ha az az alkotmánybírói feladatok ellátását nem akadályozza. Az Alkotmánybíróság tagja a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathat.

Az Alkotmánybíróság tagját **mentelmi jog illeti meg**. Az Alkotmánybíróság tagját csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.

Az Állami Számvevőszék

Az **Állami Számvevőszék**³⁴ az **Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve**, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében **ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyont kezelését**. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független, általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési, javaslattételi, véleményezési és eljárás kezdeményezési jogosítványokkal rendelkezik.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit **törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok** szerint végzi. Törvényben meghatározott feladatkörében az Állami Számvevőszék **köteles** ellenőrzést lefolytatni az **Országgyűlés** döntése alapján, továbbá ellenőrzést **végezhet** a **Kormány** felkérésére. Ellenőrzést végezhet a NATO, az Európai Unió, illetve olyan nemzetközi szervezet felkérésére is, amelynek Magyarország tagja, valamint az Országgyűlés vagy a Kormány által vállalt nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítésére – díjazás ellenében is –, ügykörébe tartozó szakértői tevékenységet végezhet belföldön és külföldön.

Az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.

³⁴ 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi:

- 1) **az államháztartás gazdálkodását**, ennek keretében a központi költségvetési javaslat (pótköltségvetési javaslat) megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességét és célszerűségét;
- 2) **a központi költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek működését**, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak a felhasználását, valamint a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok, továbbá ezek társulásai gazdálkodását;
- 3) **a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket (intézményeket)**, valamint az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az országos és helyi kisebbségi önkormányzatoknál, a közalapítványoknál (ide értve a közalapítvány által alapított gazdasági társaságot is), a köztestületeknél, a közhasznú szervezeteknél, a gazdálkodó szervezeteknél, a társadalmi szervezeteknél, az alapítványoknál és az egyéb kedvezményezett szervezeteknél;
- 4) **az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését**, a vagyonnal való gazdálkodást, az állami tulajdonban (résztulajdonban) vagy többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását;
- 5) központi költségvetés végrehajtásáról készített **zárszámadást**;
- 6) az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok **adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét, valamint a vámhatóság tevékenységét**;
- 7) a **Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását** és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét;
- 8) **a pártok gazdálkodását**;
- 9) a **pártok országgyűlési képviselőcsoportjai** számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználását;
- 10) az **egyházak részére**, továbbá az általuk fenntartott, illetve működtetett intézmények és szervezetek részére az államháztartásból juttatott **normatív és meghatározott célra biztosított támogatás felhasználását**;
- 11) a **nemzetbiztonsági szolgálatok** speciális működési költségkeret felhasználására vonatkozó adatait.

Az Állami Számvevőszék ellenőrizheti:

- az **állami vagy önkormányzati tulajdonban** (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek **vagyongazdálkodását**,
- az **államháztartás alrendszeréből finanszírozott beszerzéseket** és az államháztartás alrendszereihez tartozó vagyont érintő szerződéseket a megrendelőnél (vagyonkezelőnél), a megrendelő (vagyonkezelő) nevében vagy képviselőjében eljáró természetes személynél és jogi személynél, valamint azoknál a szerződő feleknél, akik, illetve amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek, továbbá a szerződés teljesítésében közreműködőknél.

Az Állami Számvevőszék személyi állománya **elnökből, alelnökökből, vezetőkből, számvevőkből, legalább középfokú végzettségű köztisztviselőkből, ügykezelőkből** és a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó **munkavállalókból áll.**

Az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az Állami Számvevőszék elnöke az Állami Számvevőszék tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.

Az Állami Számvevőszék jogszabályi kötelezettség alapján részére megküldött tájékoztatók, vagy a hozzá érkezett tájékoztatási célú információk, jelzések és egyéb dokumentumok alapján **ellenőrzést végezhet**, külön jogszabályban foglalt felhatalmazás esetén **jogorvoslati eljárást kezdeményezhet**, a tudomására jutott adatokról, tényekről az eljárásra, intézkedésre jogosult illetékes állami szervet **értesíti**, a tudomására jutott adatokat, tényeket a folyamatban lévő ellenőrzései keretében vagy ellenőrzéseinek tervezése során **hasznosítja**.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek lefolytatása, illetve az ellenőrzések megtervezése érdekében az ellenőrzött, illetve törvény alapján ellenőrizhető szervezet és annak munkavállalója **közreműködésre köteles**.

Amennyiben az ellenőrzés rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználást tár fel, illetve az ellenőrzött szervezet által a pénzeszközök kezelésére vonatkozó szabályok súlyos megsértésével történő károkozást, illetve ennek veszélyét állapítja meg, úgy az alábbi intézkedésekre jogosult. A kár megelőzése, illetve enyhítése érdekében az Állami Számvevőszék elnöke az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat – a munkabérek folyósításának kivételével – az előirányzat-felhasználási keret zárolása, az államháztartás valamelyik alrendszeréből nyújtott támogatások folyósításának felfüggesztése, a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztése, bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén az ellenőrzött szervezet tulajdonában vagy kezelésében lévő, az államháztartási vagyoni körébe tartozó vagyonelem tekintetében biztosítási intézkedés elrendelése.

Ha az Állami Számvevőszék az ellenőrzése során **bűncselekmény gyanúját állapítja** meg, megállapításait köteles az illetékes hatósággal haladéktalanul közölni. Egyéb jogellenes cselekmény esetén a felelősség tisztázását, érvényesítését kezdeményezheti.

A helyi önkormányzatok

A **helyi önkormányzás** a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, amelynek során **érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül**. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve **kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot**.

A **helyi önkormányzás joga a települések** (települési önkormányzatok) és a **megyék** (területi önkormányzatok) **választópolgárainak közösségét illeti meg**.

Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, a járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat. A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogaikat. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében **helyi önkormányzatok**³⁵ működnek. A helyi önkormányzat **a helyi közügyek intézése körében**:

- 1) rendeletet alkot;

³⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi önkormányzatokról

- 2) határozatot hoz;
- 3) önállóan igazgat;
- 4) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- 5) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- 6) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- 7) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- 8) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- 9) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- 10) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- 11) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- 12) törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján **önkormányzati rendeletet alkot**, amely más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint **helyi népszavazást** lehet tartani.

A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit **a képviselő-testület gyakorolja**. A helyi képviselő-testületet a **polgármester** vezeti. A megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára. A képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint **bizottságot választhat**, és **hivaltal hozhat létre**.

A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának **társulásban** történő ellátását.

A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló **költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult**.

A polgármester és a megyei képviselő-testület elnöke önkormányzati feladatain kívül törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is elláthat.

A Kormány a **fővárosi és megyei kormányhivatal** útján biztosítja a helyi önkormányzatok **törvényességi felügyeletét**. Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű **kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti**.

A **helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket** a választópolgárok **általános és egyenlő választójog** alapján, **közvetlen és titkos szavazással, választják**.

A **helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket öt évre választják**.

A képviselő-testület megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart. Jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart. A képviselő-testület – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kimondhatja feloszlását.

Az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. A feloszlás és a felosztatás a polgármester megbízatását is megszünteti.

4. Az alapvető jogok és kötelezettségek rendszere

Az alapvető jogok csoportosítása, korlátozása

A jogirodalomban gyakran szinonimaként használatosak az „emberi, állampolgári, és az alapjog” fogalmi, a fogalmak azonban eltérő tartalommal bírnak. **Emberi jognak** tekintjük az emberi léthez kapcsolódó, veleszületett és elidegeníthetetlen, mindenkit megillető jogokat, amelyek függetlenek az állampolgárságtól. Ezzel szemben **az állampolgári jogok** az állam közhatalmának gyakorlása közben keletkeznek, amelyeket az adott ország jogrendszere kizárólag az állampolgárai számára biztosít.³⁶ A XX. század végének jogirodalmában vált általánosan elfogadottá az **alapjogok** kifejezés, amely az adott állam alkotmányában megjelenő jogosultságokat jelenti. *Így az alapvető jog olyan kiemelkedő fontosságú jogosultság, amely általában az alkotmányban nevesített formában jelenik meg, és amely a bírói úton alanyi jogként érvényre juttatható.*

Az alapvető jogok jellegükre és tartalmukra tekintettel sorolhatók be az adott jogcsoportokba. Az egyik klasszifikációs megoldás az alapvető jogok történelmi kialakulásának időrendje szerint **első, második, és harmadik generációs** alapvető jogokat különböztet meg. Egy másik osztályozási lehetőség az állam közhatalma által biztosított cselekvési lehetőségeket tekinti kiindulópontnak. Ennek alapján az alapjogok **négypólusú felosztása ismert:**³⁷ **szabadságjogok; gazdasági, szociális és kulturális jogok; az állami tevékenységben részvételt biztosító jogok; az állampolgárok egyenjogúsága.**

A demokratikus jogállamokban kialakított jogrendszerekben **egyes alapvető jogok és tartalma oltalmat élvez, azok lényeges tartalma nem korlátozható.** Az Alaptörvény³⁸ kimondja, hogy *„az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”*

Az Alaptörvény idézett rendelkezése az alapvető jogok érvényesülése és az állami magatartás kapcsolatát írja le. Az állam oldaláról egyrészt megfogalmaz egy negatív kötelezettséget: az alapjogok tiszteletben tartását, másrészt megfogalmaz egy pozitív kötelezettséget, mégpedig az alapjogok védelmének kötelezettségét.

Az alapvető jogok érvényesítésére széles **eszközrendszer** áll rendelkezésre. Ennek két alapvető formája: a **jogi eszközökkel megvalósuló állami jogérvényesítés és a civil társadalom rendelkezésére álló eszközrendszer.** Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos állami döntések elleni kifogások az Alkotmánybíróság, vagy a bíróságok előtt érvényesíthetők.

³⁶ Dr. Kilényi Géza: Közigazgatási szakvizsga: Általános közigazgatási ismeretek I. kötet. A központi állami szervek rendszere 14. o.

³⁷ Kukorelli im. 141.o

³⁸ I. Cikk (1)-(3) bekezdése

Az egyes alapvető jogok

Az alapvető jogok:

- 1) az élethez való jog,
- 2) az emberi méltósághoz való jog,
- 3) a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog,
- 4) a jogorvoslati jog,
- 5) a tulajdonhoz való jog,
- 6) a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga,
- 7) a személyiséghez kapcsolódó jogok,
- 8) a gondolat, a lelkiismeret és a vallásszabadsághoz való jog,
- 9) az egyenjogúsághoz való jog,
- 10) a petíciós jog,
- 11) az egyesülési és a gyülekezési jog,
- 12) a szólás és sajtószabadság,
- 13) a választójog,
- 14) a helyi önkormányzás joga,
- 15) a munkához való jog,
- 16) a pihenéshez való jog,
- 17) az egészséghez való jog,
- 18) a szociális biztonsághoz való jog,
- 19) a művelődéshez való jog.

Az **élethez való jog** az alapvető jogok pillére, kapcsolata szoros, és az emberi méltósághoz való joggal egymást feltételező, egymástól elválaszthatatlan alapvető jog. Az **emberi méltósághoz való jog** az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása. A modern alkotmányozás, illetve alkotmánybíróági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival együtt nevezi meg, pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, valamint a magánszférához való jogként.

Az Alaptörvény kimondja, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek **joga van az élethez** és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem, tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni. Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.

A **szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jogot** az állam elsődlegesen saját hatóságainak és szerveinek önkényes fellépésével szemben szavatolja, de az államra hárul az a kötelezettség is, hogy megteremtse az egyének számára a személyi biztonsághoz való jog érvényesülésének feltételeit.

Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.

A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. A bíróság köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről

vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni. Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenül korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.

A **személyiséghez kapcsolódó jogok védelme** alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalma. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével. Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.

Mindenkinek joga van a **gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához**. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását, és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben, kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.

Az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre. Az állam és a vallási közösségek különváltak működnek. A vallási közösségek önállóak. Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.

A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Mindenkinek joga van a **békés gyülekezéshez**. Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni (**egyesülési jog**). Pártok az **egyesülési jog** alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.

Mindenkinek joga van a **véleménynyilvánítás szabadságához**. Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető. A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére; a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösségekhez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni. A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Magyarország biztosítja a **tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát**, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a **tanulás**, valamint törvényben meghatározott keretek között a **tanítás szabadságát**. Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.

Minden magyar állampolgárnak **joga van a művelődéshez**. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.

Mindenkinek joga van a **munka és a foglalkozás szabad megválasztásához**, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

Mindenkinek joga van a **tulajdonhoz és az örökléshez**. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Magyar állampolgár Magyarország területéről **nem utasítható ki**, és **külföldről bármikor hazatérhet**. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá. Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznék, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.

A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. **A nők és a férfiak egyenjogúak.** Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján

kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát. Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez. Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz. Gyermek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos.

Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.

Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának **szociális biztonságot** nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

Magyarország a szociális biztonságot a rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.

Mindenkinek joga van a **testi és lelki egészséghez**. Ennek érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Magyarország elismeri és érvényesíti **mindenki jogát az egészséges környezethez**. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

Magyarország törekszik arra, hogy **az emberhez méltó lakhatás feltételeit** és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán **választó és választható** legyen.

Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen. Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti. A helyi

önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja.

Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.

Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.

Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően **közhivatalt viseljen**. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok **részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék**. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindenkinek joga van – törvényben meghatározottak szerint – a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban **kérelemmel, panasszal vagy javaslattal** forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.

Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.

Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van **a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához**. Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. **Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg**. A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.

A fenti rendelkezés nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.

A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy **jogorvoslattal éljen** az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Sarkalatos törvény a nemzetiségként való elismerést meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti.

Az alapvető köteleességek

Az állampolgári kötelezettségek cselekvési korlátokat határoznak meg a társadalmi életviszonyok fenntartása érdekében. Az állampolgári (alapvető) köteleességek az Alaptörvényben:

- 1) Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni (**hozzájárulás állami és közösségi feladatokhoz**).
- 2) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége (**természeti erőforrások megőrzésének kötelessége**).
- 3) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek (**jogszabályok betartásának kötelezettsége**).
- 4) Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához (**közösség érdekében végzett munkavégzés**).
- 5) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását (**gondoskodási és tankötelezettség**).
- 6) A nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni (**rászoruló szülő ellátása**).
- 7) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni (**kárviselési és kártérítési kötelezettség a környezeti károkozásért**).
- 8) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez (**közteherviselés**).
- 9) Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. Rendkívüli állapot idején, vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít (**honvédelmi kötelezettség**).
- 10) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára rendkívüli állapot idejére – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – honvédelmi munkakötelezettség írható elő (**honvédelmi munkakötelezettség**).
- 11) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő (**polgári védelmi kötelezettség**).

- 12) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető (**anyagi szolgáltatási kötelezettség**).

A rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai alapvető jogainak korlátozása

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak jogállásáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) hatálya alá tartozó hivatásos állományú **különleges közszolgálati jogviszonyban** álló jogalany³⁹. Ebben a jogviszonyban a hivatásos állomány tagját – a sajátos szolgálati körülmények miatt – jogszabályokban meghatározott **különleges kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik**. A jogviszony jellegét **más jogviszonyoktól eltérő sajátosságok különböztetik meg**. Így a Hszt. hatálya alá tartozó jogalany a jogviszony keletkezését önkéntesen, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, akár életének és testi épségének kockáztatásával, egyes alapjogai korlátozásával vállalja.

A rendvédelmi szerv e vállalásért köteles biztosítani a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges feltételeket, a törvényben megállapított díjazást, juttatásokat és kedvezményeket.

Mindezek alapján a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományában a szolgálatteljesítés egyik feltétele az alkotmányos jogok törvényben meghatározott korlátozása és ezek eltérése.⁴⁰ A jogkorlátozás mértéke az érintett alapvető jogok sajátosságaihoz igazodik. A törvény nem tartalmaz az alapvető jogok korlátozására vonatkozó, általános jellegű követelményeket, figyelemmel arra, hogy azok magából az Alaptörvényből levezethetőek.

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

Az Alaptörvény rendelkezései tehát garanciális szabályként rögzítik az alapvető jogok korlátozhatóságának általános kereteit. Ilyen jogkorlátozásokkal jár a hivatásos szolgálatteljesítés is. Ha a korlátozások között választási lehetőség van, úgy – az Alaptörvény rendelkezéseiből adódóan – azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a legkisebb sérelemmel jár.

Így az **Alaptörvény tiltja**, hogy a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai **pártnak tagjai legyenek**, illetve **politikai tevékenységet folytassanak**.

A Hszt. összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezései értelmében⁴¹ a rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományának tagja pártnak vagy pártpolitikai célokat szolgáló egyesületnek nem lehet tagja, ilyen célú alapítvánnyal nem létesíthet jogviszonyt, munkájában nem vehet részt, politikai tartalmú közszereplést szolgálaton kívül – az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán jelöltként való részvételt kivéve – sem vállalhat.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományának tagja pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat, a szolgálati helyen vagy a szolgálati feladat teljesítése közben a hivatásos állomány tagja politikai tevékenységet nem folytathat.

³⁹ Hszt. 13. § (1)-(2) bekezdése

⁴⁰ Erre vonatkozóan lásd Hszt. 19-30. §

⁴¹ Hszt. 108.§ (1)-(3) bek.

Politikai tevékenységnek kell tekinteni minden olyan, mások előtti megnyilvánulást, amely kifejezetten valamely párt vagy politikai mozgalom céljának megvalósulása érdekében a párt vagy politikai mozgalom segítésére vagy támogatására szólít fel.

Nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a **rendvédelmi**, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál. Az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga, de a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál a hivatásos állományúak nem jogosultak a sztrájkjog gyakorlására.⁴²

Az alapvető jogok generális korlátozásáról a Hszt. rendelkezik,⁴³ amely meghatározza a hivatásos állomány tagja alapvető jogainak a szolgálati viszonytal kapcsolatos korlátozását.

Az alapvető jogok korlátozásáról részletesen.

A szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása

A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszony létesítésekor vállalja, hogy a szolgálati érdekeknek megfelelően a rendvédelmi szerv bármely szervezeti egységénél kötelezhető szolgálatteljesítésre, vagy – beleegyezésével – az e törvényben meghatározott más szervezetnél szolgálat teljesítésére. A szolgálatteljesítési hely meghatározásakor a hivatásos állomány tagjának méltányolható érdekeit lehetőség szerint figyelembe kell venni.

A hivatásos állomány tagja szolgálati érdekből kötelezhető arra, hogy szolgálatteljesítési időn kívüli elérhetőségét bejelentsen, a tartózkodási helyéről a szolgálati elöljárót tájékoztassa, szolgálatképes állapotát fenntartsa.

A hivatásos állomány tagja kötelezhető arra, hogy a külföldre utazását szolgálati elöljárójának bejelentsen.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állomány tagjának külföldre utazása megtiltható vagy korlátozható. A külföldre utazás korlátozása vagy megtiltása miatt felmerült költséget a hivatásos állomány tagja részére meg kell téríteni.

A hivatásos állomány tagja a tartózkodási helyéről – szabadsága ideje alatt is – a szolgálatteljesítési helyére visszarendelhető.

A visszarendelésre a szolgálati elöljáró jogosult. Nem rendelhető vissza a hivatásos állomány tagja, ha a visszarendelés a szolgálati feladat végrehajtásával arányban nem álló jog- vagy érdeksérelmet okozna. A visszarendelés miatt felmerült költséget a hivatásos állomány tagja részére meg kell téríteni. A visszarendelés miatt szolgálatban töltött időt a túlszolgálat szabályai szerint, a szabadság ideje alatt történő visszarendelés esetén a túlszolgálat szabályai szerint vagy a szabadság ismételt kiadásával kell ellentételezni.

A véleménynyilvánítás szabadsága

A hivatásos állomány tagja a részére kiadott parancsot, intézkedést – a Hszt. 103. §-ban meghatározott esetet kivéve – nem bírálhatja, arról a jog- és érdekérvényesítő tevékenysége körén kívül véleményt nem mondhat, a szolgálati rendet és a fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet, a sajtónyilvánosság igénybevételével hivatalos eljárásban magánvéleményt nem nyilváníthat.

A szolgálati rendet és a fegyelmet veszélyeztető sajtóterméket a hivatásos állomány tagja nem állíthat elő és nem terjeszthet, ilyen tartalmú plakátot, hirdetményt vagy emblémát nem függeszthet ki.

Az országos parancsnok és az országos főigazgató közjogi szervezetszabályozó eszközben megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja az internetes felületen magán személynként való

⁴² 1989. évi VII. törvény a sztrájkokról 3. § (2) bekezdése

⁴³ Hszt. 13 §

megnyilvánulásakor, magánvélemény nyilvánításakor a hivatásos állományba tartozására vonatkozó adatot hozzon nyilvánosságra.

Ha a hivatásos állomány tagja a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó rendelkezést megsérti, magatartását fegyelmi eljárásban kell vizsgálni.

A hivatásos állomány érdekképviselői szerveinek tevékenységi körébe eső hirdetőanyagok a helyben szokásos módon nyilvánosságra hozhatók.

A hivatásos állomány tagja nem kötelezhető arra, hogy politikai nézeteiről vagy pártszimpátiájáról – közvetlenül vagy közvetve – nyilatkozatot tegyen. A hivatásos állomány tagját a szolgálati viszonyával összefüggő jogai gyakorlásában és előmenetelében a politikai nézetei vagy pártszimpátiája hátrányosan nem érintheti és abból előnye sem származhat.

A gyülekezési jog

A szolgálati helyen a gyülekezési jog alapján nyilvános rendezvény csak az állományilletékes parancsnok engedélyével tartható.

Nem engedélyezhető rendezvény a szolgálati helyen, ha az

- 1) politikai célt szolgál,
- 2) a szolgálati feladat, a szolgálati rend és fegyelem ellen irányul vagy azt bírálja,
- 3) a rendvédelmi szerv iránti közbizalom megingatására alkalmas, vagy
- 4) a rendvédelmi szerv feladataival ellentétes célra irányul.

A helyszínen szolgálatot ellátók kivételével a hivatásos állomány tagja egyenruháját a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésen nem viselheti, továbbá egyéb politikai rendezvényen, valamint a gyülekezési jog hatálya alá tartozó nyilvános rendezvényen csak a rendvédelmi szervet képviselő személyként, az állományilletékes parancsnok engedélyével viselheti.

Ha a hivatásos állomány tagja a gyülekezési jogra vonatkozó rendelkezést megsérti, magatartását fegyelmi eljárásban kell vizsgálni.

Az egyesülési jog

A hivatásos állomány tagjai érdekképviselői szervezetet az egyesülési jog alapján – a Hszt. által meghatározott keretek között – hozhatnak létre, valamint csatlakozhatnak azokhoz. A hivatásos állomány tagjának joga, hogy gazdasági és társadalmi érdekei előmozdítása, védelme érdekében, mindennemű megkülönböztetés nélkül, másokkal együtt érdekképviselői szervezetet alakítson, továbbá az általa választott szervezetbe – kizárólag az adott szervezet szabályaitól függően – belépjen, vagy az ilyen jellegű szervezetektől távol maradjon.

Az érdekképviselői szervezetek e törvény keretei között szabadon működhetnek és gyakorolhatják jogosítványukat. Sztrájkot azonban nem szervezhetnek, és tevékenységükkel – ideértve a rendvédelmi szerv működéséhez szükséges közbizalom fenntartásának veszélyeztetését is – nem akadályozhatják meg a rendvédelmi szerv jogszerű és rendeltetésszerű működését, a hivatásos állomány tagjának a parancs és az intézkedés végrehajtására vonatkozó kötelezettségének teljesítését.

A hivatásos állomány tagja nem csatlakozhat olyan szervezethez, amelynek tevékenysége a rendvédelmi szerv feladataival ellentétes.

Ha a hivatásos állomány tagja a rendelkezést megsérti, magatartását fegyelmi eljárásban kell vizsgálni.

A hivatásos állomány tagja köteles a hivatásával össze nem függő, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezettel fennálló, valamint újonnan létesülő tagsági viszonyát előzetesen, az állományilletékes parancsnoknak írásban bejelenteni. Az állományilletékes parancsnok a tagsági viszony fenntartását vagy létesítését írásban megtilthatja, ha az a hivatással vagy az ellátott szolgálati beosztással nem egyeztethető össze, vagy a szolgálat

érdekeit sérti vagy veszélyezteti. Az állományilletékes parancsnok köteles a döntését megindokolni.

A hivatásos állomány tagja kamarai tagsághoz kötött tevékenység esetén tagja lehet az illetékes szakmai kamarának.

E rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell az egyesülési jog alapján létrehozott, szervezett politikai tevékenységet folytató szervezethez, alapítványhoz való csatlakozásra és tevékenységében való részvételre is.

Az anyanyelv használata

A rendvédelmi szerveknél a szolgálati érintkezés nyelve a magyar. E korlátozáson túl a hivatásos állomány tagja anyanyelvét szabadon használhatja.

A választójog

A hivatásos állomány tagja nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati képviselő, és nem tölthet be főpolgármesteri, polgármesteri vagy alpolgármesteri tisztséget.

A hivatásos állomány tagja haladéktalanul köteles az állományilletékes parancsnoknak bejelenteni, ha az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán jelöltként nyilvántartásba vették, a jelöltségtől való visszalépését, a tisztségbe való megválasztását, valamint annak elmaradását.

A hivatásos állomány tagja számára lehetővé kell tenni, hogy az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán, továbbá népszavazáson szavazhasson.

Ha a hivatásos állomány tagja szolgálati érdekből a szavazáshoz szükséges ideig nem tartózkodhat a lakóhelyén, erről őt a választás, népszavazás előtt legalább tizenöt nappal értesíteni kell. Ez esetben lehetővé kell tenni számára – ha a választásról szóló törvény másképpen nem rendelkezik –, hogy a szolgálatteljesítési helyén szavazhasson.

A munka és foglalkozás szabad megválasztása

A hivatásos állomány tagja beosztásában a polgári szakképesítését a szolgálat ellátására vonatkozó szabályoknak megfelelően gyakorolhatja, más kereső foglalkozást a Hszt. összeférhetetlenségről szóló előírásainak figyelembevételével folytathat.⁴⁴

A művelődéshez való jog, a tudományos és művészeti élet, a tanulás és a tanítás szabadsága

A hivatásos állomány tagja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságához, továbbá a tanulás, valamint a tanítás szabadságához való jogát a szolgálati kötelezettségek teljesítésére vonatkozó szabályok korlátai között gyakorolhatja. Az előmenetelhez szükséges képzés megszerzése a katonai és rendvédelmi oktatási intézményekben és a polgári oktatási intézményekben folyó oktatás, képzés, átképzés és továbbképzés, valamint egyéni képzés keretében történik.

Nem kell engedélyeztetni a szolgálati időn kívül végzett tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység folytatását.

⁴⁴ Hszt.108-110. §

A tulajdonjog gyakorlásának korlátozása

Az országos parancsnok, az országos főigazgató vagy az állományilletékes parancsnok munkabiztonsági okból vagy a szolgálatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálatban a miniszteri rendeletben meghatározott egyes vagyontárgyakat, magáncélú telekommunikációs eszközöket, valamint meghatározott összeget meghaladó készpénzt vagy – a bankkártya kivételével – készpénzt helyettesítő eszközt magánál tartson, továbbá korlátozhatja a magáncélú telekommunikációs eszközöknek a szolgálatellátás során történő használatát.

5. A különleges jogrend alkotmányos szabályozása

A különleges jogrend, minősített időszak feladatok

A **különleges jogrenden** (vagy más néven: kivételes hatalmon) alapuló hatalom gyakorlása az állam általános, normál időszaki működésétől való eltérést jelent, amely az államigazgatási szervek szervezeti felépítésének, működésének átrendeződésével, bizonyos állampolgári jogok korlátozásával, valamint a gazdasági folyamatokba való fokozott állami beavatkozással jár. A **különleges jogrend** alkalmazása a hatályos jogi szabályozás alapján **kizárólag az Alaptörvény és más külön törvényekben meghatározott módon történhet.**

Az Alaptörvény szerinti **minősített időszakok**:

- 1) a rendkívüli állapot,
- 2) a szükségállapot,
- 3) a megelőző védelmi helyzet,
- 4) a terrorveszélyhelyzet,
- 5) a váratlan támadás,
- 6) a veszélyhelyzet.

Valamennyi minősített időszak jellemzője, hogy igénybe vehetők az általánostól eltérő rendkívüli jogrend eszközei. A Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv alapján a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.

A különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – az Alaptörvényben meghatározott emberi élethez, emberi méltósághoz való jog, ártatlanság véelme, védelemhez való jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az a feltétlenül szükséges mértéken, az elérni kívánt céllal arányosságon, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásán túl is korlátozható.

Feltétlen korlát, hogy a különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.

A különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A rendkívüli állapot

A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke. A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait, a Kormány jogait.

A Honvédelmi Tanács dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők

magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról, továbbá sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről.

A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

A szükségállapot

A Magyar Honvédséget **szükségállapot** idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. A szükségállapot idején az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség felhasználásáról.

Szükségállapot idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. A köztársasági elnök rendeletével – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti.

A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja. A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.

A rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályok

Az Országgyűlés Honvédelmi Tanácsot hoz létre hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (**háborús veszély**) esetén és kihirdeti a rendkívüli állapotot.

Az Országgyűlés Honvédelmi Tanácsot hoz létre továbbá a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.

A hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint a hivatkozott különleges jogrend kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van, úgy a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére.

Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg. Az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának

megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. E döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel. Az országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani. Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze. A feloszlott vagy felosztatott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök is összehívhatja.

Terrorveszélyhelyzet

Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.

A terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A Kormány rendeletben a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart.

A Kormány a terrorveszélyhelyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A Magyar Honvédséget az intézkedések hatályossága és a terrorveszélyhelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. A Kormány rendelete a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

Megelőző védelmi helyzet

Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a **megelőző védelmi helyzetet**, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható. A kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart. A Kormány a megelőző védelmi helyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti.

Váratlan támadás

A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő **váratlan betörése** esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles. A Kormány a megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt.

A Kormány váratlan támadás esetén sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti.

A veszélyhelyzet

A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

II.

KÖZIGAZGATÁSI JOGI ISMERETEK

1. A közigazgatás az állami funkciók rendszerében

A közigazgatás és a hatalmi ágak kapcsolata

A közigazgatás a klasszikus hármass – törvényhozói, végrehajtó és bírói – hatalommegosztási felfogásban a végrehajtó hatalmi ághoz kapcsolódik, a végrehajtó hatalmi ág részét képezi. Bár a hatalmi ágak hagyományos felosztása korunkban kiegészül újabb hatalmi tényezőkkel (média, újabb állami szervtípusok, intézmények), ez azonban nem befolyásolja a közigazgatásnak a hatalmi ágak rendszerében elfoglalt helyét.

A törvényhozó és a közigazgatás szervezetrendszere által megtestesített végrehajtó hatalom kapcsolatrendszerét vizsgálva megállapítható, hogy közöttük nincs közvetlen alá-fölérendeltségi viszony. Ugyanakkor az Országgyűlés és a Kormány között létezik bizonyos függőség, amely egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a Kormány az Országgyűlésnek felelős, munkájáról beszámolási kötelezettséggel tartozik, másrészt az Országgyűlés bizonyos értelemben ellenőrzést gyakorol a Kormány tekintetében (a miniszterelnök megválasztása, a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésekről döntés). A két hatalmi ág viszonyrendszerében alapvető mozzanat, hogy a közigazgatás szervezetrendszere meghatározó szerepet játszik a törvényhozói döntések végrehajtásában, megszervezésében és ellenőrzésében. Ezen túlmenően a közigazgatásnak, különösen a Kormánynak kiemelkedő szerepe van a parlamenti döntések, kiemelten a törvények előkészítésében.

Sajátos kapcsolatrendszer érvényesül a bírói és a végrehajtó hatalom között is. Az igazságszolgáltatás funkciója a jogérvényesülés zavarainak kiküszöbölése, amely a közigazgatással összefüggésben a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának jogintézményén keresztül valósul meg. A másik kapcsolódási pont a közigazgatás és az igazságszolgáltatás között abban ragadható meg, hogy a bíróságok döntései a közigazgatási szervekre is kötelezőek (pl. a közigazgatási hatóságok közötti hatásköri vitában hozott bírósági döntés). Ez azt jelenti, hogy a bírósági szervezetrendszer keretében született döntéseknek elsőbbsége van a közigazgatási döntésekhez képest.

A közigazgatás fogalma, sajátosságai

A szakirodalomban a közigazgatás meghatározását illetően nincs egységes fogalom, a különböző tudományok (igazgatástudomány, jogtudomány) más-más lényegi elemét kiragadva próbálják meg definiálni.

A közigazgatás leegyszerűsítve az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás összefoglaló elnevezése. Szervezeti szempontból az állam integrált szakigazgatási szervezetrendszereként jelenik meg, amelynek alapvető funkciója a törvényhozói döntések közhatalmi és szervezési eszközökkel történő végrehajtása.

Tartalma az alábbiakban részletezett jellemzők alapján írható le:

A közigazgatás az államra háruló közszolgáltatások megvalósítására rendelt szervezet és tevékenység, amelynek célja a közérdekű szükségletek kielégítése. A közigazgatás helyét az állami szervek rendszerében alapvetően befolyásolja szolgáltató jellegének, közszolgáltató funkcióinak kiszélesedése. Egyes, Alaptörvényben rögzített közszolgáltatások – mint pl. az állam belső biztonságával összefüggő igazgatási funkciók – kizárólag a közigazgatás számára fenntartott feladatok.

Stratégiai céljait és rendeltetését a politika kívülről determinálja. Mivel a közigazgatás a politikai hatalom céljait, feladatait valósítja meg, így bizonyos mértékig a politikának alárendelt, ugyanakkor a politikával szemben relatív autonómiával is rendelkezik. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a politikai akarat közvetve, a jogszabályokon keresztül jelenik meg a közigazgatásban, másrészt viszont a közigazgatás önállóan, felelősen gyakorolja a jogszabályokban meghatározott hatásköreit.

A közigazgatás sajátos tevékenység és sajátos működés. Egyes tevékenységfajtái, mint pl. az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, döntés-előkészítés, szervezés, hatósági jogalkalmazás kifejezetten a közigazgatásra jellemzőek, működése egyfelől a kifelé irányuló (szakirányú) tevékenységet, másfelől pedig a szervi (belső) működést jelenti.

A társadalom legnagyobb szakigazgatási rendszere mind az igazgatási feladatok nagyságrendjét, mind pedig szervezeti méreteit tekintve. Szervezetrendszere többirányúan differenciált, amely megnyilvánul a szerveken belül és a szervek közötti kapcsolatrendszerben. Az államigazgatás szervezetrendszerében a bürokratikus szakigazgatási szervezés törvényszerűségei alapján jellemzően alá-fölérendeltségi viszonyok uralkodnak. Az önkormányzati igazgatásban még differenciáltabbak a kapcsolatok. Egy-egy települési vagy területi önkormányzaton belül alá-fölérendeltségi, valamint mellérendeltségi viszonyok egyaránt megtalálhatók, míg az önkormányzatok egymással, illetve más szervekkel mellérendeltségi viszonyban állnak.

A társadalom igazgatását jogszabályi keretek között közhatalmi jogosítványok birtokában látja el. Közhatalommal felruházva jogszabályokat alkot, illetve hatósági jogalkalmazó tevékenységet lát el. Emellett saját szervezetrendszerét is igazgatja, bizonyos közszolgáltatásokat nyújt és gazdálkodik, amelyet a szakirodalom közvetlen igazgatási tevékenységnek nevez.

Jogszabályok által szabályozott és kötött tevékenység. A közigazgatásra közvetlenül vagy közvetve vonatkozó jogszabályok rendszerét a jogrendszer önálló ága, a közigazgatási jog alkotja, amely komplex jogterület. Meghatározza a közigazgatás feladatait, tevékenységét, szervezetét, működését és a közigazgatási hatósági eljárási rendjét.

Meghatározó ismérve a professzionális közigazgatási személyi állomány, amelybe elsősorban a közszolgálati tisztviselők (állami tisztviselők, kormánytisztviselők, köztisztviselők) tartoznak, de tágabb értelemben idesorolhatjuk a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjait is.

A közigazgatás rendeltetése, feladatai

A közigazgatás társadalmi rendeltetése a törvényekben meghatározott állami feladatok megvalósítása, ezáltal a közérdek érvényesítése, amelynek filozófiai alapját a közjó megteremtésének a szükségessége képezi. Mint minden szakigazgatási rendszer két alapvető feladatot lát el: a döntések előkészítését és a döntések végrehajtását.

A döntések előkészítése a közigazgatás jogszabály-előkészítő funkcióját és az ehhez kapcsolódó igazgatási tevékenységek sorozatát jelenti. A modern közigazgatás a döntések előkészítésekor a szakértői szervezet szerepének betöltése mellett egyezteteti a döntéstervezeteket a különböző szervezetekkel és megkísérli konszenzus létrehozását. Egyfajta összekötő funkciót tölt be a társadalom és az állam között, amely elősegíti, hogy szakmai és társadalmi szempontból egyaránt optimális döntés születhessen.

A döntések végrehajtása különböző közigazgatási tevékenységfajtákon keresztül valósul meg, amelyek két fő kategóriába sorolhatók: a közhatalmi tevékenységfajták és a közvetlen igazgatás körébe.

A közhatalmi tevékenységeken belül megkülönböztethetjük a közigazgatási jogalkotást és a hatósági jogalkalmazást.

A közigazgatás főszabályként törvényi felhatalmazással alkothat jogszabályt (végrehajtási jogalkotás), amely alól kivételt képez a Kormány. A Kormány ugyanis az Alaptörvény szerint feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben, azaz saját jogon is (elsődleges jogalkotás) alkothat rendeletet (pl. veszélyhelyzet kihirdetése). Az önkormányzatok rendelete szintén lehet másodlagos (végrehajtási) jogszabály vagy elsődleges szabályozási forma. A közigazgatás szervezetirányító feladatkörében előtérbe kerültek az egyéb, nem jogszabályi szabályozási formák, így a normatív határozat és a normatív utasítás, amelyeket közjogi szervezetszabályozó eszközöknek nevezünk. A normatív határozatot testületi szervek (pl. kormányhatározat), normatív utasítást egyszemélyi szervek (közjogi tisztségviselők) adhatnak ki (pl. miniszteri utasítás).

A közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenysége a közcélok elérésének tipikus jogi eszköze, funkciója a közfeladatok közhatalommal való megvalósítása. A közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységük során a hatáskörükbe tartozó ügyekben, illetékességi területükön, meghatározott eljárás keretében a jogszabályok alapján egyedi döntést hoznak, jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, érvényesítik a jogalanyok jogait és kötelezéseit, eldöntik a jogalanyok közötti jogvitákat, jogszabálysértés esetén szankciókat állapítanak meg, s végső soron döntéseik kikényszeríthetők.

A közvetlen igazgatás a közigazgatási rendszer szervezetirányító tevékenységét jelenti, amely lehet hierarchikus (alá-főlérendeltségi viszonyon alapuló), illetve hierarchián kívüli irányítás. Ez utóbbi esetben az irányítás eszközei közvetve hatnak az irányított szervezetre. A közigazgatási rendszer egészét a Kormány irányítja. Az államigazgatás szervezetrendszerét a hierarchikus irányítás eszközeivel, míg a közigazgatás intézményeit, az önkormányzatokat, az önkormányzati igazgatási szerveket, közintézeteket a hierarchián kívüli irányítás jogi eszközeivel igazgatja. A szervezetirányítás egyik válfaja a szervezeten belüli viszonyok belső igazgatása, amelyet az igazgatástudományi szakirodalom vezetésnek nevez. A belső igazgatás a vezető döntési jogának jogi kereteit adja.

A közigazgatás a döntések előkészítése és végrehajtása mellett gazdálkodó tevékenységet is ellát, amelynek három fő területe van:

- a költségvetési gazdálkodás,
- a kincstári vagyon kezelése és
- az állam vállalkozó vagyonával történő gazdálkodás.

A közigazgatás költségvetési gazdálkodó tevékenységének elkülönült szerve az államháztartásért felelős miniszter irányítása alatt álló Magyar Államkincstár. Az állami vagyon tekintetében a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter elsődlegesen a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. és a Magyar Fejlesztési Bank útján gyakorolja.

A közigazgatás konkrét feladatait – a joghoz kötöttség elvére figyelemmel – különböző jogszabályok határozzák meg. A feladatok jogszabályi megismerhetősége mellett is lehetetlen ugyanakkor azok tételes felsorolása. A közigazgatás-fejlesztési program keretében 2012-ben elkészített állami feladatkataszter⁴⁵ ugyanis mintegy harmincezer – a közigazgatás különböző ágazatai szerinti – közfeladatot nevesít, amely feladatok folyamatosan bővülnek, illetve változnak a jogalkotói szándéknak megfelelően.

2. A közigazgatás szervezetrendszere

A közigazgatási szervek jogképessége, csoportosítása

A közigazgatás teljes szervezetét a közigazgatási szervek szervezetrendszereinek összessége alkotja. A közigazgatási szerv a közigazgatási szervezeti rendszer legkisebb önálló egysége, amely minden más állami szervtől elhatárolt, önálló hatáskörrel, szervezettel, gazdasági önállósággal rendelkezik. A közigazgatási szerv hatáskörén belül önálló, ettől nem fosztható meg. Ugyanakkor a közigazgatási szervek belső szervezeti egységének hatáskörét a szerv vezetője a hatásköri kereteken belül szűkítheti, bővítheti. A közigazgatási szerv belső szervezeti egysége a közigazgatási jogviszonyokban nem a saját, hanem a közigazgatási szerv nevében jár el. A közigazgatási szerv gazdasági önállósága azt jelenti, hogy a rábízott anyagi eszközök felett jogszabályi keretek között maga rendelkezik. Ez általában a közigazgatási szerv polgári jogi jogalanyiságát is jelenti, ez azonban nem nélkülözhetetlen feltétele az önálló jogalanyiságának. Ebből következően a polgári jog szerinti jogképesség és a közigazgatási jogképesség nem mindig esik egybe.

A közigazgatási szerv jogképessége azt jelenti, hogy közigazgatási jogok és kötelezettségek alanya lehet, azaz felhatalmazása van közigazgatási cselekvésre. Jogképességének elemei:

- az előírt rendben történő létrehozása,
- a közigazgatási tevékenység jogával való felruházása,
- hatáskörének és illetékességének meghatározása.

Az Országgyűlés hozza létre a legfontosabb közigazgatási szerveket, így a Kormányt, a minisztériumokat, a nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szerveket (kivéve egyes központi hivatalokat), az önkormányzati közigazgatási szerveket és a megyei kormányhivatalt. A Kormány törvényben meghatározottak szerint hozhat létre államigazgatási szerveket (így pl. a központi hivatalokat). A közigazgatási szervtípus létrehozása és a konkrét közigazgatási szerv létrehozatala azonban nem mindig esik egybe. Például a minisztériumot

⁴⁵ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0)

mint szervtípust az Országgyűlés az Alaptörvény alapján hozza létre, míg az egyes minisztériumok konkrét felsorolását törvény tartalmazza. A létrehozástól meg kell különböztetni a szervek megalakítását. A megalakítás a választott közigazgatási szervek létrejöttének aktusa.

A közigazgatási szervnek a közigazgatási tevékenység jogával való felruházása azt jelenti, hogy a közigazgatási szervet létrehozó jogszabály meghatározza a közigazgatási szerv feladatkörét, és biztosítja számára a feladatok végrehajtásához szükséges állami közhatalmat.

A közigazgatási szerv jogszabályban meghatározott hatásköre különbözik a szerv feladatkörétől. A feladatkör alatt a közigazgatási szerv társadalmi rendeltetése értendő, a hatáskör pedig a közhatalom gyakorlására jogszabályban biztosított konkrét jogosítványokat jelenti.

Az illetékesség az adott közigazgatási szerv hatáskörének meghatározott földrajzi területen való gyakorlása. Az illetékességi területet mindig jogszabály határozza meg. A központi közigazgatási szerv illetékessége kiterjed az egész ország területére, míg a közigazgatás területi, helyi szervei a közigazgatás területi beosztásának megfelelően, vagy attól eltérő – jogszabályban megállapított – működési területen illetékesek a hatáskörük gyakorlására.

A közigazgatási szervek az államszervek specifikus csoportját alkotják. Sajátosságuk, hogy a végrehajtó-rendelkező tevékenység ellátására létrehozott szervek, amelyek közhatalom birtokában az egész társadalom viszonylatában látják el tevékenységüket. Munkaszervezete a hivatal, amely mint igazgatási szervezet, a bürokrácia elve alapján működik, tevékenysége pedig állami szervező tevékenység. A hivatal sajátossága, hogy élén egyszemélyi felelős vezető áll, ügyintézési és ügyviteli tevékenységet lát el; több személyből álló kollektíva, amelynek tagjai a közigazgatási tevékenységet élethivatásuként látják el, a működéséhez szükséges anyagi fedezetet állami vagy önkormányzati költségvetésből biztosítják.

A közigazgatás szervezetrendszerre többféle megközelítésből vizsgálható:

- a szerv hatásköre,
- a terület szerinti tagolódás,
- az egyes szervek közötti kapcsolat alapján és
- szervezeti oldalról.

A közigazgatási szervek hatáskör szerint általános és különös hatáskörű szervek (szakigazgatási szervek) lehetnek. Az általános hatáskörű szervek feladatköre az illetékességi területükön felmerülő valamennyi közigazgatási feladatra kiterjed, míg a különös hatáskörű szervek hatásköre egy meghatározott közigazgatási szakterülethez kapcsolódó feladatra korlátozódik. Általános hatáskörű szervek a Kormány, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a helyi önkormányzatok hivatali szervei. A különös hatáskörű szervek típusaihoz a minisztériumok (tárca nélküli miniszter), az egyes nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek és a centrális alárendeltségű államigazgatási (regionális, megyei, helyi szintű) szervek tartoznak.

A területi tagolódás (illetékesség) alapján megkülönböztethetünk:

- központi (országos),
- területi (regionális, megyei) és
- helyi (járás) közigazgatási szerveket.

A **központi közigazgatás szintjén** kizárólag államigazgatási szervek működnek, ezen belül a Kormány az államigazgatás legfőbb koordinációs és irányító szerve, a minisztériumok és a nem

minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek a központi igazgatás végrehajtó, adminisztrációs szervei. A **területi közigazgatási szervek szintjén** megtalálhatók egyrészt a megyei vagy regionális illetékességgel működő államigazgatási szervek, másrészt pedig a megyei, illetve fővárosi helyi önkormányzati szervek. **Helyi szinten** jellemzően a települési önkormányzati szervek működnek, illetve a járási hivatalok.

A szervek közötti kapcsolatrendszer szempontjából a közigazgatási szervek irányítási, felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatok közvetlen, illetve közvetett formái szerint csoportosíthatók.

A közigazgatás szervezeti felépítése

Szervezeti szempontból a közigazgatást két alrendszer alkotja: az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervezetrendszer.

Az államigazgatási szervek hierarchikusan felépülő rendszerét a Kormány, míg az önkormányzati közigazgatási szerveket választott testület irányítja. A két szervezetrendszer között egyfajta funkcionális munkamegosztás is megfigyelhető, amennyiben az államigazgatási szervek elsősorban hatósági jogalkalmazó tevékenységet látnak el, míg az önkormányzatok feladat- és hatásköre a helyi közszolgáltatások biztosítására terjed ki.

Az államigazgatás szervezetrendszere

A központi államigazgatási szervek

Az államigazgatás szervezetrendszere a központi államigazgatási szerveket, valamint az államigazgatás területi, helyi szerveit foglalja magába.

A központi államigazgatási szervek országos közügynek minősülő feladatokat látnak el az egész országra kiterjedő illetékességgel. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) szerint központi államigazgatási szerv:

- 1) a Kormány,
- 2) a kormánybizottság,
- 3) a minisztérium,
- 4) a Miniszterelnöki Kormányiroda,
- 5) az autonóm államigazgatási szerv,
- 6) a kormányhivatal,
- 7) a központi hivatal,
- 8) a rendvédelmi szerv⁴⁶ és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,
- 9) az önálló szabályozás szervek.

A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, a közigazgatási szervezetrendszer csúcán elhelyezkedő általános hatáskörű központi közigazgatási szerv, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Az általános hatáskör azt jelenti, hogy a közigazgatás valamennyi ágával

⁴⁶ A 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) 1. § (5) bekezdése értelmében rendvédelmi szerv: a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. Megjegyzés: ehelyett a rendvédelmi szervek jogállásának, feladatrendszerének és szervezeti viszonyainak kifejtésére nem kerül sor, figyelemmel arra, hogy a rendészeti szakvizsga törzsanyagát éppen a rendvédelmi szervekre vonatkozó ismeretanyag képezi, így annak átfogó és részletes ismertetésére a későbbi fejezetekben kerül sor.

foglalkozik. A Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki. Működési rendjét kormányhatározatban⁴⁷ elfogadott ügyrend határozza meg. Ellátja a kormányzati tevékenységet, továbbá irányítja, felügyeli és koordinálja a közigazgatási szervek tevékenységét. Feladatai ellátásához jogalkotói hatáskörrel (rendeletalkotás) és szervezetalakítási joggal (pl. kormánybizottság létrehozása) rendelkezik, továbbá a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartozó normatív határozatban szabályozza az általa irányított szervek, valamint saját tevékenységét, működését és szervezetét. Feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja. A kormányzati döntéshozatal általános szakmai, szervező, egyeztető döntés-előkészítő és a döntések végrehajtását ellenőrző fóruma a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet.

A Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg. A miniszterelnök az Alaptörvény szerinti feladatkörében eljárva a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, illetve tőlük tájékoztatást kérhet. Erről a szerv vezetője az irányító vagy felügyelő minisztert tájékoztatja. A miniszterelnök fenti feladatkörében az állami vezető számára is feladatot határozhat meg, illetve az állami vezetőt a feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekről jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti, amelyről az állami vezető az őt törvény szerint irányító személyt egyidejűleg tájékoztatja. A miniszterelnököt eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet az államigazgatás egyes ágazatai, illetve egyes központi államigazgatási szervek vagy vezetői irányítására is kijelölheti. A miniszterelnök a feladatkörébe tartozó feladat ellátására normatív utasítással miniszterelnöki biztost nevezhet ki meghatározott időre, de legfeljebb a miniszterelnök megbízatása megszűnéséig. A miniszterelnöki biztos irányítási jogkörrel is felruházható.

A Ksztv. felhatalmazza a Kormányt, hogy feladatai ellátására ún. segédszerveket hozzon létre. A Kormány munkáját, működését segítő szervek alapvető rendeltetése, hogy az egyes ágazatok közötti koordináció megvalósulásával egyeztetett előterjesztések kerüljenek a Kormány ülése elé. Ezek a szervek a kabinet, a kormánybizottság és az egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületek.

A Kormány kiemelt fontosságú társadalmpolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben ülései előtti állásfoglalásra kabinetet hozhat létre (Stratégiai és Családügyi Kabinet, Gazdasági Kabinet, Nemzetbiztonsági Kabinet, Nemzetpolitikai Kabinet). Tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, továbbá a miniszterelnök által kijelölt más személyek is lehetnek. Ügydöntő jogkörrel kizárólag akkor rendelkezik, ha törvény vagy kormányrendelet erre felhatalmazást ad.

A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására kormánybizottságot hozhat létre. Tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, de munkájában más személyek is részt vehetnek a vonatkozó kormányhatározat kijelölése alapján. Elsődlegesen javaslattevő és döntés előkészítő szerv, kivételesen ügydöntő jogkörrel is rendelkezhet külön felhatalmazás alapján.

Az egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeknek ügydöntő jogköre nincs, kizárólag konzultatív tevékenységet végeznek. Tagjait a testület létrehozó normatív kormányhatározat jelöli ki (pl. az Államreform Bizottság, Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés Koordinációs Tárcaközi Bizottság).

⁴⁷ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

A Kormány munkáját segíti „egyszemélyes” segédszerveként a kormánybiztosi intézmény. A kormánybiztost a Kormány normatív határozattal nevezi ki miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására meghatározott időre, de legfeljebb 2 évre. Tevékenységét a miniszterelnök, illetve a kijelölt miniszter irányítja. Kormánybiztossá miniszter, államtitkár, közigazgatási államtitkár vagy helyettes államtitkár, illetve más személy – a Kormány feladatkörébe tartozó feladat ellátására – nevezhető ki.

A minisztérium a miniszter munkaszerveként a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi államigazgatási szerv. A minisztériumot a miniszter vezeti, e feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét. A minisztériumok felsorolását a 2018. évi V. törvény tartalmazza, a miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotó hatáskörében kibocsátott rendeletében⁴⁸ állapítja meg. A miniszterelnök politikai munkaszervezeteként működő, általános politikai koordinációt ellátó Miniszterelnöki Kabinetirodát a miniszterelnök kabinetfőnöke mint miniszter vezeti.

A Miniszterelnöki Kormányiroda a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő, különös hatáskörű központi államigazgatási szerv. Közvetlenül a miniszterelnök irányítja, és közigazgatási államtitkár vezeti. Szervezeti és működési szabályzatát a miniszterelnök normatív utasításban adja ki.

A minisztériumot vezető miniszter mellett a központi államigazgatásban meghonosodott a tárca nélküli miniszter intézménye is. Tárca nélküli miniszter olyan feladat ellátására nevezhető ki, amely egy miniszter feladatkörébe sem tartozik. Tevékenységét a Kormány által rendeletben meghatározott minisztérium vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda segíti. A miniszter normatív utasítással kiemelt fontosságú feladat ellátására miniszteri biztost nevezhet ki a miniszter feladatkörébe tartozó feladat ellátására.

Az államtitkár törvényben meghatározott kivételekkel a miniszter teljes jogkörű helyettese. Tevékenységét a miniszter irányítja. A miniszter a minisztériumban működő államtitkárok közül általános helyettesítésére egy miniszterhelyettest jelöl ki. Az államtitkári cím használata során utalni kell az államtitkárnak a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti feladatkörére. Az államtitkárt – ha nem a minisztert helyettesítő jogkörében jár el – az adott szerv másik államtitkára, a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, a kabinetfőnöke vagy az államtitkár irányítása alá tartozó, vezetői megbízással rendelkező közszolgálati jogviszonyban álló személy helyettesíti.

A minisztérium szervezetét – a miniszterelnök jóváhagyását követően – a miniszter által normatív utasításban kiadott szervezeti és működési szabályzat határozza meg. Hivatali szervezetét a miniszter irányítása alatt a közigazgatási államtitkár vezeti. A minisztérium hierarchikus felépítésű, miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra, a főosztály osztályokra tagozódik, a főosztályvezető vezetése alatt álló titkárság osztályokra tagozódhat. A rendvédelmi szervet irányító miniszter e szervek irányításával kapcsolatos jogainak gyakorlására az általa vezetett minisztériumban ettől eltérő szervezeti egységet is létesíthet, amelynek vezetésére szolgálati jogviszonyban álló, a minisztériumba vezényelt személy nevezhető ki.

⁴⁸ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány Statútum tagjainak feladat- és hatásköréről

A kormányzati szervezetrendszerben a Ksztv. értelmében állami vezetők a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár. A felsoroltak körében a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár politikai vezetők, míg a közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár szakmai vezetők. A politikai vezető e tevékenységét állami vezetői szolgálati jogviszony keretében látja el, a szakmai vezető kormányzati szolgálati jogviszonyban áll.

A kormányhivatal törvénnyel létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. Felügyeletét kormányrendeletben kijelölt miniszter látja el. A kormányhivatal mint főhatóság közhatalmi jogosítvány birtokában olyan meghatározott államigazgatási feladatot lát el, amely nem tartozik közvetlenül egyetlen minisztérium feladatkörébe sem. Tevékenységéről beszámol a Kormánynak, valamint tájékoztatja az Országgyűlés feladatkörében érintett bizottságát. Vezetőjét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kormányhivatal területi szervekkel akkor rendelkezik, ha ezt az adott jogállási törvény kifejezetten lehetővé teszi. A Ksztv. szerint kormányhivatal a Központi Statisztikai Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, valamint a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal.

Az autonóm államigazgatási szervek különleges jogállással, sajátos tevékenységi körrel felruházott, a bürokratikus hivatali modelltől eltérő törvénnyel létrehozott szervek. Sajátosságuk, hogy közhatalmi jogosítványok birtokában államigazgatási feladatokat látnak el, hatósági eljárásuk során a közigazgatási hatósági eljárás jogszabályait alkalmazzák, ugyanakkor nem tartoznak a Kormány irányítása alá, hanem az Országgyűlés ellenőrzése alatt működnek. Autonóm jogállású központi államigazgatási szerv a Közbeszerzési Hatóság, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a Nemzeti Választási Iroda.

A központi hivatalt törvény vagy kormányrendelet hozza létre, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, vezetőjét a központi hivatalt irányító miniszter nevezi ki és menti fel. Törvényben központi hivatal akkor hozható létre, ha a központi hivatal fegyveres rendvédelmi feladatokat lát el (NAV). Az ilyen szerv irányítását a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt miniszter látja el. Szervezetét a hivatalt irányító miniszter normatív utasításában kiadott szervezeti és működési szabályzata határozza meg. A központi hivatalnak lehetnek területi szervei is, ha a létrehozó jogszabály erre kifejezetten felhatalmazást ad (pl. MÁK megyei igazgatóságai). A központi hivatalok vonatkozásában nincs jogszabályi taxáció, az ilyen típusú államigazgatási szervek létrehozását egyes hatósági ügycsoportok kiemelkedő nagyságrendje indokolja. Központi hivatal például a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, a Magyar Államkincstár, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, az Oktatási Hivatal, a Klebelsberg Központ, az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet.

Önálló szabályozó szervet az Alaptörvény szerint az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozhat létre. Vezetőjét a miniszterelnök vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki meghatározott időtartamra. Az önálló szabályozó szerv vezetője feladatkörében rendeletet alkothat, tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. A vonatkozó törvényi szabályozás értelmében ilyen szervnek minősül a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

A területi és helyi államigazgatási szervek

Az államigazgatás területi szervei a központi alárendeltségű területi és helyi államigazgatási szervek. Olyan államigazgatási feladatokat látnak el, amelyek nem minősülnek önkormányzati közügynek. A szakirodalom hatásköri szempontból általános, illetve különös hatáskörű (ágazati feladatokat ellátó), illetékességi szempontból járási, megyei, illetve regionális szinten működő területi államigazgatási szerveket különböztet meg, amelyeket gyűjtőfogalommal dekoncentrált szerveknek nevez.

Az utóbbi években a területi és helyi államigazgatási szervek rendszerében jelentős változások zajlottak le. 2011. január 1-jétől a Kormány általános hatáskörű területi szerveként létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok.⁴⁹ Ugyanezen időponttól kezdődően a területi államigazgatási szervek többsége a fővárosi és megyei kormányhivatalokba integrálódott azok önálló hatáskörű ágazati szakigazgatási szerveiként (pl. szociális és gyámhivatal). 2013. január 1-jétől megkezdték működésüket a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként a járási hivatalok.⁵⁰ 2015. április 1-jétől átalakult a területi kormányhivatalok szerkezete. További területi szervek integrálódtak a fővárosi és megyei kormányhivatalokba, bizonyos szociális ellátások (pl. családtámogatási ellátások) ügyeit a járási hivatalok vették át, illetve a kormányhivatalok belső szervezeti átalakulásának eredményeként a korábbi szakigazgatási szervek főosztályként, illetve osztályként működnek (pl. megyei kormányhivatal gyámügyi és igazságügyi főosztály, járási hivatal gyámügyi és igazságügyi osztály). 2017. január 1-jétől pedig a megyei kormányhivatali szintről számos elsőfokú feladat- és hatáskör a járási szintre került. Az átalakulás eredményeként különösen a megyeszékhelyi járási hivatalok hatásköre bővült pl. a fogyasztóvédelem, a lakáscélú állami támogatások és a környezetvédelem területén.

A fővárosi és megyei kormányhivatalt a Kormány a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter útján irányítja, emellett az egyes szakigazgatási feladatok tekintetében bizonyos irányítási jogosítványokat az adott szakpolitikai feladatokért felelős ágazati miniszter (szakmai irányító miniszter) gyakorolja. A fővárosi és megyei kormányhivatalt kormány megbízott vezeti, akit a miniszterelnök nevez ki és ment fel. Szervezete a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból áll. A járási hivatal a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja. Az általa ellátandó egyedi ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal utasítási joggal nem rendelkezik.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi megvalósítását. Ennek keretében koordinációs, ellenőrzési, informatikai, továbbá képzést, továbbképzést szervező, összehangoló tevékenységet, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatal, és a járási (fővárosi kerületi) szakigazgatási szervek működtetésével összefüggő funkcionális feladatokat lát el.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálatokat működtetnek, amelyek a kormányablak⁵¹ elnevezést kapták. Ezek a járási (kerületi) hivatalokban működnek, újabban Budapest két legforgalmasabb személypályaudvarán is megnyíltak. A kormányablakon keresztül meghatározott ügyekben azonnali ügyintézésre van lehetőség (pl. személyazonosító igazolvány eltulajdonításának, elvesztésének bejelentése), hivatalból is intézhetők bizonyos ügyek (pl. jármű forgalomból történő átmeneti kivonása). Kiemelt feladatuk továbbá, hogy az államigazgatási ügyekben teljes körű tájékoztatást nyújtsanak az ügyfeleknek, ezen kívül az

⁴⁹ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról

⁵⁰ 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról

⁵¹ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról

ügyfélszolgálati irodákon egyéb kérelmek továbbítás céljából is előterjeszthetők (TAJ kártya igénylés befogadása, Európai Egészségbiztosítási kártya igénylés befogadása stb.).

Az ágazati feladatokat ellátó területi államigazgatási szervek az egyes minisztériumok, illetve az országos főhatóságok területi szervei. Jellemzőjük, hogy közigazgatási feladatokat látnak el, területi egységekben működnek, egyszemélyi vezetés alatt állnak, ágazati hatáskörrel rendelkeznek és erőteljesen kapcsolódnak a centrumhoz. Tevékenység-fajtáik jellemzően: hatósági jogalkalmazás, információgyűjtés és -szolgáltatás, szervezési, elemzési és egyéb feladatok. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezetétől függetlenek, de annak koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartoznak, kivéve a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt. A rendvédelmi szervekre a fővárosi és megyei kormányhivatal ellenőrzési jogköre nem terjed ki.

Az önkormányzati igazgatás

A helyi önkormányzás alapjai

Az önkormányzat alatt a társadalmi közösségek olyan szervezeti formáit és intézményeit értjük, amelyek jogszabályokban elismert önállósággal és hatáskörrel rendelkeznek, jogosítványukat saját választott szerveik közreműködésével érvényesítik. A szakirodalom az önkormányzatiság fogalmát gyakran az autonómiával azonosítja. Különbség tehető szakmai önkormányzatok (köztestület) és helyi önkormányzatok között. A köztestületi önkormányzat funkcionális autonómiaként, a helyi önkormányzat a területi autonómia intézményeként fogható fel. Köztestület a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamarák.

A helyi önkormányzatok decentralizált szervek, a központi államhatalomtól függetlenek, funkciójuk a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása. A rájuk vonatkozó szabályokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) sarkalatos törvény határozza meg.

A helyi önkormányzás joga a település, valamint a megye a választópolgárainak közösségét illeti meg, amelynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi választópolgárok e közösségi jogukat választott képviselőik útján (közvetve) és a helyi népszavazáson való részvételükkel (közvetlenül) gyakorolják. A helyi önkormányzás tartalmát az előző fejezetben ismertetett önkormányzati alapjogok határozzák meg. A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként emellett kötelesek öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához, továbbá betartani és betartatni a közösségi együttélés szabályait. E kötelezettség tartalmát, illetve elmulasztásának jogkövetkezményeit a képviselő-testület rendeletében meghatározhatja.

A helyi önkormányzás rendeltetése a helyi közügyek önálló, demokratikus intézésével a helyi közakarat kifejezése és megvalósítása. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás, és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírószági és bírósági védelemben részesül.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre

A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcéllok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését. Alapjogaik egyenlők, ám kötelességeik eltérőek lehetnek, teljesítőképességük (gazdasági helyzet, település-földrajzi adottságok, lakosság szám), illetve az önkormányzatok típusai alapján. Az egyes önkormányzatok közötti kapcsolatrendszerben a mellérendeltség érvényesül, így a települési és a megyei önkormányzatok között a szubszidiaritás elvén alapuló funkcionális munkamegosztás valósul meg.

A helyi önkormányzati feladat- és hatásköröknek két alaptípusa különböztethető meg: a kötelezően ellátandó és az önként vállalt feladatok.

Kötelező feladatot kizárólag törvény állapíthat meg, a szabadon vállalható feladatellátásra az önkormányzati törvény tág lehetőségeket biztosít. A képviselőtestület vagy a helyi népszavazás döntésével olyan helyi közügy önálló megoldása vállalható, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, és amely nem veszélyezteti a kötelező feladatok ellátását. További korlát, hogy a fakultatív feladatok finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges (pl. települési értéktár létrehozása, közlevéltár létesítése, a helyi közrend, közbiztonság tevékenységében közreműködő civil szervezetek támogatása stb.).

A helyi önkormányzat törvényben meghatározott esetekben az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat is, amelynek tartalmaznia kell a feladatellátás finanszírozását is.

A helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatait az Möt. példalózó jelleggel sorolja fel, melyek tartalmát, az ágazati törvények határozzák meg. Az Möt.-n kívül ugyanakkor más törvény is megállapíthat a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatot.

Az önkormányzatok kötelező feladatai a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen szűkültek, jellemzően az alapfokú közszolgáltatásokért felelnek (kivéve a kulturális területet, illetve az egyes szociális ellátásokat). A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

- 1) közvetlenül a településhez kapcsolódóan: településfejlesztés, településrendezés, településüzemeltetés (köztemetők, helyi közutak, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, közvilágításról való gondoskodás, gépjárművek parkolásának biztosítása), a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
- 2) óvodai ellátás;
- 3) egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
- 4) környezet-egészségügy biztosítása (köztisztaság, települési környezet tisztasága);
- 5) a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, víziközmű-szolgáltatás;
- 6) gyermekjóléti és szociális szolgáltatások és ellátások;
- 7) kulturális szolgáltatás (nyilvános könyvtár biztosítása, a kulturális örökség helyi védelme, helyi közművelődési tevékenység támogatása);
- 8) honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- 9) lakás- és helyiséggazdálkodás;
- 10) helyi adóval, gazdaság szervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;

- 11) a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítása;
- 12) sport, ifjúsági ügyek;
- 13) nemzetiségi ügyek;
- 14) közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- 15) helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- 16) hulladékgyűjtés;
- 17) távhőszolgáltatás.

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

A helyi önkormányzatok az önkormányzati feladatokon túl törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján kivételesen államigazgatási feladatokat is elláthatnak (delegált feladatok).

Az Mötv. az önkormányzati feladatellátást az önkormányzatok teherbíró képességére figyelemmel a differenciált hatáskör telepítés általános elve alapján határozza meg az egyes települési típusú (községi, városi, járásszékhely városi, megyei jogú városi), illetve a megyei önkormányzatok között.

A községi önkormányzat azokat a feladatokat látja el, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, és a kapcsolódó közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségét biztosítják.

A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat olyan közszolgáltatásokat lát el, amelyeket saját, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani.

A megyei jogú város azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, amelyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.

A megyei önkormányzat, mint területi önkormányzat, törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

Budapest főváros önkormányzati rendszere kétszintű, az önkormányzati feladatmegosztás sajátosan érvényesül. A települési önkormányzati feladatokat főszabályként a kerületi önkormányzat, a területi önkormányzati feladatokat pedig a fővárosi önkormányzat látja el azzal, hogy a települési önkormányzati feladat- és hatásköröket is elláthatja.

A fővárosi önkormányzat az Mötv.-ben meghatározottak szerint ellátja mindazokat a terület- és településfejlesztési, valamint területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, amelyek a főváros egészét érintik, illetve a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak. A fővárosi önkormányzat látja el továbbá a főváros egészét, több kerületét, valamint az általa közvetlenül igazgatott Margit-szigetet érintő helyi önkormányzati feladatokat is, így többek között a helyi közösségi közlekedés biztosítását és működtetését, a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi feladatok ellátását,

köztemetők fenntartását, közvilágítás, településtartás biztosítását, az országos szerepkörrel összefüggő kulturális szolgáltatás támogatását.

A fővárosi kerületi önkormányzatok törvényi keretek között önállóan gyakorolják a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört, amelyet törvény nem utal a fővárosi önkormányzat kizárólagos feladat- és hatáskörébe, valamint ellátják a fővárosi önkormányzat feladatkörébe nem tartozó településfejlesztési, valamint településrendezési és településüzemeltetési feladatokat.

A helyi önkormányzati szervezetrendszer

A helyi önkormányzati szervezetrendszernek két alapvető típusa van: a települési önkormányzatok, amelyek a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek; valamint a területi önkormányzatok, amelyek a megyék közigazgatási területét fogja át.

A helyi önkormányzat jogi személy. A képviselő-testületet a polgármester (a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester) képviseli. Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke), a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal (megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatal), a jegyző, továbbá a társulás.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje főszabályként a képviselő-testület, amely az Alaptörvény és az MÖtv. keretei között alakítja ki szervezetét és működését. A képviselő-testület a választott önkormányzati képviselőkől áll. Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, továbbá a képviselő-testület felhatalmazása alapján a bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester és a jegyző hozhat. Az MÖtv. nevesíti a képviselő-testület azon hatásköreit, amelyek nem ruházhatóak át (pl. a rendeletalkotás, a saját szervezet kialakítása, a helyi népszavazás elrendelése, társulás létrehozása, intézmény alapítása, közterület elnevezése stb.). Működési formája a testületi ülés, amely főszabályként nyilvános. Összehívására szükség szerint kerül sor, de éves szinten legalább hat ülést tart. A képviselő-testület akkor határozatképes, ha a képviselők több mint fele jelen van. A javaslat elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelen levő önkormányzati képviselők, minősített többséget igénylő javaslat esetén a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. Döntéseit nyílt szavazással hozza meg, amelyek rendeletben⁵² vagy határozatban jelennek meg. A képviselő-testület által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. Évente legalább egy alkalommal közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. A képviselő-testület a megbízatásának lejártá előtt név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja a feloszlását azzal az időbeli korlátozással, hogy a feloszlás nem mondható ki a választást követő hat hónapon belül, valamint az általános választást megelőző év november 30. napját követően.

A települési önkormányzatok közötti együttműködés egyik formája a társult képviselő-testület. Társult képviselő-testület alakítása esetén a települési önkormányzatok részben vagy egészben egyesítik költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik. Azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott települést érintik, a település saját képviselő-testülete dönt önállóan. Társult képviselő-testület létrejöhet úgy, hogy

⁵² Az önkormányzat legfontosabb rendeletalkotási tárgyai pl. SZMSZ, állattartási rendelet, Településrendezési Szabályozási Előírások, lakásrendelet, szociális ellátásokról szóló rendelet.

az érintett települések képviselő-testületei együtt alkotják, vagy akként is alakítható, hogy az érdekelt települési képviselő-testületek lakosságárányosan küldenek képviselőket a saját testületükből.

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában települési képviselőkből és a választópolgárokból településrészi önkormányzatot (részönkormányzatot) hozhat létre, amennyiben egy településen belül elkülönült érdekszerkezetével rendelkező településrészek alakulnak ki (pl. üdülőkörzet). A részönkormányzat a képviselő-testület szerve, vezetőjét a települési képviselők közül kell választani. A részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át. Tevékenységének segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, amelyek ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak.

A bizottságok a képviselő-testület munkáját segítik, kialakításuknál a törvény önállóságot biztosít az önkormányzat számára. A bizottságok feladat- és hatásköre településenként eltérő lehet a helyi sajátosságokhoz, igényekhez igazodva. Az alakuló vagy azt követő ülésen a polgármester előterjesztésére a képviselő-testület köteles megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó, és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságokat. A száz főt meg nem haladó lakosságú községekben a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el. Az ezer főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja. A bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható. A kétezer főnél nagyobb lélekszámú településeknél kötelező a pénzügyi bizottság létrehozása, valamint a vagyonyilatkozatok vizsgálata, nyilvántartása, kezelése és őrzése is bizottsági feladatként kerül meghatározásra a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint. Ezen felül törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti, amelynek feladat- és hatáskört állapíthat meg. Elnökét és tagjainak több mint a felét a települési képviselők közül kell választani. Feladatuk a képviselő-testület döntéseinek kezdeményezése, előkészítése, illetve átruházott hatáskörben döntés. A képviselő-testület bizottságának döntési jogot adhat, azonban ezt a jogot bármikor visszavonhatja, illetve a bizottság döntését felülvizsgálhatja, megváltoztathatja. A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal látja el.

A polgármester a képviselő-testület elnöke, a település választópolgárai közvetlenül választják meg. A tisztség főállásban vagy társadalmi megbízatásként is betölthető. Főállású a polgármester, ha ekként választották meg. Feladatai alapvetően a képviselő-testülethez kötődnek. Összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, képviseli a képviselő-testületet, aláírja az önkormányzati rendeletet. Kezdeményezheti az önkormányzat érdekeit sértő döntések újratárgyalását. Amennyiben a képviselő-testület határozatképtelenség vagy határozathozatal miatt két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem dönt, a polgármester – az át nem ruházható hatáskörbe tartozó ügyek kivételével – döntést hozhat, erről a következő ülésen a képviselő-testületet tájékoztatja. A polgármester irányítja a polgármesteri hivatalt (közös önkormányzati hivatalt), e körben meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában. A polgármester dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben (pl. katasztrófavédelem és honvédelmi igazgatás területén). Egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a hivatal ügyintézőjére. Ezen túlmenően gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző, az egyéb munkáltató jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében. A polgármestert egy vagy több alpolgármester helyettesítheti, akiket a képviselő-testület választ a képviselők közül.

A polgármesteri hivatal (megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal) a képviselő-testület által a mindennapi igazgatási feladatok ellátásra létrehozott egységes hivatal. Feladatai részben az önkormányzat működéséhez kapcsolódnak, részben pedig a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe utalt ügyek döntés-előkészítésével, illetve a döntések végrehajtásával függnek össze. Közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködés összehangolásában. A hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében a jegyző gyakorolja a munkáltatói jogköröket, a kinevezés, felmentés, bérezés, jutalmazás esetében azonban a polgármester egyetértése szükséges. Közös önkormányzati hivatalt azok a járásokon belüli községi önkormányzatok hoznak létre, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a települések lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. Közös önkormányzati hivatalt alakítani, megszüntetni, ahhoz csatlakozni, abból kiválni önkormányzati ciklusonként csak egyszer, az általános helyhatósági választásokat követő 60 napon belül lehet. Törvényi követelmény, hogy a nem hivatali székhely településeken is biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

A jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt. Mint közzolgálati tisztviselőt a polgármester pályázat alapján határozott időre nevezi ki a jogszabályban meghatározott képesítési követelményeknek megfelelően. Feladatkörébe tartozik egyfelől az önkormányzati munka segítése (a hivatal vezetése, kiadmányozás szabályozása, a működéssel kapcsolatos feladatok ellátása), a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben döntés (pl. helyi adó kivetés), jogszabályokban meghatározott elsőfokú államigazgatási hatósági feladatok ellátása (pl. építési engedély kiadása, birtokvédelmi eljárás).

A helyi önkormányzatok alapjogai között szerepel a társulási szabadság, amely az önkormányzatok közötti különböző társulási formákkal a hatékonyabb önkormányzati feladatellátást hivatott szolgálni. A települési önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre. A társulás alapidokumentuma a társulási megállapodás, amelyet a társuló önkormányzatok képviselő-testületi minősített többséggel hozott döntéssel hagynak jóvá. A társulás a feladatkörébe tartozó közzolgáltatások ellátására költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, kinevezi vezetőiket. A társulás olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. A társulás saját vagyonnal rendelkezhet. Döntéshozó szerve a társulási tanács.

A megyei önkormányzat szervezete lényegében megegyezik a települési önkormányzatéval, de mutatkoznak bizonyos eltérések. A megye képviselő-testületének elnevezése a közgyűlés, elnökét és alelnökét a közgyűlés saját tagjai közül választja. A megyei közgyűlés megyei önkormányzati hivatalt a megyei jegyző vezeti. Budapesten a fővárosi közgyűlés vezetője a főpolgármester, a közgyűlés hivatalának élén pedig a főjegyző áll.

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata

Az Országgyűlés sarkalatos törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatáskörét, kötelezően ellátandó feladatait, szervtípusait, működését, anyagi eszközeinek, gazdálkodásának alapkérdéseit. Országgyűlési hatáskör az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlata is, amiről a Kormány erre irányuló javaslatára a soron

következő ülésen kell határoznia. Kiemelendő továbbá, hogy az önkormányzatokat érintő legfontosabb területszervezési döntési jogköröket (megyék összevonása, szétválasztása, határainak megváltoztatása, elnevezése, székhelye, fővárosi kerületek alakítása) a törvény szintén az Országgyűléshez telepíti.

A köztársasági elnök hatáskörébe tartozik a helyi képviselő-testület Országgyűlés által történő feloszlása esetén az illetékes kormányhivatal vezetőjének megbízása, aki az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg. Halaszthatatlan esetekben dönt olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörébe tartoznak.

Az Möt. értelmében a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A felügyelet eszközei az információkéréstől a bírósági eljárás kezdeményezéséig terjednek. A törvény foglalkozik a törvényességi felhívás intézményével, valamint a testületi ülés összehívásának jogával is felruhazza a fővárosi és megyei kormányhivatalt a törvényességi kérdések megtárgyalása érdekében. A törvényességi felügyelet körében a kormányhivatal kezdeményezheti az önkormányzati rendelet bírósági (alkotmánybírósági) felülvizsgálatát, indítványozhatja az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, kezdeményezheti továbbá a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának elrendelését a Kúriánál. Ezen túlmenően a kormányhivatal a feltételek fennállása esetén törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a törvényességi felügyeletben érintett önkormányzatra.

Az Möt. rögzíti a miniszterek helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatait. E körben kiemelt szerepe van az önkormányzatokért felelős miniszternek, aki – többek között – közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester (főpolgármester), a fővárosi és megyei kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek elkészítésében. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter pedig – többek között – irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, valamint a területszervezési döntések előkészítését. Az ágazati miniszterek szakmai feladataik teljesítése érdekében feladatkörükben tájékoztatást, adatokat kérhetnek a helyi önkormányzatoktól, amelyet az önkormányzatok kötelesek teljesíteni. Hasonlóan az ágazati minisztereknek is folyamatosan tájékoztatniuk kell a helyi önkormányzatokat az ágazati célkitűzésekről, biztosítaniuk kell az ágazati feladatok ellátásához szükséges információkat.

3. A közigazgatási hatósági eljárás

A közigazgatási hatósági eljárás fogalma, jogforrásai

Az eljárás kifejezés általában a szervezetek működési vagy cselekvési rendjét jelenti. A közigazgatási eljárás tágabb értelemben a normatív és az egyedi aktusok létrehozására irányul, ezért e tekintetben beletartozik a közigazgatási jogalkotás, a hatósági jogalkalmazás, a közigazgatási szervezetrendszeren belüli eljárás és a közigazgatási ügyvitel.

A közigazgatási eljárás szűkebb értelemben a közigazgatási szervek hatósági (külső) eljárását jelenti, amely a közigazgatási hatósági jogalkalmazói aktusok kibocsátásának rendjét foglalja magába. A közigazgatási szervek hatósági eljárási cselekményeinek szabályait a közigazgatási eljárási jog tartalmazza, amely az általános és különös eljárási jogszabályok összességét jelenti.

A közigazgatási hatósági eljárás rendjét, s benne a hatóság és az ügyfél közötti viszonyt, mint elsődleges jogforrás az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szabályozza.

Az egyes eljárástípusokra elsődlegesen azonban speciális eljárási jogszabályok vonatkoznak (pl. a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárás, a társadalombiztosítás ellátásaival kapcsolatos eljárás, gyámhatósági eljárás stb.). Ilyen esetekben az Ákr. rendelkezéseit csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. A közigazgatási eljárásjog forrásainak számbavételekor megemlítendő a közösségi jog is – elsősorban az EK-rendelet (Európai Közösség rendelete) – amely megelőzi a magyar jogforrási rendszert, és amennyiben adott konkrét kérdésben eltérően rendelkezik, vagy ha nincs nemzeti jogszabályi rendelkezés elsődleges forrásnak tekintendő. Ezekben az esetekben az Ákr. másodlagos (szubszidiárius) jogforrás. Végül a jogszabályokon túl a közigazgatási eljárásjog forrásaként meg kell említeni a döntvényi jogot, mindenekelőtt a legfelsőbb bírói fórum jogegységi határozatait.

Az általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) alapelvei és hatálya

Alapelvek az Ákr.-ben

Az alapelvek a pozitív jogot tükröző tények és egyben a jogalkotással és a jogalkalmazással szemben támasztott követelmények. Rendeltetésük, hogy megvonják egy-egy jogág keretét. A jogalkalmazó számára az egyedi eljárási szabályok alkalmazása során támpontul szolgálnak a konkrét norma értelmezésénél, sőt, normatív rendelkezésként közvetlenül végrehajthatók is.

Az Ákr. alapelv csoportjai: a jogszerűség, a hivatalbóliség, a hatékonyság elve, az ügyfélre vonatkozó alapelvek, valamint a jóhiszeműség és a bizalmi elv.

A jogszerűség elve a hatóság tevékenységének törvényhez kötöttségét jelenti, vagyis a hatóság a jogszabályban meghatározott hatáskörét, rendeltetésszerűen köteles gyakorolni. Ennek során a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően, a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell eljárnia, és a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben kell döntését meghoznia.

A hivatalbóliség elve kétféle jelentést takar: a hatóság egyfelől hivatalból indíthat eljárást (kivéve a kizárólag kérelemre indítható eljárásokat), illetve a kérelemre indult eljárást a jogszabályi feltételek fennállása esetén folytathatja, másfelől hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, felülvizsgálhatja továbbá a törvény keretei között a saját és a felülegele alá tartozó hatóság döntését és eljárását.

A hatékonyság elve azt a követelményt emeli ki, hogy a hatóságnak a tevékenységét úgy kell megszerveznie, hogy a fejlett technológiák alkalmazásával az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és a tényállás körültekintő tisztázása mellett az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Az ügyfélre vonatkozó alapelvek csoportja az ügyféli jogok érvényesülését szolgálja. Az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet. A hatóság e körben köteles egyrészt előmozdítani az ügyféli jogok gyakorlását, másrészt pedig biztosítani kell, hogy az ügyfél (az eljárás egyéb résztvevője) jogait és kötelezettségeit megismerhesse.

A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv az eljárás valamennyi résztvevőjére (így az eljárás során megkeresett, vagy az eljárásban közreműködő szervekre is) vonatkozó törvényi követelmény. Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműséget a hatóságnak kell bizonyítania. A törvény hangsúlyozza azt is, hogy senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

A törvény hatálya

Az Ákr. tárgyi hatálya a közigazgatási hatósági ügyekre terjed ki, ezt meghaladóan a hatósági ellenőrzés során is e törvény rendelkezései alkalmazandók.

Hatósági ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, adatot (tényt, állapotot, adatot) igazol, nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

Az Ákr. hatálya nem terjed ki:

- 1) a szabálysértési eljárásra;
- 2) a választási eljárásra, a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra;
- 3) az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra;
- 4) a menekültügyi, az idegenrendészeti és az állampolgársági eljárásra (kivéve az állampolgársági bizonyítványt);
- 5) a versenyfelügyeleti eljárásra;
- 6) az MNB-nek meghatározott feladatköreivel összefüggő hatósági eljárásokra.

Az általános és különös eljárási szabályok viszonya tekintetében további előírás, hogy a kivett eljárások körén kívül eső ágazati eljárásokra vonatkozó speciális jogszabályok az Ákr. rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt a törvény megengedi. Megemlítendő még, hogy jogszabály az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.

Az Ákr. alanyi hatálya a hatóságra és az ügyfélre terjed ki.

Hatóság a törvény alkalmazásában az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet (önkormányzati hatósági ügyben) hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.

Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak. Ezen kívül törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva az adott ágazati eljárásban ügyfélnek minősülnek.

Az ügyféléllé válás további feltétele az eljárási képesség. A természetes személy ügyfél akkor rendelkezik eljárási képességgel, ha az ügy tárgyára tekintettel cselekvőképesnek minősül.

Az ügyfél eljárhat személyesen vagy képviselő útján. Ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője vagy meghatalmazottja járhat el, illetve az ügyfél és képviselője együtt is eljárhat. Az ellenérdekű ügyfelek képviselőjét ugyanaz a személy nem láthatja el. A hatóság visszautasítja a képviselő eljárását, ha nyilvánvalóan nem alkalmas az ügyben a képviselő ellátására, vagy képviselői jogosultságát hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja. Ez esetben a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjék a képviselő ellátására alkalmas képviselőről. Képviselő esetén az ügyfél eltérő rendelkezése hiányában az iratokat a hatóság a képviselő részére küldi meg, kivéve a személyes megjelenésre szóló idézést. Ez utóbbiról a hatóság a képviselőt egyidejűleg értesíti. Az ismeretlen helyen tartózkodó természetes személy ügyfél részére, vagy aki nem tud az ügyben eljárni, az eljáró hatóság gondoskodik ügygondnok kirendeléséről. A meghatalmazott köteles igazolni a képviselői jogosultságát, ha azt a rendelkezési nyilvántartás nem tartalmazza. A meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani. Amennyiben a képviselői jogosultság megszűnik (visszavonás, felmondás vagy az ügyfél, illetve a meghatalmazott halála miatt), a megszűnés a hatósággal szemben a nála történő bejelentéstől hatályos.

A hatósági eljárásban előfordulhat, hogy az ügyfél az eljárásból kiesik, ezért szükséges kitérni a jogutódlás kérdésére is. Ha az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép. Ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép.

Az Ákr. területi hatálya Magyarország területére terjed ki, a 2018. január 1. napját követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni azzal, hogy a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit a törvény hatálybalépésekor még el nem rendelt és folyamatban levő végrehajtási eljárásokra is alkalmazni kell (időbeli hatály).

Alapvető rendelkezések az Ákr.-ben

Hatáskör, illetékesség, eljárási kötelezettség, hatásköri és illetékességi vita

A hatáskör anyagi jogi értelemben a feladatkör ellátását szolgáló jogi eszközöket, alaki jogi értelemben a szervek közötti minőségi munkamegosztási szabályt jelenti. Azt mutatja meg, hogy az adott ügyben milyen típusú, milyen szintű és elnevezésű szerv jogosult és köteles eljárni. Lényegében tehát a jogszolgáltató döntésre való felhatalmazást jelenti, kijelöli, hogy mely szervek a hatáskör címzettjei.

A hatósági jogkör szűkebb terjedelmű, mint az általános értelemben vett hatáskör, a közigazgatási szervek jogszabályi felhatalmazáson alapuló, egyedi ügyekben való kifelé irányuló döntési jogosultságát jelenti.

Az illetékesség az azonos hatáskörű hatóságok közötti mennyiségi munkamegosztási elvet fejezi ki, amely megmutatja, hogy az adott ügyben mely hatóság jogosult és köteles a konkrét ügyben eljárni. Az illetékes hatóság az illetékességi terület, az illetékességi ok és e kettő közötti kapcsolat alapján állapítható meg. Jogszabályok határozzák meg azt a területet, igazgatási egységet, ahol a közigazgatási szervek hatáskörüket gyakorolhatják. Ezt nevezzük illetékességi területnek. Az illetékességi ok az a jog által elismert tény, körülmény, amelynek segítségével a jogszabályok kijelölik a konkrét ügyben eljáró hatóságot. Az illetékesség tehát a hatáskörnek az illetékességi ok alapján meghatározott területre való korlátozását jelenti, az az eszköz, amelynek segítségével a hatáskör konkrétá válik.

Az Ákr. rendszere meghatározott sorrendiséget felállítva rögzíti az illetékességi okokat. Megfogalmazása szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik, ennek hiányában a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják, ennek hiányában a jogellenes magatartást elkövették.

Ha az ügy tárgya alapján nem állapítható meg az illetékes hatóság, a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye (tartózkodási helye), illetve székhelye (telephelye vagy fióktelepe) szerint illetékes hatóság jár el.

Lakcím (állandó lakóhely, tartózkodási hely, értesítési cím) hiányában az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani, ennek hiányában – ha jogszabály másként nem rendelkezik –, az eljárásra az adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság jár el, több azonos hatáskörű fővárosi hatóság esetén pedig az illetékességi vita szabályai alkalmazandók.

Az ügyben illetékes hatóságok közül az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg (megelőzés).

Az Ákr. szabályozása szerint a hatóságra jogszabályban ráruházott hatáskör gyakorlása nem lehetőségként, hanem eljárási kötelezettségként jelenik meg, amely a jogállamiság alapelvéből vezethető le. A törvény megfogalmazása szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Amennyiben ezt elmulasztja, vagyis eljárási köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget (kivéve a jogszerű hallgatás esetét), a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási bíróság kötelezi a hatóságot.

A hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

Az eljáró közigazgatási hatóságok között felmerülhet hatásköri és illetékességi vita, ha ugyanabban az ügyben több hatóság állapította meg hatáskörét és illetékességét (pozitív összeütközés), vagy több hatóság állapította meg hatáskörének és illetékességének hiányát (negatív összeütközés), és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban, vagy több illetékes hatóság előtt indult az eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárásra. Bármely fenti esetben az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között azonnal, de legfeljebb három napon belül megkísérlni a vita eldöntését. Az egyeztetést annak a hatóságnak kell kezdeményeznie, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta. Ha az egyeztetés nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes megyei (fővárosi) kormányhivatal öt napon belül, hatásköri összeütközés esetén pedig a közigazgatási bíróság jelöli ki.

A hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárási cselekményt, ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat. Ha a hatóság illetékességi területén kívül kíván eljárási cselekményt végezni, erről az illetékes hatóságot előzetesen értesíti.

A kizárás és a megkeresés

A kizárás jogintézmény az ügy elfogulatlan intézéséhez fűződő érdek biztosítéka. A kizárásra okot adó tény, körülményt kizárási oknak nevezzük, amely lehet relatív vagy abszolút. Előző esetben az ügyintéző, döntést hozó személyében rejlő szubjektív ok képezi az elintézésében való részvétel akadályát, ilyenkor a kizárás minden esetben mérlegelés tárgyát képezi, utóbbi esetben az érdekelt személy vagy szerv a törvény erejénél fogva kizárás alá esik.

Az Ákr. általános szabályként rögzíti, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése (relatív kizárási ok).

Az ügy elintézéséből kizárt az a személy, az a hatóság, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, illetve az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel. A jegyző kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél. Nem vehet részt az ügy elintézésében az eljárás egyéb résztvevője és a támogató sem. Az ügy másodfokú elintézéséből pedig kizárt az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett. A fenti körülmények bármelyikének fennállása az ügy elintézése tekintetében objektíve kizárást eredményez (abszolút kizárási okok).

Az ügyintéző a hatóság vezetőjének a kizárási ok fennállását annak észlelését követően köteles bejelenteni. A kizárási okot az ügyfél is bejelentheti. A kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt. Szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, és dönt arról is, hogy meg kell-e ismételni a kizárt ügyintéző által lefolytatott eljárási cselekményeket. A kizárási ok ügyféli bejelentése esetén a kizárásról a hatóság végzésben dönt, és azt az ügyféllel is közli. Ha az ügyfél nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárásra irányuló bejelentést, vagy ugyanazon eljárásban ugyanazon ügyintéző ellen ismételt alaptalan bejelentést tesz, a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal sújtható. Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlóival vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben a felügyeleti szerv által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.

Ha az eljáró hatóságnak illetékességi területén kívül kell valamely eljárási cselekményt elvégeznie, vagy amennyiben az ügy elbírálásához szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik – legalább ötnapos határidő tűzésével – megkeresi a más szervet (személyt).

A megkeresés tehát más szerv felkérése az eljárásban való közreműködésre. A megkeresett szerv csak akkor tagadhatja meg a megkeresés teljesítését, ha az nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes.

A nyelvhasználat és a kapcsolattartás szabályai

A közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. A nemzetiségi önkormányzat testülete határozatában a hatáskörébe tartozó hatósági eljárásban meghatározhatja emellett a nemzetisége szerinti hivatalos nyelvének használatát. A nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint a nemzetiségi természetes személy a hatóságnál használhatja nemzetiségi nyelvét.

A külföldiek nyelvhasználata kapcsán a törvény rögzíti, hogy ha a hatóság nem magyar állampolgár, vagy a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz, a hatóságnak kell gondoskodni arról, hogy az ügyfelet a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt joghátrány ne érje.

A magyar nyelvet nem ismerő ügyfél az előző körbe nem tartozó esetekben is kérheti, hogy a hatóság az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét bírálja el, feltéve, hogy a fordítási és tolmácsolási költséget előlegezi és viseli.

A törvény a kapcsolattartás általános szabályai körében rögzíti, hogy a hatóság írásban vagy szóban tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel. Írásbelinek minősül a kapcsolattartás, ha az írásban, vagy törvényben meghatározott elektronikus úton⁵³ történik. Szóbeli kapcsolattartás valósul meg, ha az ügyfél személyesen vagy írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (pl. egyszerű e-mail) tart kapcsolatot. A kapcsolattartás formáját a hatóság tájékoztatása alapján az ügyfél választja meg, ha törvény másként nem rendelkezik. Az ügyfél a választott kapcsolattartási módról más módra áttérhet, ha az a hatóságnál rendelkezésre áll. Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén viszont a védendő érték kiemelkedő jellegére tekintettel a hatóság választja meg a kapcsolattartás mikéntjét.

Adatkezelés és iratokba való betekintés

A törvény az adatkezelés szabályait általános jelleggel, az Alaptörvénnyel összhangban állapítja meg. Ennek megfelelően a hatóság jogosult az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatok, továbbá a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatok megismerésére és kezelésére. A kérelemre induló eljárásban vélelmezni kell, hogy a kérelmező ügyfél a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatok kezeléséhez hozzájárult, ideértve a különleges adatokat is. A hatóságnak kell gondoskodnia arról, hogy a törvény által védett titok (védett adat) ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme biztosított legyen. A hatóság – jogszabályban meghatározottak szerint – megismerheti azokat a védett adatokat, amelyek eljárásával összefüggnek, illetve amelyek kezelése az eljárás eredményes lefolytatása érdekében szükséges.

A hatóság indokolt esetben kérelemre vagy hivatalból végzéssel elrendeli az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ha az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti.

Az Ákr. az iratbetekintési jogot az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) előírásaival összhangban szabályozza. Az ügyfél az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinthez akár személyesen, akár képviselője útján az eljárás során keletkezett iratokba. A tanú a vallomását tartalmazó, a szemletárgy birtokosa a szemlérről készített iratba tekinthez be. Harmadik személynek a hatóság akkor engedélyezheti az iratokba betekintést, ha igazolja, hogy az irat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges. Az

⁵³ az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (E-ügyintézési tv.).

iratbetekintéskor az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy költségtérítés ellenében hiteles másolatot kérhet.

Az eljárás befejezését követően bárki korlátozás nélkül megismerheti a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést, ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki. Egyes ügyfajtákban törvény előírhatja az iratbetekintés további feltételeit és a betekintésre jogosult személyek körét is.

Nem lehet betekinteni a döntés tervezetébe, továbbá az olyan iratba, amelyből következtetés vonható le valamely védett adatra vagy olyan személyes adatra, amely megismerésének a törvényi feltételei nem állnak fenn. Ez alól kivétel az az eset, ha az adat megismerésének hiánya megakadályozná a betekintésre jogosultat a törvény által biztosított jogai gyakorlásában.

A kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási védelme és a támogató

Az Akr. külön szabályokat állapít meg az eljárási jogaik gyakorlásában az életkoruk, személyi körülményeik folytán korlátozott vagy akadályozott személyek fokozott védelme érdekében.

Az e körbe tartozó személy a közigazgatási hatósági eljárásban tárgyaláson csak akkor hallgatható meg, ha a más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti, valamint akkor hívható fel személyes nyilatkozattételre, illetve akkor hallgatható meg tanúként, ha ezt állapota megengedi és személyes nyilatkozata vagy tanúvallomása más módon nem pótolható. További követelmény, hogy a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személyt lehetőség szerint lakóhelyén kell meghallgatni, és az egyenlő esélyű hozzáférést számára biztosítani kell.

A nem cselekvőképes személy nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, illetve tanúként akkor hallgatható meg, ha ő maga kéri, és a törvényes képviselője, vagy érdekellentét esetén eseti gondnoka ehhez hozzájárul. A szóbeli nyilatkozat, illetve tanúvallomás megtételére csak a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok jelenlétében kerülhet sor, az írásbeli nyilatkozathoz a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok aláírása szükséges. A cselekvőképtelen tanú meghallgatása esetén a hatóság mellőzi a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést.

Ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője hallássérült vagy siketvak, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell őt meghallgatni. A jelen lévő hallássérült írásban is tehet nyilatkozatot. Ha a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője beszéd fogyatékos, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.

A hatóság az e körbe tartozó ügyfél, tanú, szemletárgy-birtokos vagy megfigyelt személy védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet végzéssel az érintett személy adatainak zárt kezeléséről és az iratbetekintési jog korlátozásáról. A végzést a törvényes képviselővel is közölni kell.

A korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy idézéséről a hatóság a törvényes képviselőjét értesíti, a cselekvőképtelen személyt a törvényes képviselője útján idézi.

A cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal elősegítése érdekében a gyámhatóság által kirendelt támogató a támogatott személlyel egyidejűleg az eljárás során valamennyi eljárási cselekménynél jelen lehet, a nyilatkozat, adatszolgáltatás megtételének elősegítése érdekében a támogatott személlyel egyeztetet.

A kérelemre induló hatósági eljárás

A kérelemre vonatkozó szabályok, a kérelem visszautasítása

A kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri. A kérelmet főszabályként a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni. Az ügyfél a kérelmével addig rendelkezhet, amíg a tárgyában hozott döntés véglegessé nem válik. E követelményeket az eljárással összefüggő egyéb kérelmekre is alkalmazni kell.

Ha jogszabály további követelményt nem állapít meg, a kérelemnek tartalmaznia kell az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét is. Nem kérhető viszont az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása, továbbá olyan adat, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartás tartalmaz.

A kérelem az illetékes hatóságnál vagy a kormányablaknál terjeszthető elő. Ez utóbbi esetben akkor, ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki. Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul. A kérelmet nem a megjelölése, hanem a tartalma szerint kell elbírálni.

Az eljárás lefolytatásának akadályá körében az Ákr. a visszautasítás új jogintézményt vezetett be. A kérelem visszautasításának vannak kötelező és mérlegelésen alapuló esetei. A visszautasítás tárgyában hozott döntés önálló fellebbezéssel támadható.

A hatóságnak a kérelmet vissza kell utasítani, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírált, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott.

Az előfeltétel hiányának esete áll fenn, ha pl. nincs helye áttételnek, ha a kérelem lehetetlen célra irányul, idő előtti vagy elkésett, nem a jogosulttól származik, vagy tartalmából megállapítható, hogy az nem hatósági ügy.

Ha a kérelmet nem az előírt formában nyújtották be, ez esetben a hatóság mérlegelheti a visszautasítás alkalmazását. Amennyiben a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjeszti, az eljárást teljes eljárásban kell lefolytatni. Ilyenkor a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, a beadáshoz fűződő jogi hatályok fennmaradnak, de az ügyintézési határidőt az ismételt beadást követő naptól kell számítani. Az ismételt benyújtás a visszautasító döntés elleni jogorvoslatról való lemondásnak, illetve visszavonásának minősül.

A sommás eljárás és a teljes eljárás

Az Ákr. rendszerében a kérelem elbírálására a törvényi feltételeknek megfelelően automatikus döntéshozatali eljárásban, sommás eljárásban vagy teljes eljárásban kerülhet sor.

Az automatikus döntéshozatal és a sommás eljárás főként az egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható, az eljárás gyors befejezését teszik lehetővé, míg a teljes eljárás a klasszikus

közigazgatási hatósági eljárás, amely során a hatóságnak módja nyílik a törvény szerinti különböző eljárási cselekmények lefolytatására. Megjegyzendő, hogy törvény egyébként egyes ügyekben kizárhatja a sommás eljárás alkalmazását.

Automatikus döntéshozatalnak akkor van helye, ha törvény vagy kormányrendelet megengedi, a kérelem benyújtásakor a hatóság részére minden adat rendelkezésére áll, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és nincs ellenérdekű ügyfél. Bármelyik feltétel hiánya kizárja ezen eljárás lehetőségét. Egyes konkrét eseteit az ágazati jogszabályok határozzák meg (pl. közlekedési szabályszegés esetén közigazgatási bírság kiszabása⁵⁴).

Sommás eljárásban kerül az ügy elintézésre, ha a tényállás tisztázott (a hiánytalan kérelem és mellékletei, valamint a rendelkezésre álló adatok alapján), és nincs ellenérdekű ügyfél. Bármely feltétel hiánya esetén a hatóság a sommás eljárás szabályait mellőzi, és függő hatályú döntést vagy más, a függő hatályú döntést kizáró döntést hoz.

A hatóság az eljárás megindításától számított nyolc napon belül függő hatályú döntést hoz, amelyben rendelkezik arról, hogy

- az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek (vagy az igazgatási szolgáltatási díjnak) megfelelő összeget (ennek hiányában tízezer forintot) a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni,
- a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól,
- a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti (kivéve pl. a kérelemre indult külön eljárásokat, vagy hatósági szerződés megkötése esetén stb.).

A függő hatályú döntéshez csak akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság az ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. (Nem kapcsolódik joghatás a felfüggesztést elrendelő vagy szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez.)

Mellőzi a hatóság a függő hatályú döntést, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, érdemben dönt, az eljárást felfüggeszti vagy a beadvány elintézését függőben tartja, illetve az eljárás szünetel.

Meghatározott esetekben az Ákr. kizárja a függő hatályú döntés meghozatalát (pl. a döntés központi államigazgatási szerv vagy annak vezetője, vagy az MNB hatáskörébe tartozik, illetve, ha az ügy tárgya honvédelmi és katonai, továbbá nemzetbiztonsági célú építmény). Függő hatályú döntés kizártsága esetén a hatóság az ügyet teljes eljárásban intézi el.

A függő hatályú döntés véglegessé válása esetén a hatóság értesíti a felügyeleti szervét, továbbá akikkel a döntést közölte, és intézkedik az eljárási költség megfizetése, valamint a kérelmező által megfizetett illeték vagy díj, továbbá az általa előlegezett eljárási költség visszatérítése iránt.

Átfordulhat a sommás eljárás teljes eljárássá, ha az ügyfél felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt. Ezt ugyanis a hatóságnak az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek kell tekintenie, így a kérelmet teljes eljárásban kell elbírálnia. Az ügyfél kérheti továbbá az automatikus döntéshozatali eljárásban vagy a sommás

⁵⁴ a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. 21. § (4) bekezdése

eljárásban hozott nem fellebbezhető döntés esetén a közlésétől számított öt napon belül, hogy a kérelmét a hatóság ismételten, immár teljes eljárásban bírálja el.

Hiánypótlás és a kapcsolódó eljárás

A hatóság határidő tűzésével – a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt, ha beadványa a jogszabályi előírásoknak nem felel meg, vagy megfelel ugyan, de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges. A hiánypótlásra a jogalkotó törvényi határidőt nem határoz meg, azt a hatóság szabja meg a hatékonyság elvére is figyelemmel, és mindössze egy alkalommal kerülhet rá sor. Ez utóbbi alól azonban az ágazati jogszabályok kivételt tehetnek.

A kapcsolódó eljárás a hatóságok együttműködésének új típusa. Célja, hogy az egymásra épült ügyekben (pl. szociális támogatások kérelmezése, adatváltások átvezetése a különböző nyilvántartásokban) az ügyfeleket tehermentesítse. Ennek megfelelően, ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban (kapcsolódó eljárás) meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy nála is előterjesztheti a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet. Az ügyfél ez irányú kérelme esetén a hatóság a döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a kapcsolódó eljáráshoz szükséges, nála fellelhető bizonyítékokat továbbítja a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak. A kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság a döntését a hatóság útján közli az ügyféllel. A hatóság a fentiek szerint jár el akkor is, ha a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság döntése további kapcsolódó eljárás lefolytatásához szükséges. Ilyenkor a hatóság az ügyfelet valamennyi kapcsolódó eljárásról tájékoztatja.

Ha az ügyfél a kapcsolódó eljárás iránti kérelmet anélkül nyújtja be, hogy az abban hozandó döntés feltételét képező eljárás (megelőző eljárás) iránti kérelmét benyújtotta volna, a kérelmet a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság átteszi a megelőző eljárásban eljáró hatósághoz. A megelőző eljárásban eljáró hatóság a véglegessé vált döntését megküldi a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak.

Az eljárás megszüntetése, felfüggesztése és szünetelése

A megszüntetés az eljárás érdemi döntés nélküli lezárását eredményezi. A törvény tételesen felsorolja azokat az eseteket, amikor a hatóságnak az eljárást meg kell szüntetnie. Így a hatóság az eljárást megszünteti, ha

- 1) a kérelem visszautasításának lett volna helye, de az ok később jutott a tudomására;
- 2) a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja;
- 3) az eljárás okafogyottá vált;
- 4) az ügyfél az eljárási költségelölékezési kötelezettségének nem tesz eleget;
- 5) kérelemre indult eljárásban a kérelmet visszavonták, és az eljárás hivatalból nem folytatható;
- 6) az ügyben más hatóság már eljár, vagy más hatóság kijelölésére került sor;
- 7) az ügy érdemi eldöntése más szerv hatáskörébe tartozó előkérdés elbírálásától függ, és az ügyfél az eljárás megindítására vonatkozó hatósági felhívásnak nem tesz eleget.

Egyes ügyekben az érdemi döntés meghozatala olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amelynek elbírálása más szerv hatáskörébe tartozik. Ilyen esetekre rendelkezik a törvény az eljárás felfüggesztéséről, amelynek a hatályos szabályozás szerint kötelező és mérlegelésen alapuló esetkörei lehetnek.

A hatóság az eljárást akkor függeszti fel (kötelező esetkör), ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, vagy az ügyben külföldi szervet kell megkeresni. Az eljárás felfüggeszhető, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. Amennyiben a bíróság vagy más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre őt a hatóság megfelelő határidő tűzése mellett felhívja.

A más eljárási törvények (Pp., Vht.) rendszerében ismert szünetelés jogintézménye a közigazgatási rendtartásban új elem, amely az ügyfél kérésére lehetővé teszi, hogy a kérelemnek elbírálására indult eljárás meghatározott ideig függő helyzetbe kerüljön. Ezalatt az ügyfeleknek lehetősége nyílik arra, hogy esetleges jogvitájukat eljáráson kívül rendezzék, és ügyükben ily módon érdemi megoldás szülessék. Az eljárást bármelyik ügyfél kérelmére folytatni kell. Hat hónapi szünetelés után a csak kérelemre folytatható eljárás megszűnik. A megszűnésről a hatóság értesíti azokat, akikkel a határozatot közölné.

Az ügyintézési határidő, a határidő számítása, igazolási kérelem

Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul, miként arra a korábbiakban már utalás történt. Az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik, ha törvény eltérően nem rendelkezik.

Az ügyintézési határidő automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra, sommás eljárásban nyolc nap, teljes eljárásban hatvan nap. E határidőn belül a döntés közlése iránt is intézkedni kell. A teljes eljárásban meghatározott ügyintézési határidőnél hosszabb határidőt törvény, rövidebb határidőt jogszabály állapíthat meg.

Nem számít be az ügyintézési határidőbe az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének időtartama és az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama (feltéve, hogy függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye).

Amennyiben valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről törvény vagy kormányrendelet nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza.

A testületi szerv, a hatáskörébe tartozó ügyben az ügyintézési határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen határoz.

Meghatározott esetekben soron kívül kell az ügyet elintézni, így a kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetén, ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy a közbiztonság, a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében egyébként szükséges.

Ha a hatóság az ügyintézési határidőt túllépi (pl. határidőben nem hoz függő hatályú döntést, az ügyintézési határidőt túllépi és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye, vagy az automatikus döntéshozatal vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi), az

eljárás lefolytatásáért az illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek. Az ügyfél ez esetben mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

A határidő (napokban, hónapokban, években megállapított) hagyományos számítása mellett új elemként bevezeti a törvény a többi eljárásjogi kódexhez hasonlóan az órákban megállapított határidő számítását.

Az igazolás jogintézménye az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője vétlen mulasztásának kimentésére szolgáló jogorvoslat. Aki tehát az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő, amelyről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. A jogorvoslatra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírálja el. A mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb negyvenöt napon belül lehet előterjeszteni. Határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek feltételei fennállnak.

Az igazolási kérelem előterjesztése és a kérelem alapján megismételt eljárási cselekmény határidejének elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.

Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak kell tekinteni, ezért szükség esetén a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.

A szakhatóság közreműködése

Közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet⁵⁵ az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie. A szakhatóságra főszabályként a hatóságra, az állásfoglalására, a döntésre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályok csak az előzetes szakhatósági állásfoglalás esetén alkalmazandók. A kérelem visszautasítása esetén nem kell a szakhatóságot megkeresni.

A hatóság és a szakhatóság, valamint a szakhatóságok egymás között a kérelem teljesítésére vonatkozó feltételeket egyeztetés útján állapítják meg. A szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

Ha a szakhatóság utóbb észleli, hogy állásfoglalása jogszabályt sért, állásfoglalását a döntés (a határozat vagy megszüntető végzés) véglegessé válásáig egy ízben módosíthatja.

A szakhatóság mellőzése esetén az erről való tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, ennek eredményéhez képest adja ki állásfoglalását. A szakhatóság az állásfoglalását a hatóság felügyeleti szervével is közli.

Ha törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki, az ügyfélnek az eljárás megindítása előtt benyújtott kérelmére a szakhatóság a szakhatósági állásfoglalásra vonatkozó szabályok

⁵⁵ 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet

megfelelő alkalmazásával előzetes szakhatósági állásfoglalást ad ki. A kérelemhez egy évnél nem régebbi előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be. A kérelemmel együtt benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást a hatóság szakhatósági állásfoglalásként használja fel.

Idézés, értesítés

Az idézés a hatóság előtt az általa megjelölt helyen és időben való megjelenési kötelezettséget jelenti olyan személy számára, akinek a személyes meghallgatása az eljárás során szükséges. A törvény lehetőséget biztosít arra, hogy ha az idézett személy kora, egészségi állapota vagy más méltányolható ok miatt a hatóság előtt nem képes megjelenni, tartózkodási helyén is meghallgatható legyen.

A hatóság az illetékességi területén lakóhellyel nem rendelkező személyt vagy székhellyel nem rendelkező szervezet törvényes képviselőjét meghatározott esetekben idézheti a székhelyére. Így pl. akkor, ha jogszabály írja elő, az idézés célja a tárgyaláson, egyeztetésen való részvétel, a megkeresés útján történő meghallgatás csorbítaná bármely ügyfél eljárási jogait, az idézni kívánt személy lakóhelyén nem működik az adott eljárási cselekmény lefolytatásához szükséges szakismerettel rendelkező hatóság, vagy azt az idézett személy kéri.

Az idézésben meg kell jelölni, hogy a hatóság az idézett személyt milyen ügyben, milyen minőségben kívánja meghallgatni, figyelmeztetni kell továbbá a megjelenés elmulasztásának következményeire is. Az idézést úgy kell közölni, hogy azt az idézett a meghallgatást megelőzően legalább öt nappal korábban megkapja.

Ha az idézett személy a szabályszerű idézésnek nem tesz eleget, vagy meghallgatása előtt az eljárás helyéről engedély nélkül távozik, és távolmaradását előzetesen alapos okkal nem menti ki (vagy utólag nem igazolja), továbbá, ha a meghallgatásra alkalmatlan állapotban jelenik meg, és ezt a körülményt nem menti ki, eljárási bírsággal sújtható. Ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg és a távolmaradását nem mentette ki, előzetes ügyészi jóváhagyást követően a rendőrség útján elővezetethető. A távolmaradás vagy eltávozás menthető indokának igazolása esetén az eljárási bírságot megállapító és az elővezetést elrendelő végzést a hatóság visszavonja.

Amennyiben az elővezetni kívánt személy a Magyar Honvédség tényleges állományú vagy a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja, az elővezetés céljából az állományilletékes parancsnokot kell megkeresni.

Értesítésre akkor kerül sor, ha a hatóság nem tartja szükségesnek az ügyfél idézését, azonban fontos, hogy időben tudomást szerezzen bizonyos eljárási cselekményekről, így élni tudjon eljárásbeli jogaival. A hatóság köteles az ügyfelet a tanú és a szakértő meghallgatásáról, a szemléről és a tárgyalásról legalább öt nappal korábban azzal a tájékoztatással értesíteni, hogy az eljárási cselekményen részt vehet, de megjelenése nem kötelező. Az értesítésben megjelölt eljárási cselekmény elmulasztása nem von maga után szankciót, mivel csak az ügyfél tájékoztatására szolgál.

A tényállás tisztázása, az eljárási cselekmények rögzítése

Az eljárás célja, hogy a közigazgatási hatóság valóságghú tényállásra alapozott döntést hozzon. Ha a döntéshozatalhoz a rendelkezésre álló adatok nem elegendők, az eljáró hatóság bizonyítási eljárást folytat le. A hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas. Nem használható fel bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték.

Nem kell bizonyítani a hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket. A közigazgatási hatósági eljárásban a szabad bizonyítás elve érvényesül. Erre utal a bizonyítékok példálózó jellegű felsorolása, továbbá az a rendelkezés, amely szerint a hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.

Fontos hangsúlyozni, hogy közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.

Bizonyítási eszköz az Ákr. rendszerében különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemle és a szakértői vélemény.

Az ügyfél nyilatkozata a hatósági eljárásban az egyik leggyakrabban alkalmazott bizonyítási eszköz. Az ügyfélnek joga van az eljárás során írásban vagy szóban nyilatkozattételre vagy a nyilatkozattétel megtagadására. A megtagadásnak szankciója nincs, ebben az esetben a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy megszünteti az eljárást. Szükség esetén a hatóság az ügyfelet a kérelmére indult eljárásban nyilatkozattételre hívhatja fel. Ha jogszabály nem zárja ki, az ügyfél a nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges. A hivatalból indult eljárásban az ügyfél a hatóság felhívására köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat (adatszolgáltatási kötelezettség). Az ügyfél vagy képviselője jóhiszeműen köteles eljárni és igazmondásra kötelezett. Valótlan tényállítás, illetve az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása esetén eljárási bírsággal sújtható.

Az irat a közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb bizonyítási eszköze. A hatóság a tényállás tisztázása során felhívhatja az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására. Az ügyfél az iratot másolatban is benyújthatja, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik. Ha a külföldön kiállított közokirat eredetiségével vagy tartalmával kapcsolatban kétség merül fel, a hatóság felhívja az ügyfelet e közokirat felülhitelesített példányának bemutatására. Ha az ügyfél a nem magyar nyelven kiállított irat mellé annak magyar nyelvű hiteles fordítását is csatolja, a hatóság azt a fordítás szerinti tartalommal fogadja el.

A tanú valamely általa észlelt tényről nyilatkozik a hatóság előtt. A tanúzás magába foglalja a megjelenési, vallomástételi és igazmondási kötelezettséget. A tanút jogaira, kötelességeire és a hamis tanúzás jogkövetkezményeire figyelmeztetni kell. Megjelenés elmulasztása esetén a tanú eljárási bírsággal sújtható, ismételt esetben elővezetése rendelhető el. A tanú vallomástételének akadályai lehetnek abszolút, illetve relatív okok. Abszolút tanúzási akadály esetén a vallomástételnek nincs helye, a hatóságnak azt hivatalból kell figyelembe vennie. Relatív tanúzási akadály esetén a tanú belátásától függ, hogy tesz-e vallomást.

Tanúként nem hallgatható meg, akitől bizonyítékként értékelhető vallomás nem várható, továbbá védett adatnak minősülő tényről az, aki a titoktartás alól felmentést nem kapott (abszolút tanúzási akadályok).

A tanú nem köteles vallomást tenni (relatív tanúzási akadályok), ha

- 1) az ügyfél hozzátartozója;
- 2) vallomásával önmagát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná;
- 3) a médiatartalom-szolgáltató, vagy vele munkaviszonyban (munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban) álló személy, és a tanúvallomásával a számára – az e tevékenységgel összefüggésben – információt átadó személy kilétét felfedné;

4) diplomáciai mentességben részesülő személy.

Bizonyítékként nem használható fel a vallomástételi akadályok figyelmen kívül hagyásával felvett tanúvallomás, továbbá az olyan tanúvallomás, amelynek megtétele előtt a tanút nem figyelmeztették a vallomás megtagadásának lehetőségére.

Ha a tanú meghallgatás nélkül vagy a meghallgatását követően írásban tesz tanúvallomást, ki kell tűnnie, hogy a vallomást a vallomástétel akadályainak, valamint a hamis tanúzás következményeinek ismeretében tette meg. Erre a tanút a hatóság az írásbeli tanúvallomás megtételének engedélyezésével egyidejűleg, a vallomástétel akadályainak és a hamis tanúzás következményeinek ismertetésével figyelmezteti.

A szemle az a bizonyítási eszköz, amelynek során a hatóság a tényállás tisztázására ingó dolgot, ingatlant (együtt szemletárgyat) személyt megtekint vagy megfigyel. A szemletárgy birtokosát, illetve a szemlével érintett személyt a hatóság előzetesen értesíti, kivéve, ha az a szemle eredményességét veszélyeztetné. A szemletárgy birtokosának távolléte nem akadály a szemle megtartásának. A szemlén az ügyfél is jelen lehet, ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését nem rendelték el.

Az azonnali eljárási cselekmény eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében a hatóság a szemlénél a rendőrség közreműködését kérheti. A rendőrség – az Rtv. vonatkozó szabályai szerint – a hatóság felkérésére azonnal (előzetes megkeresése nélkül) a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést.

Ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali eljárási cselekmény érdekében van szükség, illetve, ha ezt törvény más fontos okból megengedi, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja. Ez esetben a szemle megtartásáról az ügyész előzetesen – a szemle megtartásáról való hatósági döntést követően haladéktalanul – értesíteni kell, továbbá ahhoz a rendőrség és lehetőség szerint hatósági tanú közreműködését kell kérni. Ha az ügyész a szemle megtartásával nem ért egyet, azt megtiltja.

Szakértő meghallgatására vagy szakértői vélemény kérésére akkor kerül sor, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel.

Nem rendelhető ki szakértő, ha ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalását kell beszerezni. A szakértőt a véleményadás előtt figyelmeztetni kell a hamis véleményadás jogkövetkezményeire. Az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben a szakértőkre az igazságügyi szakértőkről szóló törvény⁵⁶ rendelkezései irányadóak.

Tolmácsot kell alkalmazni, ha a hatósági eljárásban idegen nyelv használata szükséges, és az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet az ügyintéző nem beszéli, illetve, ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője hallássérült, vagy siketvak. Az ügyben eljáró hatóság el nem járó tagja, valamint az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személy tolmácsként igénybe vehető. A tolmácsra is irányadóak a szakértőre vonatkozó rendelkezések.

⁵⁶ 2016. évi XXIX. törvény az igazságügyi szakértőkről

Tárgyalást tart a hatóság, ha jogvita eljárásban (az ellenérdekű ügyféllel szemben kérelemre indított eljárásban) a tényállás tisztázásához a felek együttes meghallgatása szükséges. Tárgyalást kell akkor is tartani, ha az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyamatban levő eljárásban az ügy természete lehetővé teszi, vagy a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására. A hatóságnak a tárgyaláson meg kell kísérelnie az ellenérdekű ügyfelek között egyezség létrehozását. Tárgyalás keretében az ügyfél bizonyítási indítványt tehet és kérdést intézhet a meghallgatott személyhez. A hatóság a tárgyalást a feltételek fennállása esetén helyszíni szemle keretében is lefolytathatja. A tárgyalás rendjét zavaró személyt a tárgyalás vezetője rendreutasítja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja, és eljárási bírsággal sújthatja.

Ha a hatóság az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, amelynek során nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, a befejezését követően értesíti az ügyfelet, hogy az iratbetekintési szabályok figyelembe vételével a bizonyítékokat megismerheti és további bizonyítási indítványt terjeszthet elő.

Fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a hatósági eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen. Előfordulhat, hogy az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevőjének magatartása akadályozza az eljárást, és emiatt az eljárás indokolatlanul elhúzódik. Mindezt a hatóság azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegve az eljárást akadályozza, az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja (legkisebb összege esetén tízezer forint, legmagasabb összege főszabályként természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forint).

Az egyes eljárási cselekmények rögzítése kulcskérdés valamennyi eljárásjogban. A rendtartás rögzíti, hogy a szóbeli kérelemről (ha azt nyomban nem teljesítik), valamint a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekményről az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője részvétele esetén jegyzőkönyvet, más esetben feljegyzést kell készíteni. A feljegyzés tartalmazza készítésének helyét és idejét, az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, nyilatkozataik lényegét, illetve a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat. A jegyzőkönyv ezen túlmenően tartalmazza a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetést is. A feljegyzést a készítője írja alá, a jegyzőkönyvet (annak minden oldalán) az eljárási cselekményen részt vevő valamennyi személy aláírja. A törvény lehetővé teszi azt is, hogy a hatóság az egyes eljárási cselekményekről kép- és hangfelvételt készítsen. A rögzítésmód esetén a jegyzőkönyvben csak az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint az elkészítés helyét, idejét kell feltüntetni.

Az eljárási cselekmények dokumentálásához szorosan kapcsolódik a hatósági tanú jogintézménye. A hatósági tanú a biztosítási intézkedés alkalmazása során, a szemlénél, a lefoglalásnál, a zár alá vételnél és a hatósági ellenőrzésnél vehető igénybe, aki az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket a jegyzőkönyv aláírásával igazolja. Hatósági tanúkenti közreműködésre senki nem kötelezhető. Nem lehet hatósági tanú az ügyfél, az ügyfél hozzátartozója vagy képviselője, az eljáró hatósággal közszolgálati, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy és az eljárási képességgel nem rendelkező személy. Az eljárási cselekmény előtt a hatósági tanút a jogairól és kötelezségeiről fel kell világosítani, költségtérítésre a tanú költségeinek megtérítésére vonatkozó szabályok szerint jogosult. Az eljárási cselekmény során tudomására jutott tényekre, adatokra nézve főszabályként titoktartási kötelezettség terheli.

A hatóság döntései

A határozat és a végzés

A döntés a közigazgatási hatósági eljárás központi eleme, hiszen az eljárások zöme döntés meghozatalára irányul. A döntés a törvény értelmezésében gyűjtőfogalom, amely átfogja az érdemi és az eljárásvezető döntéseket. A hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzések.

Az alakszerű döntés az alábbi kellékeket tartalmazza:

- 1) a fejrészt: az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot;
- 2) a rendelkező részt: a hatóság döntését, a szakhatóság állásfoglalását, a jogorvoslati tájékoztatást, a felmerült eljárási költség viselését;
- 3) az indokolást: a megállapított tényállást, a bizonyítékokat, a szakhatósági állásfoglalás indokolását, a mérlegelés és a döntés indokait, valamint a felhívott jogszabályhelyek megjelölését;
- 4) a záró részt: a döntéshozatal helyét, idejét, a kiadmányozó nevét, hivatali beosztását, aláírását a hatóság bélyegzőlenyomatával, elektronikus dokumentumként kiadott döntés esetén a minősített elektronikus aláírással.

Egyszerűsített döntés hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, vagy az egyezség jóváhagyásáról. Ilyenkor a hatóság a jogorvoslatról való tájékoztatást mellőzheti, az indokolásban pedig csak a döntést megalapozó jogszabályhelyeket jelöli meg.

A hatóság a döntését külön okiratban szövegezi meg, jegyzőkönyvbe foglalja, vagy az ügyiratra feljegyzi. Kivételesen, azonnali eljárási cselekményt igénylő ügyben a döntés előzetes írásba foglalása mellőzhető, és az ügyféllel szóban is közölhető. Ilyenkor a hatóság a döntést utólag írásba foglalja és közli.

A törvény bevezeti a jogszerű hallgatás jogintézményét is, amely szerint az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt.

Jogszerű hallgatásnak van helye, ha az automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki, a sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik. A teljes eljárásban az ügyfelet akkor illeti a kérelmezett jog gyakorlása, ha törvény vagy kormányrendelet megengedi, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

A jogszerű hallgatás esetén a hatóság a megszerzett jogot rávezeti a kérelemre, és annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot ad ki.

A hatóság döntésének véglegessége, azonnali végrehajthatóság

A hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már – a törvényben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be.

Azokban az esetekben, amelyekben a törvény kizárja a fellebbezés lehetőségét, a döntés a közléssel véglegessé válik. Az Ákr. szerint nincs helye fellebbezésnek:

- 1) ha az elsőfokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta (kivéve a központi hivatalt),
- 2) ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést,
- 3) a másodfokú hatóság által hozott önállóan fellebbezhető végzés esetén,
- 4) ha nincs kijelölt másodfokú hatóság,
- 5) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben,
- 6) ha a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.

Amennyiben az adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, a hatóság döntése akkor válik véglegessé, ha ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt, a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták, vagy a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta, a másodfokú döntés közlésével.

A fellebbezésről lemondás vagy a fellebbezés visszavonása esetén véglegessé válik a döntés az elsőfokú döntés közlésekor, illetve az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatóságához való megérkezésének napján. Előző esetben akkor, ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, utóbbi esetben pedig, ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről vagy fellebbezését visszavonja.

A fellebbezési eljárás megszüntetése esetén az erről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése.

Az elsőfokú döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései véglegessé válnak, ha csak az eljárás egyéb résztvevője fellebbezett a döntés rá vonatkozó rendelkezése ellen, vagy kizárólag a döntés egyes rendelkezései ellen nyújtottak be fellebbezést, és annak elbírálása nem hat ki a nem fellebbezett rendelkezésekre.

A hatóság bizonyos esetekben a döntését azonnal végrehajthatóvá nyilvánítja (így pl. ha életveszéllyel, súlyos kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy következményeinek enyhítése miatt, vagy nemzetbiztonsági, honvédelmi, közbiztonsági érdekből, illetve a közérdek védelme érdekében szükséges stb.).

A döntés közlése

A határozatot közölni kell az ügyféllel, továbbá azzal, akire nézve rendelkezést állapít meg, és az ügyben eljáró szakhatósággal. A végzést azzal kell közölni, akire nézve rendelkezést tartalmaz, és akinek a jogát vagy jogos érdekét érinti. A hatóság az ügyfél kérelmére egy ízben külön illeték vagy díj felszámítása nélkül ad ki másolatot a vele nem közölt végzésről.

A hatóság a döntést írásbeli kapcsolattartás esetén hivatalos iratként vagy az E-ügyintézési tv.-ben meghatározott elektronikus úton kézbesíti. Ha jogszabály nem zárja ki, a döntést szóban is lehet közölni, ilyenkor a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt alá kell írni. A szóban közölt döntést kérelemre a hatóság írásban is megküldi az érintett részére.

A döntés közlésének napja főszabályként az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték, hirdetményi úton történő közlés esetén a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik nap.

Ha a hatóság életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, valamint törvény rendelkezése alapján a döntést nem az előzőekben leírtak szerint közli, azt írásban is megküldi az érintett részére. Ilyenkor a döntés közlésének napja – kizárólag a jogorvoslati határidők számításának szempontjából – az írásbeli közlés napja.

Az Ákr. a kézbesítés szabályai körében rögzíti, hogy a nem elektronikusan közölt iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni, ha a címzett az átvételt megtagadta. Ha a kézbesítés azért volt sikertelen, mert a hivatalos irat a címzett hatósági nyilvántartásban szereplő lakcíméről vagy székhelyéről a hatósághoz „nem kereste”, illetve „ismeretlen” vagy „elköltözött” jelzéssel érkezett vissza, az előző esetben a kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon, az utóbbi esetben a kézbesítés megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni.

Fontos kiemelni, hogy a rendtartás mellőzi a korábbi „kézbesítési vélelem” fogalmat, ehelyett a hivatalos irat kézbesítettségéről rendelkezik, amely ellen a címzett a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a közléstől számított negyvenöt napon belül kifogást terjeszthet elő, amelyet a kézbesítettnek tekintett iratot kiadmányozó hatóság bírál el.

A kifogásnak a hatóság akkor ad helyt, ha a címzett az iratot azért nem vehette át, mert a kézbesítés a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó jogszabályok megsértésével történt, vagy más okból nem volt szabályszerű, avagy az iratot más, önhibáján kívüli okból nem volt módja átvenni.

A nem természetes személy címzett csak a kézbesítés szabálytalansága esetén nyújthat be kifogást.

A kézbesítés kapcsán az Ákr. előírja, hogy milyen feltételek fennállása esetén kell kézbesítési megbízottat megnevezni, illetve mikor rendelhető ki kézbesítési ügygondnok.

Kézbesítési meghatalmazottat az ügyfél az első kapcsolatfelvétel alkalmával köteles megnevezni, ha magyarországi lakcímmel vagy székhellyel nem rendelkezik, képviselőt nem nevezett meg, és elektronikus kapcsolattartásnak nincs helye. Ilyenkor a kézbesítési meghatalmazott veszi át és továbbítja az ügyfél részére az eljárásban keletkezett, az ügyféllel közlendő döntéseket és iratokat. A kézbesítési meghatalmazottal szabályszerűen közölt döntést úgy kell tekinteni, hogy az a meghatalmazottal történt közlést követő tizenötödik napon minősül az ügyféllel közöltnek.

Kézbesítési ügygondnok rendelhető ki a döntés közlésének megkísérlése érdekében, ha hirdetményi közlésnek lenne helye, és a döntés az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, vagy alapvető jogát vonja el, illetve korlátozza. A kézbesítés sikertelensége esetén a döntést azon a napon kell kézbesítettnek tekinteni, amikor a kézbesítési ügygondnok a kézbesítés sikertelenségét az őt kirendelő hatóságnak bejelenti, de legkésőbb a kirendeléstől számított tizenötödik napon. Sikeres kézbesítés esetén a kézbesítési ügygondnok a sikeres kézbesítés napjáról és az ügyfél tartózkodási helyéről haladéktalanul értesíti az őt kirendelő hatóságot.

Hirdetményi úton történő közlésnek van helye, ha az ügyfél ismeretlen helyen tartózkodik, a kézbesítés egyéb elháríthatatlan akadályba ütközik, vagy annak megkísérlése már előre is eredménytelennek mutatkozik, vagy azt törvény vagy kormányrendelet előírja. A hirdetmény tartalmazza a kifüggesztés napját (a honlapon történő közzététel esetén a közzététel napját), az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és tárgyát, az ügyfél nevét és utolsó ismert lakcímét

(székhelyét), továbbá azt a figyelemfelhívást, hogy a hatóság az ügyben döntést hozott, de annak kézbesítése akadályba ütközött, ezért az ügyfél vagy képviselője a döntést a hatóságnál átveheti.

A döntés közhírré tétel útján történő közlésére akkor kerül sor, ha az ügyfelek köre pontosan nem megállapítható, vagy ha törvény vagy kormányrendelet azt előírja. Ilyenkor a hatóság a döntéséről készült közleményt közhírré teszi, amely az ügyre vonatkozó adatokon kívül tartalmazza a döntés rendelkező részét és indokolásának kivonatát, valamint azt a figyelemfelhívást, hogy a döntés a hatóságnál megtekinthető. Közhírré kell tenni azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított döntést, amely közérdekű keresettel támadható, illetve amelyet a hatóság sok embert érintő életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése végett, vagy a közbiztonság fenntartása érdekében, vagy fontos közrendvédelmi, környezet- vagy természetvédelmi okból hozott. A hatóság ugyancsak közhírré teszi azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, amelyet több mint ötven ügyfél részvételével zajló eljárásban hozott.

A döntés kijavítása és kiegészítése, valamint a hatósági szerződés

Ha a döntésben az ügy érdemét nem érintő elírás, illetve számítási hiba van, a hatóság a döntést kijavítja.

Amennyiben a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti. A döntés véglegessé válásától számított öt év elteltével azonban nincs helye a döntés kiegészítésének.

A kijavítást, illetve a kiegészítést a hatóság közli azzal, akivel az eredeti döntést közölte. A kijavító, illetve kiegészítő döntés ellen ugyanolyan jogorvoslat vehető igénybe, mint az eredeti döntéssel szemben.

A hatósági szerződés

A hatósági szerződés megkötésére az Ákr. alapján akkor kerülhet sor, ha jogszabály lehetővé teszi vagy kifejezetten előírja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön (pl. frekvenciaügyekben, az építésügyi igazgatásban). A hatósági szerződés közigazgatási szerződés, s mivel a határozat helyett jön létre, így tartalmát tekintve alapvetően kötött.

A hatósági szerződésnek tartalmaznia kell a szerződő feleket, a szerződés tárgyát, a felek által vállalt kötelezettségeket és biztosított jogokat, a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket, a szerződésszegés jogkövetkezményeit, a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módját, a szerződést lehetővé vagy kötelezővé tevő jogszabályban előírt kikötéseket és adatokat, továbbá a felek által lényegesnek tekintett kérdésekben kötött megállapodást. A hatósági szerződés kapcsán is felmerülhet az ügy szempontjából jelentős új tény, illetve a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen meg is változhatnak. Ilyenkor bármelyik fél kezdeményezheti a szerződés módosítását. A módosítás megíúsulása esetén bármelyik fél a közigazgatási bírósághoz fordulhat, ez azonban nem érinti a hatósági szerződés végrehajtását, illetve érvényesítését.

A szerződések tekintetében kiemelt jelentősége van azok teljesítésének. Ennek okán a szerződő felek szempontjából garanciális jelentősége van a szerződésszegés esetére vonatkozó

rendelkezésnek. Ha a szerződésszegés a szerződő ügyfél oldalán merül fel, ebben az esetben a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül. Ha pedig a hatóság nem teljesíti a hatósági szerződésben foglaltakat, a szerződő ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül a közigazgatási bírósághoz fordulhat. Az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre az azt szabályozó jogszabály rendelkezéseit, ennek hiányában a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni.

Külön eljárások

Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás

A hatósági bizonyítvány, igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzés határozatnak minősül. Ezen külön eljárásokban az Ákr. rendelkezései meghatározott eltérésekkel alkalmazandók.

A hatóság a jogszabályban meghatározott esetekben az ügyfél kérelmére – a felhasználás céljának feltüntetésével – adat (tény, állapot) igazolására hatósági bizonyítványt ad ki. A hatósági bizonyítvány tartalma tehát kizárólag igazolás lehet, belőle sem jog, sem kötelezettség nem keletkezik függetlenül attól, hogy ügyfélként bárkinek joga vagy jogos érdeke fűződhet a hatósági bizonyítvány kiadásához. A hatósági bizonyítvány ún. bizonyító közokirat, az abban rögzített tényeket és adatokat valódinak kell tekinteni az ellenkező bizonyításig. Számos típusa lehet (pl. születési anyakönyvi kivonat, adó- és értékbizonyítvány, hatósági erkölcsi bizonyítvány stb.), de megnevezésétől függetlenül a tartalma a döntő. Az Ákr. rögzíti, hogy amennyiben a hatóság a hatósági bizonyítványt visszavonta, a határozatot annak a hatóságnak, szervnek is meg kell küldeni, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta vagy fel kívánta használni. Ha az ügyfél valótlan vagy olyan adat igazolását kéri, amellyel a hatóság nem rendelkezik, a hatósági bizonyítvány kiadását meg kell tagadni.

A hatóság a jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására hatósági igazolványt ad ki. A hatósági igazolványba csak jogszabályban meghatározott bejegyzés tehető, amely kizárólag az ügyfél adatait és jogait igazolja, mégpedig rendszeres jelleggel. A hatósági igazolvány ugyancsak közokirat, az abban foglaltak valóságát az ellenkezőjének bizonyításáig vélelmezni kell. A hatósági igazolvány kiállításához mindig szükséges valamilyen feltétel bekövetkezése, amelyet az adott igazolványtípusra vonatkozó ágazati jogszabály nevesít. (Hatósági igazolvány pl. a személyazonosító igazolvány, adóigazolvány, laccímkartya, gépjármű-vezetői igazolvány stb.)

A hatóság a jogszabályban meghatározott adatokról hatósági nyilvántartást vezet, ha a nyilvántartásba történő bejegyzés, annak módosítása és a nyilvántartásból való törlés az ügyfél jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy szünteti meg (konstitutív jellegű pl. a hatósági közvetítők nyilvántartása), vagy a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhiteles igazolására, bizonyítására szolgál (deklaratív jellegű pl. az ingatlan-nyilvántartás). A hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján ellenkező bizonyításig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, és a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn.

A hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzés döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján véglegessé válik. Az ügyfél jogorvoslati kérelmének

benyújtására nyitva álló határidő akkor kezdődik, amikor a bejegyzés tényét vagy az annak megtagadásáról szóló határozatot az ügyféllel közölték.

Hatósági ellenőrzés

A hatósági ellenőrzés nem minősül hatósági ügynek, hanem önálló közigazgatási tevékenységfajta. Ugyanakkor a hatóság a hatósági ellenőrzés során is az Ákr. rendelkezéseit alkalmazza, sőt, az általánostól eltérő szabályokat külön fejezet nevesíti.

A hatóság hatásköre keretei között ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. A hatósági ellenőrzés hivatalból indul meg, azt a hatóság a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le. A hatósági ellenőrzés nem formalizált hatósági határozattal zárul, hanem az esetleges jogsértés vagy a jogsértés hiányának ténymegállapításával. Ha a hatósági ellenőrzés során a hatóság jogsértést tapasztal, megindítja az eljárást, vagy ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak eljárását kezdeményezi. Ebben az esetben a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapított jogsértés kapcsán alkalmazandó jogkövetkezmények alkalmazásáról egy másik eljárásban születik döntés.

A hatósági ellenőrzést az ügyfél is kérheti, ez alól azonban vannak kivételek (pl. ha a kérelem benyújtásának időpontjában arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés, vagy az alapján eljárás van folyamatban, a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot, törvény kizárja). Ha az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során jogsértés nem állapítható meg, ennek tényéről a hatóság hatósági bizonyítványt állít ki. A hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről az ügyfél kérelmére kell hatósági bizonyítványt kiállítani.

A hatósági ellenőrzéssel történő tényfeltárás csökkentheti a hatósági eljárások számát, illetve feltárhat olyan tényeket, amelyek hatósági intézkedéseket tesznek szükségessé. A hatósági döntések végrehajtásának ellenőrzése mellett így egyre fontosabb a jogszabályban foglalt rendelkezések betartásának ellenőrzése is, amelynek célja elsősorban a hatósági eljárás megelőzése (pl. piacfelügyeleti ellenőrzés).

Az ágazati jogszabályok számos hatósági ellenőrzési formát nevesítenek (pl. fogyasztóvédelmi hatósági ellenőrzés, munkavédelmi hatósági ellenőrzés, a veszélyes áru légi szállításával kapcsolatos katasztrófavédelmi hatósági ellenőrzés stb.).

A hivatalból indított eljárás és az egyes hatósági intézkedések

A hivatalbóli eljárások

A közigazgatási hatósági eljárások túlnyomó része kérelemre indul. A hivatalbóli ügyek jellemzően kötelezettség vagy felelősség megállapítására irányulnak, ezért az ügyfélnek az eljárás megindításához általában nem fűződik érdeke.

Mint ahogy a kérelemre induló hatósági eljárások száma jelentősen meghaladja a hivatalból kezdeményezett eljárásokét, így az Ákr. rendszerében a jogalkotó elsődlegesen a kérelem alapján indult eljárások szabályait részletezi, és a hivatalbóli eljárások kapcsán külön fejezetben csak az ettől eltérő rendelkezéseket rögzíti.

Ennek megfelelően a hivatalbóli eljárásokban nincs helye szünetelésnek, az eljárás megszüntetésének (ha az ügyfél az eljárási költségeket nem előlegezi), továbbá a hatóság felfüggesztés esetén sem dönt érdemben az ügyfél vagy ügyfelek együttes kérelmére.

Az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be. Ha a hatóság a hivatalbóli eljárásban az ügyintézési határidő kétszeresét túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat. Ez esetben ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás.

A hatóságnak az illetékességi területén hivatalból kell megindítania az eljárást, ha

- az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására,
- erre bíróság kötelezte vagy felügyeleti szerve utasította,
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy ezt egyébként jogszabály előírja.

A hivatalból indított eljárás szabályait kell alkalmazni azon eljárásokra is, amelyekben a hatóság az ügyfél kérelmére induló eljárást hivatalból folytatja.

A hivatalbóli eljárás az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik, megindításáról az ismert ügyfelet a hatóság értesíti. Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy az eljárást megszünteti, illetve az értesítést honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból törvény kizárja, vagy az, az eljárás sikerét megghiúsítaná.

Ha a hatósági ellenőrzés jogsértést tárt fel, és a döntés feltételei egyébként fennállnak, a hatóság az ügyben érdemi döntést hoz, és a jelenlévő ügyféllel azonnal közli. Ha a döntés nem mérlegelés tárgya, a hivatalbóli eljárás automatikus döntéshozatali eljárásban is lefolytatható.

Az ügyfelet a hivatalbóli eljárásban – miként arra már korábban utalás történt – a hatóság erre irányuló felhívására adatszolgáltatási kötelezettség terheli, ennek elmulasztása, vagy valótlan adatok közlése esetére törvény vagy kormányrendelet jogkövetkezményeket állapíthat meg. Az adatszolgáltatást az ügyfél csak a tanúvallomás megtagadására irányadó jogszabályi feltétel fennállása esetén tagadhatja meg.

Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai

A hatósági intézkedések tág értelemben azoknak a közvetlen veszélyeknek az elhárítását jelentik, amiért a közigazgatás felelős. A hatósági jogkörrel rendelkező szerv közege bocsátja ki, szóbeli cselekvés és a címzett számára azonnal végrehajtandó kötelezettséget jelent (pl. a rendőri intézkedések, katasztrófavédelmi intézkedések).

Az Ákr. külön fejezetben taglalja azokat a halaszthatatlan intézkedéseket, amelyek a hatósági eljárás során az ágazati jogszabályokban foglaltak szerint alkalmazandók. Hatósági intézkedés az Ákr. rendszerében az ideiglenes intézkedés, a biztosítási intézkedés, a zár alá vétel és a lefoglalás.

A hatóság – hatáskörére és illetékességére tekintet nélkül – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna. Ilyen esetben a hatóságnak haladéktalanul értesítenie kell a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot. Az erről szóló végzést a hatóság közli az ügyféllel, valamint az illetékes hatósággal, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén intézkedik. A felülvizsgálatnál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

Ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a teljesítési határidő lejárta előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként pénzkövetelés biztosítását rendeli el, vagy a meghatározott dolgot zár alá veszi vagy lefoglalja.

Ha megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn, a hatóság a biztosítási intézkedést, a zár alá vétel, illetve lefoglalás intézkedéseket – ideiglenes biztosítási intézkedésként – három napon belül megteszi. Az ideiglenes biztosítási intézkedés hatályát veszti az eljárást befejező döntés véglegessé válásával.

A biztosítási intézkedést a végrehajtást foganatosító szerv hajtja végre.

A biztosítási intézkedést vissza kell vonni, ha a pénzfizetési kötelezettség vagy a meghatározott cselekmény biztosítására elrendelt intézkedés okafogyottá vált. Előző esetben akkor, ha a pénzkövetelés összegét a döntést hozó hatóságnál vagy a végrehajtást foganatosító szervnél letétbe helyezték, utóbbi esetben pedig akkor, ha a kötelezett kétséget kizáró módon igazolja, hogy az önkéntes teljesítéshez a szükséges előkészületet megtette, így azt már csak a biztosítási intézkedés akadályozza. S nyilvánvalóan abban az esetben is a visszavonásának van helye, ha elrendelésének oka egyébként megszűnt.

A hatóság jogosult valamely dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására, azaz zár alá vétel intézkedés alkalmazására, ha a tényállás másként nem tisztázható, vagy az jelentős késedelemmel járna, vagy a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné. Nem vehető zár alá olyan dolog, amely a birtokosa életének, egészségének fenntartásához, illetve az életfeltételei fenntartásához egyébként nélkülözhetetlen jövedelemszerzéséhez szükséges. Az ilyen dolgot a hatóság lefoglalja ugyan, de a birtokos őrizetében hagyja, aki azt rendeltetésszerűen használhatja.

A zár alá vétel érdekében a dolog birtokosát fel kell szólítani, hogy a dolgot adja át. Ennek elmaradása esetén a hatóság a zár alá vételt a rendőrség közreműködésével foganatosítja, és a dolog átadására köteles személyt eljárási bírsággal sújtja.

A zár alá vétel foganatosítására a szemle szabályai irányadóak azzal, hogy a szemletárgy birtokosa alatt a zár alá vett dolog birtokosát kell érteni. A zár alá vételre és a lefoglalásra egyebekben a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) szabályait megfelelően kell alkalmazni.

A zár alá vételt a hatóság megszünteti, ha az elrendelésének oka megszűnt, a hatóság az eljárást megszüntette, vagy az ügy érdemében döntést hozott.

Amennyiben a tényállás tisztázásához a továbbiakban már nem szükséges, törvény eltérő rendelkezése hiányában a zár alá vett dolgot ki kell adni annak, akitől azt zár alá vették. Ha a körülmények alapján nyilvánvaló, hogy ez a személy a dolog birtoklására nem jogosult, a hatóság a dolgot az arra jogos igényt bejelentő személynek adja ki.

Ha a dolog természetben már nem adható ki, az előzetes értékesítéséből befolyt ellenértéket kell megtéríteni csökkentve a felmerült költségek, illetve növelve a megtérítésig számított kamat összegével. A zár alá vétel megalapozatlansága esetén a dolog előzetes értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog kezeléséből, tárolásából eredő költséggel nem csökkenthető.

A zár alá vett dolgot főszabályként nem lehet előzetesen értékesíteni (kivéve a romlandó dolgokat). A zár alá vett dolog akkor értékesíthető, ha a hatóság felhívását követő három hónapon belül a dolog kiadása iránt nem jelentettek be jogos igényt. Ilyenkor az értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog helyébe lép.

Ha a zár alá vett dolog értéktelen, vagy az értékesítés sikertelen volt, a zár alá vétel megszüntetése után azt meg kell semmisíteni. E költség megfizetéséért a zár alá vett dolog tulajdonosa és birtokosa egyetemlegesen felel.

A hatósági döntések elleni jogorvoslatok

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások

Az Alaptörvény alapjogként deklarálja a jogorvoslati jogot. Megfogalmazása szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Ákr. szerint a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye, míg a végzés önálló jogorvoslattal akkor támadható, ha azt törvény megengedi, más esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.

Az Ákr. kérelemre, illetve hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat nevesít.

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás.

Az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen (kivéve az önálló fellebbezéssel nem támadható végzéseket) közigazgatási pert indíthat a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) alapján. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták.

A hatóság a döntését saját hatáskörben módosítja vagy visszavonja, ha a keresetlevél alapján megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért. A hatóság a nem jogszabálysértő döntését is módosíthatja, illetve visszavonhatja, ha a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél. Ha a szakhatóság a keresetlevél alapján módosítja állásfoglalását, a hatóság a döntését ennek megfelelően módosítja vagy visszavonja.

A döntést egy ízben lehet visszavonni vagy módosítani.

Jelentősen átalakult a fellebbezés jogintézménye a korábbi szabályozáshoz képest, ugyanis az ügyfél (vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz) csak akkor fellebbezhet az elsőfokú döntés ellen, ha azt törvény kifejezetten megengedi.

Fellebbezésnek van helye, ha a határozatot járási (kerületi) hivatal vezetője vagy helyi önkormányzat szerve (a képviselő testület kivételével), vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.

A törvény taxatív felsorolja azokat az elsőfokú döntést tartalmazó végzéseket, amelyek önálló fellebbezéssel támadhatók. Ezek:

- 1) az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló;
- 2) az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező;
- 3) a kérelmet visszautasító, az eljárást megszüntető;

- 4) az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott;
- 5) az eljárási bírságot kiszabó;
- 6) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító;
- 7) a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, és ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító;
- 8) az iratbetekintési jog iránti kérelmet elutasító, illetve az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelem tárgyában hozott, valamint
- 9) az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító (a költségmentességet módosító vagy visszavonó) elsőfokú végzések.

Ugyanakkor a fenti esetekben is kizárt a törvény által meghatározott esetekben a fellebbezés (így pl. ha az elsőfokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta, a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntése ellen, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben).

A fellebbezésnek a döntés végrehajtására főszabályként halasztó hatálya van, kivéve, ha a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánította. Nincs halasztó hatálya továbbá az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek sem.

A fellebbezést a döntést hozó hatóságnál kell előterjeszteni a közlésétől számított tizenöt napon belül. Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet. A fellebbezésben elő kell adni a fellebbezés érdemi indokait is. A fellebbezés kapcsán csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az ügyfélnek az elsőfokú eljárásban nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívüli okból nem hivatkozott.

A fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról lemondhat, a fellebbezésről való lemondás nem vonható vissza.

Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja. A hatóság a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja, ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél. Amennyiben a hatóság a fellebbezéssel támadott döntést nem vonja vissza, vagy azt nem módosítja (javítja vagy egészíti ki), a fellebbezést a határideje leteltét követően az ügy összes iratával együtt felterjeszti a jogszabályban kijelölt másodfokú hatósághoz.

A fellebbezést a másodfokú hatóság bírálja el, e körben a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást is megvizsgálja. A másodfokú hatóság nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. Amennyiben a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést. Ha a fellebbezését valamennyi fellebbező visszavonta, a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti.

A másodfokú hatóság a fellebbezési eljárás eredményeként az elsőfokú döntést helybenhagyja, illetve a fellebbezésben előadott érdeksérelem miatt vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti.

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások

Az Ákr. a hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok körében három lehetséges formát nevesít:

- a döntés saját hatáskörben történő módosítását vagy visszavonását,
- a felügyeleti eljárást,
- az Ütv.⁵⁷ szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

A döntés módosítása vagy visszavonása a jogorvoslásnak az a módja, amikor a döntést hozó hatóság a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntését jogszabálysértés miatt saját hatáskörben orvosolja. A hatóság a saját döntésének módosítását vagy visszavonását a határozat közlésétől számított egy éven belül egy alkalommal teheti meg, amely jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem sérthet.

Felügyeleti eljárás keretében a felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését. Jogszabálysértő mulasztás esetén megteszi a szükséges intézkedést, ha pedig jogszabálysértést állapít meg, felügyeleti jogkörében a jogerős jogszabálysértő döntést egy ízben megváltoztathatja vagy megsemmisítheti, szükség esetén az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja.

A felügyeleti eljárás keretében történő megváltoztatásnak, illetve megsemmisítésnek vannak korlátai. Nem orvosolható a döntés, ha pl. azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírált, semmisségi ok esetén a döntés véglegessé válása óta három év eltelt, semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, vagy a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától számított öt év eltelt.

A felügyeleti eljárásban hozott döntés közigazgatási bíróság előtt támadható meg.

Az Ütv. alapján az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok és a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. Közérdekvédelmi feladatkörében eljárva az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés észlelése esetén a törvényben meghatározott határidőn belül felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész a felhívását az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. Ha az ügyész felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság a kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti).

Ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telt el, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy a hatóság mulasztása esetén eljárásra kötelezése iránt.

S végül szükséges kitérni a semmisség jogintézményére is, amikor a hatóság döntése olyan súlyos fogyatékoságban szenved, amelynek orvoslása nem lehetséges.

Az Ákr. rendelkezése szerint a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni (szükség esetén új eljárást kell lefolytatni), ha az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe (kivéve az ideiglenes intézkedést), a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy állásfoglalása figyelmen kívül hagyásával hozták meg, a döntést hozó testületi szerv nem szabályszerűen járt

⁵⁷ az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. § (1)-(5)

el (pl. határozatképtelenség, a döntéshez szükséges szavazati arány hiánya). Semmis a döntés abban az esetben is, ha tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, vagy az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy valamely súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősít.

Időkorlátozás nélkül semmisíthető meg a döntés ha pl. tartalmát jogerős ügydöntő határozattal megállapított büncselekmény befolyásolta, amennyiben az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint.

Bizonyos esetekben a döntés semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, így pl. ha a véglegessé válása óta három év eltelt, és az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, vagy ha a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés véglegessé válásától öt év eltelt.

Az eljárási költség

Az eljárási költség viselése és a költségelőlegezés

Az Ákr. megfogalmazása szerint eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerült. Azt, hogy konkrétan milyen költségek tartoznak ebbe a körbe, a törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet⁵⁸ határozza meg (pl. illeték, igazgatási szolgáltatási díj stb.), a törvény pedig a költségviselés, költségelőlegezés és költségmentesség általános szabályait tartalmazza.

Az eljárás költségeit főszabályként az viseli, akinél azok felmerültek. A jogellenes magatartásával okozott költségeket az eljárás résztvevőjének kell megfizetni. A hatóság viseli azon eljárási költséget, amelynek viselésére senki nem kötelezhető.

Több azonos érdekű ügyfél esetén az ügyfelek egyetemlegesen felelnek az eljárási költség megfizetéséért.

A jogvita eljárásban a hatóság a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet, a kérelemnek helyt adása esetén az ellenérdekű ügyfelet kötelezi az eljárási költségek viselésére. A kérelemnek részben helyt adó döntésben a hatóság arányos költségviselésre kötelezi a feleket.

A megkeresett szerv vagy személy eljárása során felmerült eljárási költséget a megkereső hatóság megtéríti.

Az eljáró hatóság viseli a nem magyar állampolgár vagy a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél ellen azonnali eljárási cselekménnyel járó, hivatalból indult, illetve az azonnali jogvédelemért forduló természetes személy ügyfél kérelmére indult eljárásban felmerült fordítási és tolmácsolási költségét.

Kérelemre indult eljárásban az eljárási költséget főszabályként a kérelmező ügyfél előlegezi. Több azonos érdekű ügyfél esetén az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárási költség előlegezéséért. Az ügyfél nem kötelezhető olyan eljárási költség előlegezésére, amelyet a díj tartalmaz.

⁵⁸ 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségterítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről

A bizonyítási eljárással járó költségeket a bizonyítást indítványozó fél előlegezi. A rendőrség igénybevételevel kapcsolatos költséget az igénybevételel kérő hatóság előlegezi.

Az előlegezésről a hatóság a költségek felmerülésekor dönt, ám ha a felmerülő költségek jelentősebb összeget érnek el, vagy más körülmény ezt indokoltá teszi, a hatóság elrendelheti, hogy az ügyfél a költségek fedezésére a hatóságnál további előleget helyezzen letétbe.

Hivatalból indult vagy folytatott eljárásban az eljárási költséget főszabályként a hatóság előlegezi (kivéve az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költséget, a képviselőjeként eljáró személy költségét, a nem hatóság által viselendő fordítási költséget, és az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költséget).

Az eljárási költséget a hatóság összegszerűen meghatározva dönt a költség viseléséről, illetve a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről. Az eljárási költség összegét az azt alátámasztó bizonyítékok figyelembevételével kell megállapítani. Az indokolatlanul magas eljárási költség helyett a hatóság alacsonyabb összeget állapít meg.

Költségmentesség a hatósági eljárásban

A hatóság jogai érvényesítésének megkönnyítésére vagy törvényben meghatározott más fontos okból költségmentességet engedélyezhet annak a természetes személy ügyfélnek, aki kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni. A költségmentesség az eljárási költség előlegezése és viselése alóli teljes vagy részleges mentességet jelent. A költségmentesség a kérelem előterjesztésétől kezdve az eljárás egész tartamára és a végrehajtási eljárásra is kiterjed.

A hatóság előlegezi az ügyfél első alkalommal előterjesztett költségmentesség iránti kérelme benyújtásától az arról szóló döntés véglegessé válásáig terjedő időszakban felmerült olyan eljárási költséget, amelynek előlegezése az ügyfelet terhelné.

A költségmentességet engedélyező (módosító, visszavonó) végzést a hatóság közli az eljárásban részt vevő azon hatóságokkal, amelyek eljárása illeték- vagy díjfizetési kötelezettség alá esik.

Törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet meghatározhat olyan ügyfajtát, amelyben az ügyfelet költségmentesség illeti meg.

A közigazgatási végrehajtás

A végrehajtható döntések

A végrehajtási eljárás a közigazgatás hatósági eljárás elkülönült szakasza, amely biztosítja a végrehajtható döntések érvényesülését önkéntes jogkövetéssel vagy állami kényszer alkalmazásával. A végrehajtási eljárás a hatósági eljárásnak nem szükségszerű része. Kizárt a döntés kikényszeríthetősége, ha a hatóság kérelemre indult eljárásban az ügyfelet jogosító határozatot hoz. Szűkebb értelemben vett végrehajtási eljárásra akkor kerül sor, ha az ügyfél a véglegessé vált döntésben foglalt kötelezettségének önként határidőre nem tesz eleget, és a hatóság szerez érvényt a döntésnek az eljárási jogban biztosított kényszerítő módok alkalmazásával. A közigazgatási végrehajtás rendszertani helyzete szerint vagyoni végrehajtás. Az állami kényszer törvény keretei között a kötelezett vagyoni jogait, kivételesen személyes szabadságát is korlátozhatja. Ez utóbbi kényszercselekmény alkalmazására a végrehajtást foganatosító szerv megkeresése alapján a rendőrség jogosult. A közigazgatási végrehajtás szabályozását tekintve a jogalkotó akként rendelkezik, hogy az Ákr. rendelkezéseit a

végrehajtási eljárásban a külön fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni, ezen kívül a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) bizonyos szabályai is alkalmazandók.

A hatóság döntése meghatározott feltételek együttes fennállása esetén válik végrehajthatóvá. A hatóság döntése végrehajtható, ha

- 1) kötelezést (marasztalást) tartalmaz,
- 2) véglegessé vált, vagy a hatóság azonnal végrehajthatóvá nyilvánította,
- 3) a teljesítési határidő letelt, és
- 4) a végrehajtáshoz való jog nem évült el.

A végrehajtás elrendelése és foganatosítása

A végrehajtást a feltételek fennállása esetén pénzkövetelés behajtására, illetve meghatározott cselekmény végrehajtására rendeli el hivatalból vagy kérelemre a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén az elsőfokú hatóság. A végrehajtható döntést az elrendelő hatóság közli a végrehajtást foganatosító szervvel is.

A végrehajtást foganatosító szerv a foganatosítás körében lefolytatja azokat az eljárási cselekményeket, amelyekkel a kötelezettség teljesítése akár állami kényszer útján is elérhető.

A Vht. a fokozatosság elvének szem előtt tartásával akként rendelkezik, hogy a pénzkövetelést elsősorban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, ennek hiányában az adós munkabéréből kell behajtani. Ha viszont előre látható, hogy a követelést a munkabérre, illetőleg a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtással nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki.

A meghatározott cselekmény végrehajtása valamely cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra (tevésre, tétlenségre, abbahagyásra) irányul. A teljesítés elmaradása esetén ugyancsak a fokozatosság elvének betartásával alkalmazhatóak a meghatározott cselekmény végrehajtását kikényszerítő végrehajtási módok (végső esetben a rendőrség közreműködésével kényszeríthető ki a meghatározott cselekmény).

A végrehajtást főszabályként az állami adóhatóság⁵⁹ foganatosítja.

A végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra az önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet, a végrehajtás során azonban csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.

A végrehajtást az azt elrendelő hatóság vagy a másodfokú hatóság függesztheti fel. A törvény felsorolja továbbá, hogy mely esetekben kell kötelezően a végrehajtást felfüggeszteni (pl. ha igényper van folyamatban, kézbesítési kifogást terjesztettek elő és valószínűsíthető annak elfogadása, a végrehajtás életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna stb.). Kiegészítő szabály az, hogy a végrehajtást elrendelő hatóság a kötelezett kérelmére is felfüggesztheti kivételesen a végrehajtást, ha a felfüggesztés méltányolható körülményeit igazolta.

⁵⁹ 2017. évi CLIII. törvény az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról

A végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást megszünteti, ha a jogosult ezt kéri, és a megszüntetés mások jogait nem sérti, vagy a követelés elévült, és a végrehajtás megszüntetését a kötelezett kéri, vagy a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható.

A végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott megszüntetési okokról és a végrehajtás befejezéséről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti.

A végrehajtáshoz való jog elévülése a teljesítési határidő utolsó napjától számított három év elteltével következik be. Törvény vagy kormányrendelet ennél rövidebb elévülési határidőt is megállapíthat. Nyugszik az elévülés a végrehajtás felfüggesztése, a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény, és a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt. A végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakítja. Hat év elteltével azonban a határozat nem hajtható végre.

Az Ákr. nem állapít meg speciális jogorvoslati szabályokat a végrehajtási eljárásban, illetve a Vht. alkalmazandó szabályait adaptálja. E körben kiemeli, hogy a végrehajtást foganatosító szerv eljárása miatt előterjesztett végrehajtási kifogást a felügyeleti szerve, ennek hiányában pedig a közigazgatási bíróság bírálja el.

4. A közigazgatási szankció

Szankció a közigazgatási hatósági eljárásban

A közigazgatási hatóság az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított anyagi jogi jogszabálysértések (közigazgatási szabályszegés) esetén érdemi döntéssel közigazgatási szankciót alkalmaz. A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvényt (Szankció tv.) a 2019. január 1. napját követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni. A törvény hatálybalépését megelőzően elkövetett közigazgatási szabályszegés esetén olyan közigazgatási szankció alkalmazható, amely e törvény hatálybalépését megelőzően is alkalmazható volt.

Közigazgatási szankciót azzal a természetes személlyel, jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szemben lehet alkalmazni, akinek, illetve amelynek a közigazgatási szabályszegésért való felelősségét a közigazgatási hatóság megállapította. Az elkobzás akkor is alkalmazható, ha felelősségre vonásra nem kerül sor.

Közigazgatási szabályszegés esetén az alábbi közigazgatási szankciók alkalmazhatók: figyelmeztetés, közigazgatási óvadék, közigazgatási bírság, tevékenység végzésétől történő eltiltás, elkobzás. Az egyes ágazati sajátosságokra tekintettel törvény további közigazgatási szankciókat is megállapíthat.

A közigazgatási szankciók kiszabására a fokozatosság elvének figyelembe vételével kerül sor. Az ügyféllel szemben korábban kiszabott szankciókkal kapcsolatos adatok megismerhetősége érdekében a törvény bevezeti a Közigazgatási Szankciók Nyilvántartását. A Nyilvántartás a közigazgatási szankcióra vonatkozó adatok tekintetében közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül, amely a bejegyzéstől számított három év elteltéig tartalmazza az adott döntéssel kapcsolatban nyilvántartott adatokat.

Törvény eltérő rendelkezése hiányában nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha a jogsértő magatartásnak a szankció alkalmazására jogosult hatóság tudomására jutásától számított hat

hónap eltelt (elévülés), illetve az elkövetéstől számított három év elteltével (objektív elévülési idő).

Az egyes közigazgatási szankciók alkalmazásának szabályai

Figyelmeztetéssel a hatóság rosszallását fejezi ki az általa megállapított közigazgatási szabályszegés elkövetése miatt, és újabb szankció kilátásba helyezésével felszólítja az ügyfelet, hogy a jövőben tartózkodjon a közigazgatási szabályszegés elkövetésétől. Alkalmazásának akkor van helye, ha más szankció nem alkalmazható, vagy ha a szabályszegés csekély súlyú és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható.

A közigazgatási óvadék a közigazgatási bírságot megelőző biztosíték jellegű pénzügyi joghátrány, amelynek előnye az ügyfél szempontjából, hogy jogkövető magatartás esetén bizonyos idő elteltével visszajár. Akkor alkalmazható, ha jogszabály közigazgatási bírság kiszabását teszi lehetővé, a Nyilvántartásba a hatósági eljárás megindításának napját megelőző egy éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási szankciót megállapító döntést jegyeztek be, és alkalmazásától kellő visszatartó hatás várható.

Közigazgatási bírság minden, a közigazgatási hatóság által közigazgatási szabályszegésért kiszabott bírság. Közigazgatási bírságot szab ki a közigazgatási hatósági eljárás során a hatóság, ha jogszabály bírság kiszabását írja elő, a Nyilvántartásba a hatósági eljárás megindításának napját megelőző egy éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási szankciót megállapító döntést jegyeztek be, és a hatóság nem figyelmeztetés vagy közigazgatási óvadék alkalmazásáról dönt.

Kivételes esetekben a hatóság a figyelmeztetés vagy a közigazgatási óvadék szankció alkalmazása feltételeinek teljesülése esetén is közigazgatási bírság szankciót alkalmaz (pl. ha a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet, vagy a jogsértésre kiszolgáltató személlyel szemben került sor). A bírság összegét a hatóság az eset összes körülményének mérlegelésével szabja ki.

Tevékenység végzésétől történő eltiltásnak kell tekinteni minden olyan közigazgatási szankciót, amellyel a hatóság az ügyfél valamilyen jogosultsága gyakorlását meghatározott időre megvonja vagy korlátozza. Ágazati jogszabályokban pl. tevékenység felfüggesztése, tevékenység folytatásának megtiltása. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a közigazgatási hatóság eltilthatja a tevékenység végzésétől az ügyfelet, ha pl. a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet, a jogsértésre különösen kiszolgáltató személlyel szemben került sor, vagy a jogsértés az eljárás megindulását megelőző egy éven belül legalább három alkalommal került megállapításra. A tevékenység végzésétől történő eltiltás a döntés véglegessé válásától számított negyvenöt napnál hosszabb időre nem szólhat.

Az elkobzás vagyoni hátrányt okozó szankció, amelynek alkalmazása során az ügyféltől elvonják a jogsértéssel összefüggésbe hozható dolgot (pl. amelyet a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak, amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot, amely jogsértés elkövetése útján jött létre, amelyre a jogsértést elkövették). Az elkobzott dolog tulajdonjoga törvény eltérő rendelkezése hiányában az államra száll.

5. Elektronikus ügyintézés a közigazgatásban

Az elektronikus ügyintézés biztosító szerv és az ügyfél kapcsolata

Az elektronikus ügyintézés és az elektronikus kapcsolattartás

Az elektronikus közigazgatás tág értelemben a közigazgatás szervezetének elektronizálását, az ügyintézés hagyományos papír alapú formáról elektronikusra való átváltását, az egyes közigazgatási szolgáltatások online elérését, elektronikus nyilvántartásokat, ügykezelő rendszereket jelenti. Szűkebb értelemben elektronikus közigazgatás alatt a hatósági eljárás elektronizálását értjük annak ügyféli és hatósági kapcsolataival.

Az utóbbi évtizedben megjelenő technológiai újítások, az internet és a különböző infokommunikációs eszközök mindennapi használatának megjelenésével fokozatosan elkezdődött az elektronikus közigazgatás szabályozási folyamata és az ügyintézésben való elterjedése. Az elektronikus ügyintézés komplex folyamatot takar, amelynek kapcsán öt fejlettségi szint különböztethető meg.

Az első szint az elektronikus információnyújtás (pl. a közigazgatási szerv honlapján lévő tájékoztatás az ügyintézésről vagy a nyitvatartási időről). A második szint az egyirányú kapcsolatot jelenti, amikor a hivatali szerv honlapjáról letölthetőek az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok. A harmadik szinten megjelenik a kétirányú kapcsolat, azaz az interaktivitás. Ebben az esetben már hitelesítve, online módon kitölthetőek az űrlapok. A negyedik szint a tranzakció, vagyis a teljes ügymenet elektronikus, beleértve az illeték lerovását is. Az ötödik szint a perszonalizáció, azaz személyre szabott, és sok esetben automatizált e-ügyintézés folytatható az ügyfél.

Az ügyek elektronikus intézésének módjairól és szabályairól az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (E-ügyintézési tv.) rendelkezik. A törvény egységesen szabályozza valamennyi közhatalmi eljárás és közszolgáltatás tekintetében az elektronikus ügyintézés. Szervi hatálya nem csupán a közigazgatási szervre, hanem az elektronikus ügyintézés biztosító szervre,⁶⁰ személyi hatálya pedig az elektronikus ügyintézés biztosító szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben az értelmező rendelkezése szerinti – tágabb értelemben vett – ügyfélre⁶¹ terjed ki. A törvény minden olyan kapcsolattartásra kötelezően az elektronikus formát írja elő, amely az elektronikus ügyintézésre kötelezett szerv és az ügyfél között értelmezhető, és ezekben az ügyekben a szervek egymás közötti kapcsolattartását is elektronikus útra tereli (tárgyi hatálya).

Az e-ügyintézés biztosító szervnek kötelessége biztosítani az ügyfelek részére ügyeik elektronikus úton történő intézését, az ügyfélnek pedig joga van arra, hogy e szerv előtti ügyét elektronikusan intézze. Az e-ügyintézés során alapvető követelmény a technológiai semlegesség, a jóhiszeműség, a tisztesség és a kölcsönös együttműködés, továbbá az ügyfél, centrikus megoldások kialakítása és az adatvédelem.

Az elektronikus ügyintézés tartalmilag az ügyintézési cselekmények és nyilatkozatok elektronikus úton történő megtételét jelenti. Kizárt olyan eljárási cselekmények esetében, amelyeknél jogszabály az ügyfél személyes megjelenését vagy okiratok másként nem pótolható benyújtását teszi kötelezővé. Az e-ügyintézés igénybe vétele ügyféli oldalon főszabályként

⁶⁰ E-ügyintézési tv. 1. § 17. pont

⁶¹ E-ügyintézési tv. 1. § 48. pont

jogosultságként jelentkezik, ugyanakkor ügyfélként eljárva elektronikus ügyintézésre kötelezett a gazdálkodó szervezet, az állam, az önkormányzat, a költségvetési szerv, az ügyész, a jegyző, a köztisztviselő, és az egyéb közigazgatási hatóság, valamint az ügyfél jogi képviselője. Amennyiben az elektronikus kapcsolattartásra kötelezett fél kérelmét, nyilatkozatát nem elektronikus úton nyújtja be, a követelményeknek meg nem felelő beadványa hatálytalan.

Az ügyfél az elektronikus ügyintézés módját választása szerint vagy az egységes, személyre szabott ügyintézési felületen (SZÜF), vagy az elektronikus ügyintézését biztosító szerv által közzétett tájékoztatásban foglaltaknak megfelelő elektronikus úton teljesítheti.

A kapcsolattartás elektronikusnak minősül, ha az ügyfél a nyilatkozatát, vagy az elektronikus ügyintézését biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg. Elektronikus kapcsolattartás alatt kell érteni a hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton történő kapcsolattartást is, kivéve azokban az esetekben, ahol ez nem értelmezhető.

Gazdálkodó szervezet ügyfél a nyilvántartásba vételét követő nyolc napon belül köteles bejelenteni az ügyintézési rendelkezésének nyilvántartásába (rendelkezési nyilvántartás) az elektronikus kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségét, amely lehet biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím vagy kormányrendelet szerinti egyéb típusú elektronikus elérhetőség. A gazdálkodó szervezet további, a feltételeknek megfelelő hivatalos elérhetőségeket és azokhoz tartozó ügyintézési rendelkezéseket is megadhat. A hivatalos elérhetőségre kézbesített küldemény a kézbesítésre vonatkozó általános szabályok szerint minősül kézbesítettnek. Amennyiben a gazdálkodó szervezet hivatalos elérhetőséggel nem rendelkezik, az e-ügyintézését biztosító szerv az eljárást elektronikus kapcsolattartás nélkül is lefolytatja, egyúttal kezdeményezi vele szemben törvényességi felügyeleti eljárás vagy hatósági ellenőrzés lefolytatását.

A természetes személy ügyfél is jogosult ügyintézési rendelkezésében megadni a fentiek szerinti hivatalos elérhetőségét, ez esetben a kézbesítésre is a kifejtettek megfelelően alkalmazandók.

Ha az ügyfél az elektronikus ügyintézését biztosító szervnek címzett nyilatkozatában elektronikus levelezési címet, rövid szöveges üzenet fogadására alkalmas telefonszámát vagy más elektronikus úton való kapcsolattartásra alkalmas elérhetőségét megadta, és ettől eltérő ügyintézési rendelkezést nem tett, az elektronikus ügyintézését biztosító szerv jogosult ezen az elérhetőségen tájékoztató jellegű kapcsolatot tartani az ügyféllel.

Ha jogszabály valamely nyilatkozat megtételét nem köti valamely kapcsolattartási mód alkalmazásához, az ügyfél – az e-ügyintézését biztosító szerv által közzétett tájékoztatásban meghatározott elérhetőségeit alkalmazva – szabadon választja meg az e-ügyintézését biztosító szervvel való elektronikus kapcsolattartás módját.

Jogok és kötelezettségek az elektronikus ügyintézés során

Az e-ügyintézés során az ügyfél – az elektronikus azonosítás nélküli ügyintézés kivételével – köteles magát elektronikus módon azonosítani.

Az elektronikus ügyintézés az ügyfél személyes megjelenését nélkülöző forma, így az e-ügyintézés kulcskérdése az elektronikus azonosítás. Az elektronikus azonosítási kötelezettség kapcsán a törvény rögzíti, hogy az ügyfél – választása szerint – elektronikus azonosítási

szolgáltatás, az eIDAS közösségi rendelet⁶² szerinti feltételeknek megfelelő elektronikus azonosító eszköz, vagy az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által közzétett tájékoztatásban az adott eljárástípus, illetve eljárási cselekmény tekintetében megfelelő elektronikus azonosítási szolgáltatás útján azonosítja magát.

Az állam által biztosított azonosítási szolgáltatások közül a törvény nevesíti az ügyfélkaput, az e-kártyát, valamint a részleges kódú telefonos azonosítást. Ezen azonosítási szolgáltatások egységes ügyfél-regisztrációs nyilvántartásból épülnek fel.

Az e-ügyintézés kapcsán az ügyfelet megilleti a rendelkezési jog és a tájékoztatáshoz való jog.

Ügyintézési rendelkezése keretében jognyilatkozatokat tehet, hogy mely ügyet miként és milyen képvisellel kívánja ellátni (pl. elektronikus vagy nem elektronikus kapcsolattartási forma megválasztása, elektronikus azonosítási mód megválasztása). Az ügyfélnek joga van az elektronikus ügyintézészt biztosító szervtől az ügyfélszolgáltatón vagy elektronikus úton az ügye viteléhez, valamint az elektronikus ügyintézéshez szükséges tájékoztatást kérni és kapni.

Az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv köteles az ügyfél részére az elektronikus ügyintézészt biztosítani, továbbá tájékoztatási szolgáltatást nyújtani.

A törvény taxatív felsorolja, hogy az e-ügyintézészt biztosító információs rendszernek mely ügyintézési lehetőségeket kell minimálisan biztosítania. Ezek közül csak néhányat megemlítve pl. az ügyfél ügyintézési rendelkezésének lekérdezését, a személyre szabott ügyintézési felületen keresztül történő ügyintézés lehetőségét, elektronikus azonosításhoz kötött szolgáltatás nyújtása esetén az elektronikus azonosítási megoldások ügyfél általi használatát, a biztonságos kézbesítési szolgáltatáson keresztül történő kézbesítést, az elektronikus űrlapkitöltés-támogatási szolgáltatással létrehozott elektronikus űrlapok kezelését stb.

Az e-ügyintézészt biztosító szervnek tájékoztatási kötelezettsége körében az elektronikus ügyintézéséhez szükséges vagy azt segítő tájékoztatást közzé kell tennie oly módon, hogy azt az ügyfél képes legyen megjeleníteni és tárolni. Ezt meghaladóan az általa biztosított elektronikus ügyintézés lehetőségéről az ügyfeleket tájékoztatnia kell (nem elektronikus ügyintézés esetén is) legalább az első kapcsolatfelvételnél. Harmadsorban pedig az e-ügyintézészt biztosító szerv (önállóan vagy más e-ügyintézészt biztosító szervvel együttműködve) telefonon és más elektronikus úton is elérhető ügyfélszolgálatot működtet.

Az e-ügyintézészt biztosító egyes szolgáltatások

Az e-ügyintézés folyamatát az egyes részfolyamatokat megjelenítő elektronikus ügyintézési szolgáltatásokból építhető fel. Egyes elektronikus ügyintézési szolgáltatások külön szabályozás nélkül folytathatók. Az E-ügyintézési tv. külön nevesíti a legfontosabb ún. szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat (SZEÜSZ), amelyek a piaci szabályok alapján bárki által nyújthatók, és a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat (KEÜSZ), amelyeket a Kormány központilag, kijelölt szolgáltató (Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.) útján, ingyenesen biztosítja.

A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokba minden, az ügyintézéshez közvetlenül vagy közvetetten kapcsolódó, elkülönítetten azonosítható informatikai szolgáltatás beleértendő,

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról (eIDAS-rendelet) 6. cikk (1) bekezdése

a törvény ugyanakkor csak azokat rögzíti, amelyeknél a személyes adatok kezelése miatt törvényi felhatalmazás szükséges.

Szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásnak minősül: az elektronikus azonosítási szolgáltatás, a biztonságos kézbesítési szolgáltatás, az elektronikus aláírással kapcsolatos szolgáltatás, és kormányrendeletben elektronikus ügyintézési szolgáltatásként nevesített szolgáltatás.

Az E-ügyintézési tv. taxatív felsorolja azokat a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat, amelyeket a Kormánynak kell biztosítania a jogszabályban kijelölt szolgáltató útján. Ezek az alábbiak:

- 1) az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása (RNY),
- 2) iratérvényességi nyilvántartás (IÉNY),
- 3) elektronikus fizetési és elszámolási rendszer (EFER),
- 4) azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés,
- 5) központi érkeztetési ügynök (KÉÜ) és központi kézbesítési ügynök (KKÜ),
- 6) az ügyfél időszaki értesítése az elektronikus ügyintézési cselekményekről (RÉR),
- 7) papír alapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá, elektronikus irat hiteles papír alapú irattá alakítása,
- 8) központi azonosítási ügynök (KAÜ), amely mögött elérhető azonosítási szolgáltatások az ügyfélkapu, részleges kódú telefonos azonosítás és az e-személyihez kapcsolódó azonosítás,
- 9) személyre szabott ügyintézési felület (SZÜF),
- 10) űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás,
- 11) központi dokumentumhitelesítési ügynök,
- 12) általános célú elektronikus kéreleműrlap szolgáltatás,
- 13) összerendelési nyilvántartás.

Az e-ügyintézéshez kapcsolódó tájékoztatás körében kiemelendő két tájékoztatási forma: a 1818 Kormányzati Ügyfélvonal telefonos szolgálat és a magyarorszag.hu elektronikus tájékoztatás szolgáltatás.

A 1818 Kormányzati Ügyfélvonal mint az országos telefonos ügyfélszolgálat bázis ügyfélszolgálatának feladata az elektronikus közigazgatási szolgáltatások támogatása, ezen kívül gyors, pontos és naprakész információ (tájékoztatás) nyújtása a teljes körű államigazgatási ügyintézésre és a honlapján megjelölt konkrét ügykörökre vonatkozóan. E feladatok ellátása alapján az integrált e-közszolgáltatások ügyfélszolgálati nemzeti kompetencia központja. Elérhető elektronikus úton a www.1818.hu honlapon, valamint más elektronikus felületeken keresztül, illetve telefonon, Magyarországról a 1818 rövidített hívószámon.

A magyarorszag.hu szolgáltatás elektronikus formában nyújt tájékoztatást a honlapon az elektronikusan intézhető ügyekre, valamint az üzemszünetet vagy az elektronikus ügyintézés korlátozott működőképességét okozó technikai tevékenységre vonatkozóan. Emellett felületet ad az Ügyfélkapu és a Cégkapu⁶³ működéséhez, elektronikus tájékoztatást nyújt közigazgatási ügyekben, e-közigazgatási szolgáltatásokkal kapcsolatban. A portálon elérhetők továbbá a központi, területi és helyi közigazgatási szervek adatai, ügyleírások, letölthető elektronikus űrlapok, és hatályos jogszabályok.

⁶³ A gazdálkodó szervezetek számára 2018. január elsejétől kötelező a Cégkapu használata

III.

BÜNTETŐ- ÉS SZABÁLYSÉRTÉSI JOGI ISMERETEK

1. Büntetőjogi ismeretek

A büntetőjog fogalma

A büntetőjog fogalmát tágabb és szűkebb értelemben egyaránt használhatjuk. **Tágabb értelemben** az anyagi és az alaki büntetőjogot, valamint a büntetés-végrehajtási jogot meghatározó jogszabályok összessége. A **büntető anyagi jog⁶⁴ (Btk.)** határozza meg a bűncselekménynek minősülő cselekményeket, a büntetőjogi felelősségre vonás feltételeit és akadályait, a bűncselekmény jogkövetkezményeként kiszabható büntetéseket és intézkedéseket. Az alaki büntetőjog, vagyis a **büntető eljárásjog⁶⁵ (Be.)** azokat a szabályokat tartalmazza, amelyek meghatározzák, hogy a bűncselekményeket mely szervek és milyen eljárási rendben bírálják el. A **büntetés-végrehajtási jog⁶⁶ (Bv.tv.)** összefoglalja a kiszabott büntetések és intézkedések rendjét, azok céljának megvalósítása érdekében. De ide sorolhatjuk a bűnügyi nyilvántartásra vonatkozó⁶⁷ joganyagot is.

Szűkebb értelemben vett büntetőjogon **csak az anyagi büntetőjogot** értjük, és a továbbiakban ennek szinonimájaként használjuk a büntetőjog kifejezést. Az anyagi büntetőjog két fő részből áll: az **általános** részből és a **különös részből**. Előbbi a bűncselekményre vonatkozó általános rendelkezéseket foglalja magába, míg utóbbi az egyes bűncselekmények (törvényi tényállások) leírását. Az általános rész három központi eleme a bűncselekmény, a bűnelkövető és a büntetés (tágabb értelemben szankció). Közöttük szoros kapcsolat áll fenn, azaz minden bűncselekménynek van elkövetője és minden bűncselekmény elkövetőjét szankcióval kell sújtani. Fordítva is igaz, szankció alkalmazására csak bűncselekményt elkövető személlyel szemben kerülhet sor.

A büntetőjog feladatai

A büntetőjog elsődleges feladata a **védelem** a társadalomra veszélyes cselekményekkel szemben. Míg a jogrendszer más jogágai (alkotmányjog, államigazgatási jog, polgári jog stb.) elsősorban szabályozzák az életviszonyokat, a büntetőjog elsődlegesen oltalmazza az ún. jogi tárgyakat, azaz a jogilag jelentős társadalmi viszonyokat, jogintézményeket, értékeket, érdekeket, azaz biztosítja – ha kell állami kényszer érvényesítésével is – a társadalmi rend megingathatatlanságát. A kényszer elrendelése és végrehajtása áll a büntetőjog középpontjában, ugyanis e jogág vonultatja fel a legélesebb és a legszigorúbb hatalmi eszköztárat, biztosítva ezzel a jogrend parancsainak és tilalmainak kikényszeríthetőségét. Ezt kétféleképpen valósítja meg: **neveléssel (prevenció)** és **büntetés alkalmazásával (represszió)**. A büntetőjogszabályok hozzájárulnak ahhoz, hogy az állampolgárok túlnyomó többsége tiszteletben tartja és helyesli a törvényhozó parancsait, tilalmait, a bűncselekmény elkövetésétől nem félelemből, hanem

⁶⁴ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)

⁶⁵ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (Be.) - 2018.07.01-től

⁶⁶ 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (Bv. tv.)

⁶⁷ 2009. évi XLVII. törvény a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról (Bnyt.v.)

meggyőződésből tartózkodik. Így érvényesül a büntetőjog nevelő funkciója, általános megelőző hatása.

A védelem másik formája a büntetés, azaz a múltban elkövetett jogsértés miatti megtorlás kilátásba helyezése. Azokkal szemben, akiknek nem elegendő a jogszabályalkotásban megnyilvánuló törvényhozói értékelés, és akiket a büntetésben megtestesülő hátrány sem tart vissza, erőteljesebb tudatformáló eszközök igénybevételére van szükség. Ilyenkor érvényesül a büntetőjog megtorló funkciója. Hangsúlyozni kell, hogy a büntetés alkalmazásának nem célja a megtorlás, de mivel mindig egy elkövetett bűncselekmény miatt kerül rá sor, megtorló jellege is van. A múltba néző megtorlás így válik jövőbe tekintő bűnmegelőzéssé: a kilátásba helyezett hátrány alkalmas lehet, hogy egyeseket visszatartson bűncselekmények elkövetésétől (egyéni prevenció).

A büntetőjog alapelvei

A büntetőjog alapelvein azokat az alapgondolatokat értjük, amelyek valamennyi rendelkezését áthatják. Bár az új büntetőtörvény ezek közül **nevesítetten csak a törvényesség elvét fogalmazza meg**, azonban az egyes szabályok összevetéséből a többiek is kiderülnek, úgy mint a tettfelelősség, a bűnfelelősség, az arányosság, a társadalom védelmének és a büntetőjogi felelősség differenciálásának elvei.

- 1) **A törvényesség elve:** ebben tulajdonképpen két alkotmányos alapelv fogalmazódik meg: a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege, vagyis nincs bűncselekmény (büntetendőség) és nincs büntetés (büntetéssel fenyegetés) törvény nélkül, tehát a jogalkotó a büntetőhatalom gyakorlásának lényegi feltételeit törvényben köteles előre rögzíteni. Bűncselekménynek csak olyan cselekmény minősíthető, amelyet kizárólag törvény nyilvánított bűncselekménnyé, és a büntetőjogilag nem tilalmazott cselekmények elkövetése – a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai alapján büntetendő cselekmények kivételével – nem vonhat maga után büntetőjogi felelősségre vonást.

A nulla poena sine lege elvének van egy tágabb és egy szűkebb értelmezése. Tágabb értelemben azt jelenti, hogy általában a bűnelkövetőkkel szemben csak olyan büntetések vagy intézkedések alkalmazhatók, amelyeket a büntetőtörvények szabályoznak. Szűkebb értelemben pedig azt jelenti, hogy az adott bűncselekmény elkövetője csak olyan nemű és mértékű szankcióval sújtható, amelyet a bűncselekményt szabályozó törvényi rendelkezés – az elkövetés idején, kivéve, ha az elbíráláskori kedvezőbb – annak a bűncselekménynek megvalósítása esetére kilátásba helyezett.

- 2) **A tettfelelősség elve:** ennek alapján a kiszabott büntetésnek a tétthez kell igazodnia.
- 3) **A bűnfelelősség elve:** azt jelenti, hogy csak a bűnösen tanúsított magatartás, a bűnösen előidézett következmények miatt lehet bárkit is felelősségre vonni. A felelősség mértéke nem haladhatja meg bűnösségét. Mivel a büntetőjog a bűnösség két alakzatát ismeri – a szándékosságot és a gondatlanságot –, a bűnfelelősség elvéből következik, hogy legalább gondatlanság szükséges a büntetőjogi felelősségre vonáshoz. Ez az elv hatályos jogunkban úgy konkretizálódik, hogy a büntetőjogi felelősségre vonáshoz általában szándékosság – a bűnösség magasabb foka – szükséges, és csak abban az esetben elegendő a gondatlanság, ha a törvény a gondatlan elkövetést is büntetni rendeli.
- 4) **Az arányosság elve:** értelmében különböző súlyú bűncselekményekhez különböző súlyú (arányos) jogkövetkezmények kapcsolódjanak.

- 5) **A társadalom védelmének elve:** kitűnik a büntetőtörvény különböző rendelkezéseiből. A jogalkotó a társadalomra veszélyes cselekmények bűncselekménnyé nyilvánításával és büntetni rendelésével igyekszik megvédeni a társadalmat. A Btk. indokolása a Nemzeti Együttműködés Programját idézi, amely úgy fogalmaz, hogy a „jogszabály szigora, a büntetési tételek növelése, az életfogytig tartó szabadságvesztés többszöri alkalmazása, az áldozatok védelme meg fogja fékezni a bűnök elkövetőit és világossá teszi a társadalom minden tagja számára, hogy Magyarország nem a bűnelkövetők paradicsoma.”
- 6) **A büntetőjogi felelősség differenciálásának elve:** megjelenik a bűncselekmények, a bűnelkövetők és a szankciók tekintetében egyaránt. A büntetőtörvényben található legalapvetőbb különbségek: a bűncselekmények lehetnek büntettek és vétségek, a bűnösség pedig szándékos vagy gondatlan, a bűnelkövetők első ízben és ismételten bűnözők. További differenciálást találunk a szankciók faja, neme és mértéke szerint.
- 7) A jogtudomány ezeken kívül még **más alapelveket** is meghatároz, így a büntetőjog ultima ratio jellegét (ha a védelem más jogi eszközzel nem oldható meg), a kétszeres értékelés tilalmát (ne bis in idem), a szubszidiaritást (kiszegítő jellege), továbbá a bűnmegelőzés elvét.

A büntetőjog forrásai

- 1) **A büntetőjogon kívüli jogforrások**
Ezek között nemcsak törvényeket, hanem alacsonyabb szintű jogszabályokat is találunk. Külső jogforrásként első helyen említhetjük az Alaptörvényt, amely valamennyi jogág – így a büntetőjog vonatkozásában is – jogforrásnak tekinthető. Jogforrás bizonyos tekintetben a Polgári Törvénykönyv⁶⁸ (Ptk.) és a Be. is. A keretdiszpozícióval történő szabályozás esetén közvetett jogforrási szerepe van az egyéb jogágba tartozó jogszabályoknak, mint például a KRESZ⁶⁹-nek.
- 2) **A nemzetközi büntetőjog jogforrási ereje**
Az Alaptörvény alapján a magyar büntetőjog részét képezik az ún. nemzetközi büntető szokásjogban kikristályosodott bűncselekmények és büntetőjogi alapelvek is. Különösen megfigyelhető ez a nemzetközi jog általánosan elismert elveit sértő, az emberiség elleni és a háborús bűncselekmények vonatkozásában. Ezek nemzetközi szabályozása ugyanis nincs tekintettel az adott nemzet belső jogára, és akkor is büntetendők, ha elkövetésük idején azt a belső jog nem szabályozta. Tehát a nemzetek közösségének büntető hatalma más feltételek és korlátok között működik, mint az egyes államoké.
- 3) **Az európai büntetőjogi integráció**
Napjaink európai büntetőjogát, így a magyart is – az uniós jogharmonizáció keretében – egyre tágabb körben (például a kábítószer-kereskedelem, az emberkereskedelem, a terrorizmus elleni küzdelem terén) és egyre markánsabban – európai parlamenti és tanácsi irányelvek, tanácsi kerethatározatok, valamint tanácsi rendeletek alkalmazásával – az Európai Unió alakítja.

⁶⁸ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)

⁶⁹ 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól

4) **A büntetőjogon belüli jogforrás**

Az egyes bűncselekmények és a rájuk vonatkozó büntetések meghatározása csak törvényben történhet. A hatályos – 2013. július 1-től – büntetőjogunk legjelentősebb forrása a **Btk.**, amely a tetтарыыos büntetőjogi szemlélet hangsúlyosabb megjelenítését tűzte ki célul. Dogmatikai rendszere azonban alapjaiban véve nem változott, biztosítva ezzel a jogalkalmazás folytonosságát.

Az egyetlen törvényben történő egységes szabályozás alól változatlanul kivételt jelent a **jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény**. Ennek bevezetését az európai uniós tagságunkkal összefüggő jogharmonizációs kötelezettség teljesítése kívánta meg, mivel a Btk. természetes személyek felelősségre vonásán alapuló rendszerébe a jogi személyek felelőssége nem illeszthető be.

A nullum crimen sine lege elvből következően nem ismerhető el jogforrásnak a szokásjog vagy a bírói gyakorlat (még a Kúria bíróságokra nézve kötelező iránymutatásai sem). Ezek feladata ugyanis nem a jogalkotás, hanem a hatályos jogszabályok helyes értelmének feltárása.

A büntető törvények rendszere és szerkezete

Büntető törvénykönyvnek, illetőleg büntető kódexnek nevezzük azokat a jogszabályokat, amelyek a büntetőjogi normák teljes rendszerét tartalmazzák, s átfogóan szabályozzák a büntetőjogot.

A büntetőjog két részre, **általános és különös részre tagozódik**. Az általános részhez azok a normák tartoznak, amelyek az összes vagy legalábbis számos különféle bűncselekményre vonatkoznak; a büntetőjogi jogkövetkezményekkel általánosságban foglalkozik, tehát nem egy-egy bűncselekménytípusra koncentrálnak. A különös rész normái viszont az egyes bűncselekményeket és a rájuk vonatkozó büntetéseket határozzák meg.

A különös részi **büntető norma szerkezete** diszpozícióból és szankcióból áll. A **diszpozíció** írja elő azt a magatartást vagy eredményt, amelynek tanúsítását vagy előidőzését a jogalkotó nemkívánatosnak tartja, vagyis ez az egyes bűncselekmények különös részi meghatározása. Négy fajtája van: egyszerű, leíró, hivatkozó, keretdiszpozíció. A diszpozícióknak garanciális jelentőségük van: a nullum crimen sine lege elve szerint csak az vonható büntetőjogi felelősségre, akinek a cselekménye beleillik valamely diszpozíció keretei közé. A **szankció** a diszpozíció megvalósulása esetén az ahhoz fűződő joghátrányt tartalmazza.

A **hatályos Btk. szerkezete**: újdonság a **preambulum** beiktatása, amelyben a jogalkotó a büntetőpolitika aktuális törekvéseit juttatja kifejezésre, a hagyományos általános és különös részt pedig egy **záró rész is kiegészíti**, amely tartalmazza az értelmező, hatályba léptető és hatályon kívül helyező rendelkezéseket, valamint bemutatja az Európai Unió jogának való megfelelést.

Mind a fejezetek (20 helyett 45), mind a paragrafusok száma (368 helyett 465) jelentősen növekedett, ezen változások azonban a kódexet áttekinthetőbbé és könnyebben kezelhetővé tették.

A büntető törvény hatálya

A jogszabály hatálya azt fejezi ki, hogy **rendező ereje van** meghatározott időben, területen és személyekre, amelynek kijelölésénél a jogalkotó többféle elv alkalmazását tekintette irányadónak.

– **Az időbeli hatály**

Arra ad választ, hogy mikortól kezdve és meddig alkalmazható a büntetőjogszabály. Főszabály az elkövetés idején hatályban levő törvény alkalmazása. Kivételesen az elbíráláskor érvényes új büntetőtörvénynek visszaható ereje van, amikor az adott cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el. Utóbbi esetben a két norma összehasonlítása dönti el, hogy az elkövetéskori vagy az elbíráláskori jogszabály alkalmazása kedvezőbb-e összességében az elkövetőnek.

– **A területi hatály**

Azt mondja meg, hogy mely területen elkövetett bűncselekmények elbírálására alkalmazható a törvény. A területi elv alapján a belföldön – bárki által – elkövetett bűncselekményre a magyar büntetőjogi rendelkezéseket kell alkalmazni. A törvény alkalmazási köre egyértelműen vonatkozik – a quasi területi elv értelmében – az állam határain kívül tartózkodó magyar felségjelű úszólétesítményen és légi járművön elkövetett bűncselekményekre is. Érvényesül továbbá az állampolgársági elv is, mivel a magyar állam büntetőhatalma kiterjed az állampolgárai által külföldön elkövetett – magyar törvény szerinti – bűncselekményekre.

– **A személyi hatály**

Megmutatja, hogy kikre alkalmazható a magyar büntető törvény. Az állam önvédelmi elvéből következően a belföldön elkövetett bűncselekmény esetén az akár magyar, az akár nem magyar állampolgár (utóbbihoz tartoznak a hontalanok is) elkövetőre egyaránt kiterjed. A személyi hatály a magyar állampolgárt külföldre is elkíséri, így a magyar szabályozást kell alkalmazni a külföldön elkövetett olyan cselekményére is, amely a magyar törvény szerint bűncselekmény. De láthatjuk a feltétlen büntetőhatalom (egyetemlegesség) elvének érvényesülését is, miután meghatározott esetekben a nem magyar személy külföldön elkövetett cselekményét is hatálya alá vonja, ha azt magyar sérelmére követi el (passzív személyi elv). A felelősségre vonás feltétele, hogy a cselekmény az elkövetés helyének joga szerint nem büntetendő, valamint a magyar hatóságok eljárásához a legfőbb ügyész hozzájárult.

Nemzetközi együttműködés

A büntetőügyekben a nemzetközi együttműködés különböző módjai alakultak ki, egyrészt azért, mert más államok is igényt tartanak arra, hogy saját állampolgáraikat megbüntessék, bárhol követték el a bűncselekményt, illetve a saját területükön bűncselekményt elkövető, hazai állampolgársággal nem rendelkező, idegen személyekkel szemben is fellépjenek, másrészt, hogy elkerüljék a kétszeres megbüntetést (kettős inkrimináció elve). **A nemzetközi bűnügyi jogsegély**⁷⁰ **formái az alábbiak:** kiadatás, büntetőeljárás átadása, illetve átvétele, büntetés vagy intézkedés végrehajtásának átvétele, illetve átengedése, eljárási jogsegély, külföldi államnál feljelentés. Végrehajtása az igazságügyért felelős miniszter, illetve a legfőbb ügyész hatáskörébe tartozik.

⁷⁰ 1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről

A bűncselekmény fogalma

A bűncselekmény olyan emberi cselekedet, amely veszélyes a társadalomra, büntetendő és bűnös.

- 1) Az **emberi cselekedet** a természetes személy tevékenységében vagy mulasztásában nyilvánul meg. Büntetőjogi szempontból a cselekménynek tényállásszerűnek, vagyis valamely különös részi tényállás diszpozíciójának megfelelőnek kell lennie (büntetni rendeltség).
- 2) **Társadalomra veszélyes** cselekményről akkor beszélhetünk, ha olyan tevékenység vagy mulasztás történik, amelyben elsősorban az egyéni jogok, másodsorban Magyarország Alaptörvény szerinti – állami, társadalmi vagy gazdasági – rendjének sérelme, illetve veszélyeztetése jelenik meg.
- 3) Bűncselekménynek csak olyan cselekmény minősíthető, amelyre a **törvény büntetés kiszabását rendeli**, azaz a cselekmény elkövetése idején olyan törvényi rendelkezésnek kell lennie, amely kilátásba helyezi a büntetés kiszabását, vagyis amely szerint az adott magatartás büntetendő, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai alapján büntetendő.
- 4) A büntetőtörvény a bűnfelelősség elvét vallja, vagyis **bűnösség** nélkül nincs bűncselekmény. Ez a büntetőjogi felelősségre vonás nélkülözhetetlen, szubjektív feltétele. A bűnösség két fajtáját határozza meg: a **szándékosságot** és a **gondatlanságot**. A gondatlan elkövetés azonban nem minden esetben büntetendő, csak ha a törvény azt kifejezetten elrendeli.

A törvényi tényállás elemei

A tényállás kifejezés a jogirodalomban különféle értelemben használatos:

- **történeti tényállás:** az elkövetett bűncselekmény büntetőjogi szempontból lényeges körülményeinek összessége,
- **törvényi tényállás:** a jogalkotó az életbeli eseményekből vont absztrakciók útján meghatározza egy-egy bűncselekménytípus befejezett tettesi alakzatát meghatározó törvényi ismérvek összességét,
- **általános törvényi tényállás:** a tudomány további absztrahálásának eredménye, a különböző bűncselekmények törvényi tényállásainak többé-kevésbé közös vonásaiból kialakított kategória. Objektív elemei között a tárgyat és a tárgyi oldalt, szubjektív elemei között pedig az alanyt és az alanyi oldali ismérveket találjuk.

A bűncselekmény tárgya

A törvényi tényállás objektív elemei között kétféle tárgyat különböztetünk meg, egyrészt a jogi tárgyat, mint szükséges, másrészt az elkövetési tárgyat, mint nem szükséges elemet.

– **A jogi tárgy**

Fogalma: az a társadalmi viszonyokban kifejezésre jutó érdek vagy érték, amelyet a bűncselekmény sért vagy veszélyeztet.

Fajtái:

- 1) **általános jogi tárgy:** a büntetőjogilag védett, oltalmazott társadalmi viszonyok összessége, tulajdonképpen az adott állam jogrendje,
- 2) **különös jogi tárgy:** az egymással rokon, közvetlen jogi tárgyak gyűjtőfogalma (például az emberölésnél az emberi élet sérthetlenségéhez fűződő társadalmi és jogi érdek),
- 3) **közvetlen jogi tárgy:** az adott bűncselekmény által legkonkrétabban (közvetlenül) támadott viszony, érdek vagy érték (például emberölésénél a konkrét emberi élet sérthetlensége).

– **Az elkövetési tárgy**

Az elkövetési tárgy szemben a jogi tárggyal, olyan fizikai értelemben vett dolog, amire vagy akire nézve a bűncselekmény elkövetője az elkövetési magatartást megvalósítja. Az elkövetési tárgy lehet tehát az a dolog, amelyre a bűncselekmény elkövetése irányul. Az elkövetési tárgy azonban személy is lehet, akit a szakirodalom a bűncselekmény passzív alanyának nevez. A passzív alany anyagi jogi fogalom, nem úgy, mint a sértett. A sértett büntető eljárásjogi fogalom. Passzív alanyról akkor beszélünk, ha valamely személynek a konkrét fizikai létét érintően – mintegy a testén – valósul meg a bűncselekmény (pl. emberölés passzív alanya maga az élő ember). A passzív alany minden esetben azonos a sértettel, ám nem minden sértett egyben passzív alany is.

A bűncselekmény tárgyi oldala

A bűncselekmény tárgya mellett a másik objektív elem a bűncselekmény tárgyi oldala, vagyis a külvilágban lejátszódó, így mások által is érzékelhető, észlelhető tényállási elemek összessége.

– **Az elkövetési magatartás**

Az elkövetési magatartás az általános törvényi tényállás tárgyi oldalának szükséges eleme, amely állhat tevésből és mulasztásból. A tevés mindig valamilyen cselekvésben (mozgásban) valósul meg, míg a mulasztás nem csak egyszerű nem tevés, hanem kötelességellenes nem tevés. Mulasztás akkor állapítható meg, ha a tevésre vonatkozó jogi kötelezettség nem teljesítése mellett fennáll a tevési (cselekvési) lehetőség is. Így büntetőjogi értelemben a mulasztás egy lehetséges cselekvés kötelességellenes nem tevése.

A törvényi tényállásokat az elkövetési magatartások szerint az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

- 1) kizárólag tevéssel,
- 2) kizárólag mulasztással,
- 3) akár tevéssel, akár mulasztással elkövethető bűncselekmények.

Az eredmény és okozati összefüggés

Az eredmény és az okozati összefüggés az általános törvényi tényállás tárgyi oldalának nem szükséges ismérvei. A törvényi tényállások egy részében a jogalkotó eredményt is megfogalmaz, de annak tekinti a bűncselekményből származó veszélyt is. E bűncselekményeket eredmény, azaz materiális bűncselekményeknek nevezzük, szemben azokkal a tényállásokkal, amelyek nem tartalmaznak eredményt, azaz immateriális bűncselekmények.

Az **eredmény** a bűncselekmény elkövetési magatartásával okozati összefüggésben, a külvilágban bekövetkező olyan változás, amelyet a törvényi tényállás leír (például az emberölésnél a halál). A materiális bűncselekmény csak az eredmény bekövetkezésével válik befejezetté. Az eredmény csoportosításánál megkülönböztetünk sértő eredményt és veszélyt, mint eredményt. A sértő eredmény a külvilágban bekövetkező, jól felismerhető tényleges sérelmet jelöl, amelynek mértéke többnyire pontosan meghatározható, de létezik olyan változata is, amelynek megállapítása a társadalmi életpasztalatokat figyelembevevő bírói mérlegelés alapján történik.

A **veszélyt**, mint eredményt megfogalmazó tényállásokban a jogi tárgy veszélybe jutása az eredmény. A veszély típusa szerint megkülönböztetünk:

- 1) közvetlen veszélyt, ami a sérelem bekövetkezésének azonnali lehetőségét jelenti;
- 2) veszélyt, mint eredményt, amibe az időben és térben pontosan nem mérhető veszélyhelyzet tartozik, amikor a veszély távoli, elvont (absztrakt).

Az **okozati összefüggés** az ok és az okozat között fennálló kapcsolat, amelyet csak az eredmény bűncselekményeknél vizsgálunk abban a tekintetben, hogy az elkövetési magatartás következtében jött-e létre. Az okozati összefüggés objektív kapcsolat az elkövető cselekménye és a tényállásszerű eredmény között. Az eredményhez fűződő súlyosabb jogkövetkezmények azonban csak akkor alkalmazhatók, ha az eredmény tekintetében az elkövetőt legalább gondatlanság terheli.

– **Az elkövetés szituációjához tartozó ismérvek**

Az elkövetés helye, ideje, módja és eszköze az általános törvényi tényállás tárgyi oldalának nem szükséges elemei.

Az elkövetés **helye és ideje** egyaránt lehetnek az alaptényállás elemei (például légi jármű hatalomba kerítésénél), vagy valamely bűncselekmény minősítő körülményei (például közveszély színhelyén történő lopás).

Az elkövetés **módja** szintén lehet alapeseti tényállási elem (például rablásnál az erőszak), vagy minősítő körülmény (például emberölésnél a különös kegyetlenség).

Az elkövetés **eszköze** csak olyan tárgy lehet, amely az elkövető testétől függetlenül létezik. Általában minősítő körülményként értékelhető (például a fegyveresen történő elkövetés a rablásnál).

A bűncselekmény alanya

A bűncselekmény alanya a törvényi tényállás szükséges szubjektív eleme. Az alany a Btk. által meghatározott elkövetői körbe tartozó személyeket (tettesek és részesek) jelöli.

Az általános alannyá válás feltételei (bűncselekmény tettese és részese csak):

- természetes személy (élő ember) lehet, aki a bűncselekmény elkövetésekor a 14., illetve meghatározott bűncselekmények vonatkozásában a 12. életévét betöltötte;
- beszámítási (felismerési és akarati) képességgel rendelkezik.

A Btk. különös része az elkövetőre utalva többnyire az „**aki**” kifejezést használja, amellyel egyben azt is jelzi, hogy az ilyen bűncselekmény elkövetője **bárki lehet**, aki megfelel az általános alannyá válás feltételeinek.

Vannak azonban olyan bűncselekmények is, amelyek tettese csak olyan személy lehet, aki az általános alannyá válás feltételein túl további követelményeknek, ismérveknek is megfelel. Az ilyen személyt nevezzük **speciális alany**nak (például katona, hivatalos személy). A speciális alanyiságot megállapító többlet ismérvek például a következők lehetnek: állampolgárság, foglalkozás, nemhez való tartozás, állás, állapot.

A bűncselekmény alanyi oldala

A törvényi tényállás másik szubjektív eleme az alanyi oldal. Ezen kerülnek értékelésre azok a mozzanatok, amelyek az alany gondolatvilágában, tudatában jelennek meg, így a külvilág számára – önmagukban – nem érzékelhetőek.

– **A bűnösség**

A törvényi tényállás alanyi oldalának **szükséges eleme**, a beszámítási képességgel rendelkező ember akaratának meghatározott minőségét, illetve a társadalom rosszálló értékelését jelenti. A bűnösséget a törvényalkotó nem definiálja, de a szándékosságot és a gondatlanságot leírva meghatározza a bűnösség formáit.

1) **A szándékosság**

A bűnösség súlyosabb alakzata. Szándékosan követi el a bűncselekményt, aki magatartása következményeit kívánja, vagy e következményekbe belenyugszik.

A szándékosság értelmi és érzelmi elemeket foglal magában. Az érzelmi oldalon a szándékosság két fajtája különböztethető meg: az **egyenes szándék** (dolus directus), amit a **kívánás** és az **eshetőleges szándék** (dolus eventualis), amit a

belenyugvás jellemez. Ahhoz, hogy valamit kívánhassunk vagy valamibe belenyugodhassunk, azt fel kell ismernünk, illetve – legalábbis mint lehetőséget – előre kell látnunk. Ezért a szándékosság fogalmához hozzátartozik az értelmi oldal is, amely a tények tudatából és a cselekmény társadalomra veszélyességének tudatából tevődik össze. A tények tudata szempontjából az objektív tényállási elemeket megvalósító életbeli jelenségeket kell átfognia, és abban az absztrakciós fokban kell ismernie, ahogyan ezek a törvényi tényállásban szerepelnek. A társadalomra veszélyesség tudatának meglétéhez elegendő, ha az elkövető akár a cselekménye materiális veszélyességéről, akár a jogellenességéről, akár a társadalom által elvetendő voltáról tud. Tehát az elkövetőnek nem a bűncselekmény törvényi tényállását kell ismernie, hanem a cselekmény következményeinek életbeli realitását, valamint azt, hogy a cselekmény veszélyes, tilos vagy erkölcsellenes.

A szándékosság fajtája a minősítés szempontjából nem bír jelentőséggel, azonban a büntetés kiszabása során a bírói gyakorlat az azonos büntetési tételek keretei között az eshetőleges szándékot enyhébben ítéli meg.

2) **A gondatlanság**

Gondatlanságból követi el a bűncselekményt, aki előre látja magatartásának lehetséges következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában; úgyszintén az is, aki a következmények lehetőségét azért nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja.

A gondatlanságnak is két fajtája van: a tudatos (luxuria) és a hanyag (negligentia). A cselekmény minősítése szempontjából nincs jelentőségük, a büntetés kiszabása során értékelendők.

A **tudatos gondatlanságnak** is két oldala van. Az **értelmi** (tudati) **oldal** a magatartás lehetséges következményeinek **előre látása**. Az **érzelmi oldal** pedig a következmények elmaradásában megvalósuló **könnyelmű bizakodás**. Tehát az elkövető az előre látott, lehetségesnek tartott következményeket se nem kívánja, sem nem nyugszik abba bele. Csak arról mondható el, hogy könnyelműen bízott az elmaradásban, akinek a bizakodása nem volt alaptalan, tehát valamilyen konkrét körülményre (például a saját képességeire, tapasztalataira) alapozta az elmaradáshoz fűzött reális reményét.

A **hanyag gondatlanság** a gondatlanság enyhébb alakzata, amikor hiányzik a bűnösség értelmi oldala, vagyis az elkövető nem látja előre tettének következményeit, és ha nem látja előre, magától értetődően az érzelmi viszonyulásnak is hiányoznia kell. A büntetőjog itt azt rója fel az elkövetőnek, hogy bár a magatartásának lehetséges következménye objektíve előre látható volt, azt azonban azért nem látta előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta. Ha a körülmények összefüggése már önmagában kizárja az előre látás lehetőségét, az elkövetőnek nem tehetünk szemrehányást. A szemrehányást megalapozó szubjektív mozzanat az előrelátásnak az elkövetőtől való elvárhatósága, amely nagyon egyéni. Az előrelátás mértéke függ az elkövető értelmi színvonalától, esetleges szakképzettségétől. A „tőle elvárhatóság” mércéjéül az szolgál, hogy általában egy azonos helyzetű személytől mi várható el. Ezt követően kell vizsgálni, hogy a konkrét esetben az elkövetőben megvolt-e a gondosságra való képesség, mivel annak hiányában az eredmény nem róható fel neki.

3) **Vegyés bűnösség**

Ilyenről általánosságban akkor beszélünk, ha az objektív tényállási elemek egy részére a szándékosság, más részére pedig a gondatlanság jellemző. Az alaptényállás tekintetében kivétel nélkül az az elv érvényesül, hogy amennyiben

akár csak egyetlen ismérvre is csupán a gondatlanság terjed ki, az egész bűncselekmény gondatlannak minősül. Alapvetően másként alakul a vegyes bűnösség megítélése a minősített eseteknél. Amennyiben a szándékos bűncselekmény minősítő körülménye „egyéb objektív ismérv”, a szándékosságnak azt is át kell fognia, és ha csupán a gondatlanság terjed ki rá, az ilyen minősítő körülmény nem írható az elkövető terhére. Szoros értelemben vett vegyes bűnösségről a magyar büntetőjogban akkor beszélünk, ha a szándékos bűncselekmény minősítő körülménye eredmény, amire az elkövetőnek adott esetben csupán a gondatlansága terjedt ki.

– **A motívum és a célzat**

A törvényi tényállás alanyi oldalának **nem szükséges** elemei. A motívum és a cél egyazon pszichés folyamat két oldala. A motívum a szándék innenső, a célzat a szándék túlsó oldalán helyezkedik el.

- 1) A **motívum (indító ok)** a „mi miatt” kérdésre ad választ, vagyis az a szükséglet, érzelem, vágy, ami az elkövetőt cselekvésre sarkallja (például az emberölésnél az aljas indok).
- 2) A **célzat** pedig az a cél, aminek elérésére az elkövető cselekvéssel törekszik, ami több mint a szándék, azon túlmutat, egyben összefügg a motívummal, és a törvényhozó azt a törvényi tényállásban – akár az alap-, akár a minősített esetben – értékeli (például lopásnál a jogtalan eltulajdonítási célzat).

A bűncselekmény súly szerinti fokozatai

A bűncselekmények között súlyuk szerint differenciálva a Btk. a büntetteket és a vétségeket különbözteti meg. A felosztás alapját az eltérő büntetési tételek mellett a bűnösség alakzata határozza meg.

Büntett az a **szándékosan** elkövetett bűncselekmény, amelyre a törvény kétévi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetés kiszabását rendeli. Minden más bűncselekmény **vétség**. Ebből következően minden gondatlanságból elkövetett bűncselekmény vétség, függetlenül annak büntetési tételétől. Míg a szándékos bűncselekmények a vonatkozó törvényi tényállásban meghatározott büntetési tétel felső határától (nem pedig a kiszabott büntetéstől) függően büntettek (2 évi szabadságvesztést meghaladó) vagy vétségek (maximum 2 évi szabadságvesztéssel fenyegetett).

Ezen általános elhatárolás ellenére a Btk. minden különös részi tényállásnál utal arra, hogy a cselekmény büntett-e vagy vétség, amelynek a szabadságvesztés végrehajtási helye (fegyház, börtön, fogház), a feltételes szabadságra bocsátás és a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítés (törvényi, bírósági, kegyelmi) szempontjából is jelentősége van.

A büntethetőségi akadályok

A bűncselekmény elkövetése általában maga után vonja a büntetőjogi felelősségre vonást. Előfordulhat azonban, hogy bűncselekmény elkövetésekor sem kerül sor büntetőjogi felelősségre vonásra, csak további feltételek megléte esetén. A büntethetőség érvényesülését tehát bizonyos körülmények akadályozhatják.

A törvény három csoportra osztja a büntethetőségi akadályokat:

- **A büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okok:** olyan ok vagy körülmény, amely esetén a cselekmény megvalósításának pillanatában hiányzik a bűncselekmény fogalmi ismérveinek valamelyike, ezért nem is jön létre bűncselekmény, elkövetőjük nem büntethető.
- **A büntethetőséget megszüntető okok:** ezeknél a cselekmény bűncselekménynek minősül, a tett elkövetésének idején fennállnak a büntethetőség feltételei, de az elkövető

mégsem büntethető, mivel a bűncselekmény megvalósulása után történik valami, ami megszünteti az eredetileg fennállt büntethetőséget.

- **A büntetőjogi felelősségre vonás egyéb akadályai:** itt sem a cselekmény büntetendősége, sem az elkövető büntethetősége büntetőjogilag nem akadályozott, azonban a törvény értelmében a felelősségre vonó eljárás, vagyis a büntetőeljárás megindításához a sértett ez irányú akaratnyilvánítására, vagyis magánindítványára, avagy meghatározott személy feljelentésére van szükség. Ezek hiánya közvetetten lehetetleníti el a büntetőjogi felelősségre vonást, ezért másodlagos akadályoknak is nevezzük.

A büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okok

Az elkövető büntethetőségét és a cselekmény büntetendőségét kizáró vagy korlátozó okok olyan körülmények, amelyek miatt a cselekmény már az elkövetéskor sem büntetendő, vagy amelyek miatt a büntetendő cselekmény elkövetője már az elkövetéskor sem büntethető. A törvény csak a leggyakrabban előfordulókat sorolja fel. (A törvényben nem szereplő egyéb akadályokat – mint pl. a sértett beleegyezése – a bírói gyakorlat alakítja.)

Az akadályok csoportosítása:

- **objektív kizáró okok**, amelyek a cselekmény büntetendőségét, azaz társadalomra veszélyességét zárják ki (automatikusan kihat minden elkövetőre): a jogos védelem a végszükség, valamint a jogszabály engedélye;
- **szubjektív kizáró okok**, amelyek az elkövető büntethetőségét, azaz bűnösségét zárják ki, vagy korlátozzák (elkövetőnként, egyedileg kell vizsgálni): a gyermekkor, a kóros elmeállapot, a kényszer és a fenyegetés, valamint a tévedés.

Szubjektív kizáró okok:

- 1) **A gyermekkor:** a beszámítási képességet kizáró ok, mivel abban az életkornak meghatározó jelentősége van. A törvény a büntethetőség alsó életkori határát főszabály szerint változatlanul az elkövető **14. életévében** határozza meg. Napjainkban azonban a gyermekek biológiai fejlődése felgyorsult, korábban „érnek”, és az információs forradalom következtében a társadalmi hatásoknak szintén előbb vannak kitéve. Sajnálatos módon már a 12-14. év közötti gyerekek körében is egyre nagyobb mértékben elterjedt az erőszakos érdekérvényesítés, ezért vált szükségessé a büntethetőségi korhatár **leszállítása 12 évre**, vagyis az egyes kirívóan agresszív, élet ellen irányuló bűncselekményt megvalósító gyermekkorúak büntetőjogi felelősségre vonása.
- 2) **A kóros elmeállapot:** a beszámítási képességet kizáró vagy korlátozó ok. Olyan pszichikus állapot, amely vagy képtelenné teszi, vagy korlátozza az elkövetőt abban, hogy felismerje cselekményének következményeit, illetve, hogy e felismerésnek megfelelően cselekedjék. A kóros elmeállapot fennállása és mértéke kérdésében a bíróság csak orvosszakértői vélemény alapján foglalhat állást. A törvény a kóros elmeállapot megnyilvánulási formáit már nem sorolja fel, az elméműködés bármilyen kóros formája kizárja vagy korlátozza az elkövető megbüntetését. Utóbbi esetben büntetése korlátlanul enyhíthető. A kóros elmeállapot lehet elmebetegség, gyengeelméjűség, szellemi leépülés (például agykori szenilitás), tudatzavar, személyiségzavar (például betegség szintű kábítószer-függőség), de akár idült alkoholizmus hatására bekövetkezett személyiségleépülés. Nem kizáró ok azonban az önhibából eredő ittas vagy bódult állapotban elkövetés⁷¹, az ilyen tudatzavar nem értékelhető az elkövető javára. Az önhibát csupán az elkövetőnek fel nem róható

⁷¹ Az ítélkezési gyakorlat ez alatt tipikusan kábítószer, vagy kábító hatású anyag által előidézett állapotot ért.

tévedés, valamint a kényszer és a fenyegetés zárhatja ki. A szeszes ital fogyasztásának hatására az eseti típusos részegség mellett igen ritkán előfordulhat az eseti kóros (patológiás) részegség is, amely tudatzavarnak tekinthető.

- 3) **A kényszer és fenyegetés:** a beszámítási képesség e két kizáró oka alatt olyan körülményt kell értenünk, amely az ember akaratí képeességét kívülről befolyásolja vagy kizárja, anélkül, hogy a felismerési képeességét érintené. Tehát az ezek hatása alatt álló személy képtelen az akaratának megfelelő magatartásra. Amennyiben csak korlátozva van ebben, büntetése akkor korlátlanul enyhíthető.
- 4) Kényszer alatt az emberi testre gyakorolt ellenséges célzatú, erőszakos fizikai ráhatást értünk (pl. ütlegelés, lekötözés), amely meghatározó erejű. Megkülönböztetünk akaratot hajlító és pszichikai kényszert.
- 5) A fenyegetés: súlyos hátrány kilátásba helyezése, amely alkalmas arra, hogy a megfenyegetettben komoly félelmet keltsen. Ez nem a testre, hanem a pszichikumra irányul és nem lenyűgöző, nem determináló, hanem csak motiváló, befolyásoló erejű.
- 6) **A tévedés:** a bűnösséget kizáró ok, a tudati oldal fogyatékosága, amelyről akkor beszélünk, ha az elkövető képzetei nem felelnek meg a valóságnak, de azt mégis reálisnak tartja. A **ténybeli** tévedés szabályozása egyszerű és logikus: az elkövető csak olyan tények alapján vonható felelősségre, amelyekről az elkövetéskor tudott. Tehát az elkövetéskor nem ismert tények a felelősségre vonásnál figyelmen kívül hagyhatók, a cselekmény úgy minősíthető, mintha azok fenn sem álltak volna. (Pl., ha az elkövető nem tudja, hogy rendőrt bántalmaz, akkor nem hivatalos személy elleni erőszakot, hanem testi sértést követ el.) A **társadalomra veszélyességben való** tévedés akkor zárja ki a büntethetőséget, ha annak feltételezésére az elkövetőnek alapos oka volt (pl. hivatalos szervtől kapott tájékoztatást). Büntetőjogi megítélés szempontjából – a fentiekén kívül – a tévedés egyéb formái, így a személyben, a tárgyban, az okozatosságban, az indokban, avagy a jogi megítélésben történő tévedés közömbös, kizáró okot nem képez.

Objektív kizáró okok:

- 1) **A jogos védelem:** a társadalomra veszélyességet kizáró ok, amely kriminálpolitikai kiindulópontja, hogy a jogtalan támadás elhárításának kockázatát a jogtalan támadónak kell viselnie, ugyanis a jogtalansággal szembeni ellenállás, a védekezés mindenkit megillető természetes alapjog⁷² (nincs kiterési kötelezettség). Támadáson a védett jogi tárgy emberi magatartással történő sértését, illetve fenyegetését kell érteni. A támadás objektív ismérve annak jogtalansága. A Btk. kizárja a **jogtalan támadás elhárításához szükséges cselekmény** büntethetőségét, mivel az nem jogellenes, bár látszólag bűncselekmény (pl. testi sértés). A jogosan védekező ugyanis olyan már megkezdett vagy közvetlenül fenyegető – saját, illetve mások személye, javai vagy a közérdek ellen irányuló – jogtalan támadást hárít el, amelynek megakadályozása az állami szervek feladata lenne, azaz a jogtalanság áll szemben a joggal. A védelmi cselekmény a támadás elhárításához szükséges mértékű⁷³ – a sikeres kivédést lehető tevő – lehet (nem alkalmazható pl. megtorlásként).
- 2) A **megelőző jogos védelem** egy esetleges, a védekező vagy más személye vagy javai ellen irányuló **jövőbeli jogtalan támadás megelőzését szolgálja**, de a védelmi cselekmény vagy eszköze nem lehet az élet kioltására alkalmas, csak a jogtalan támadónak okozhat sérelmet (kimunkálása az ítélezési gyakorlatra van bízva).
- 3) A törvény a súlyos, erőszakos bűncselekmények elleni hatékonyabb fellépés érdekében **törvényi vélelmet állít fel** azon esetekre, amikor a jogtalanul megtámadott joggal

⁷² Alaptörvény V. cikke

⁷³ 4/2013. Büntető jogegységi határozat a jogos védelem kérdéseiről

feltételezheti, hogy a támadás **a védekező élete ellen irányul**: éjjel, fegyverrel, felfegyverkezve vagy csoportosan támadnak rá, illetve hatolnak be a lakásába, avagy fegyveresen a lakásához tartozó bekerített helyre. Ezen esetek lehetőséget teremtenek számára a védekezés szükséges mértékének a túllépésére.

- 4) **A végszükség**: szintén társadalomra veszélyességet kizáró ok, az ezt megalapozó veszélyhelyzet a sérelem (pl. kár, sérülés) bekövetkezésének azonnali lehetősége, amelyet nem emberi támadás, hanem pl. természeti csapás idézhet elő. Szükséghelyzetben a veszély elhárításának joga mindenkit megillet. A végszükségben cselekvő személy saját, illetve mások személye, javai vagy a közérdek védelmében jár el, és bár eközben látszólag bűncselekményként értékelhető módon sérelmet okoz (pl. rongálás, testi sértés), de mivel magatartása szükséges, ezért nem büntethető. Ennek azonban további feltétele, hogy a veszély előidézése nem lehet a terhére róható, és cselekménye **nem okozhat nagyobb sérelmet**, mint amelynek elhárítására törekszik. Nem állapítható meg végszükség annak javára, akinek a veszély vállalása hivatásánál fogva kötelessége (pl. tűzoltó).
- 5) Mind a jogos védelmi, mind a végszükségi helyzetben cselekvő felfokozott érzelmi állapota – **ijedtség vagy menthető felindulás** – kizárhatja vagy korlátozhatja a szükséges mérték felismerését. A hatályos Btk. méltányosabb megítélése alapján ez azonban már **szubjektív büntethetőséget kizáró okot képez**.
- 6) **A jogszabály engedélye**: a társadalomra veszélyességet kizáró ok, mivel a törvény szerint nem büntetendő az a cselekmény, amelyet jogszabály előír vagy megenged. Példa lehet rá a Nemzeti Védelmi Szolgálat megbízhatósági vizsgálata. A jogszabályon alapuló engedélynek két fajtája van: az absztrakt (közvetlenül a jogszabályból fakadó) és a konkrét engedély (a jogszabályban meghatározott feltételek alapján az arra hivatott szerv esetenként adja meg).
- 7) **A büntetőjogszabályban meghatározott egyéb ok**: ezen speciális kizáró okokat a Btk. különös része tartalmazza, így például nem büntethető rágalmazás vagy becsületsértés miatt az elkövető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény valószínűsíthető⁷⁴. De a Be. is tartalmaz ilyen okot. A szubjektív okokhoz hasonlóan elkövetőnként kell vizsgálni.

A büntethetőséget megszüntető okok

- 1) **Az elkövető halála**: felelősségre vonható személy hiányában értelmetlen az eljárás lefolytatása, hiszen a szankcionálás az adott természetes személyhez kötött.
- 2) **Az elévülés**: a múltó idő megszünteti a büntethetőséget. Ha valakit meghatározott időn belül nem vonnak felelősségre, később már nem indokolt, nem célszerű, gyakran nem is lehetséges. Méltánytalan lenne az elkövetőt élete végéig feszültségben tartani. A bizonyítékok beszerzése is megnehezül és az idő múlásával csökken a cselekmény társadalomra veszélyessége is. Minél több idő telik el a bűncselekmény elkövetése után, annál inkább fogy a büntetőjogi felelősségre vonás preventív hatása. A törvényhozó azonban indokoltnak látta **elévülhetetlennek** nyilvánítani a legsúlyosabb, az emberiség elleni és a háborús bűncselekményeket⁷⁵, valamint egységesen az életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntethetőket (pl. a terrorcselekmény)⁷⁶. Egyes, a 18. életévet be nem töltött elkövető bűncselekményének elévülési ideje meghosszabbodik az elkövető 23. életévének betöltéséig. Egyéb bűncselekményeknél az elévülési idő a büntetési tétel felső határának megfelelő idő, de **minimum 5 év** (a korábbi 3 helyett). Az elévülési időt félbeszakítják az elkövető ellen fogatosított

⁷⁴ Btk. 229. § A valóság bizonyítása

⁷⁵ Btk. XIII – XIV. fejezet

⁷⁶ Btk. 41. § Az életfogytig tartó szabadságvesztés

büntetőeljárás cselekmények (újrakezdődik), míg mások alatt (pl. az eljárás felfüggesztésénél) nyugszik (nem számít bele, azzal meghosszabbodik).

- 3) **A kegyelem:** az állam egészben vagy részben lemond büntetőjogi igényéről. Eljárás kegyelemről beszélünk olyan esetekben, amikor a kegyelmi aktus a bűncselekmény elkövetése és jogerős elbírálása között jön létre. A végrehajtási kegyelem megszünteti a jogerősen kiszabott vagy a még hátralévő büntetés végrehajthatóságát. A kegyelmi mentesítés az elítéltet a büntetett előlélethez fűződő hátrányok alól mentesíti. A kegyelem vonatkozhat meghatározott bűncselekményfajták elkövetőire (közkegyelem) vagy szólhat meghatározott személyre (egyéni kegyelem). Közkegyelmet az Országgyűlés, egyéni kegyelmet pedig a köztársasági elnök adhat.
- 4) **A tevékeny megbánás:** nem büntethető, aki a személy elleni, közlekedési vagy vagyon elleni, 3 évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekménnyel, továbbá a szellemi tulajdon elleni vétséggel okozott és a vádemelésig beismert kárt a sértettnek – az általa elfogadott módon és mértékben – közvetítői eljárás (mediáció) keretében megtérítette, vagy a bűncselekmény káros következményeit egyéb módon jóvátette. Az 5 évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő cselekménynél a büntetés korlátlan enyhítését alapozza meg. (Visszaesőkkel szemben, vagy más súlyosbító körülmények esetén nincs helye.) E jogintézménnyel a törvény széles teret biztosít a sértetti érdekek figyelembe vételére.
- 5) **A törvényben meghatározott egyéb ok:** ezeket a Btk. általános része (például a kísérlettől és az előkészülettől való önkéntes elállás) vagy a különös része szabályozza. De a Be. is meghatározhat ilyet.

A büntetőjogi felelősségre vonás egyéb akadályai

- A **magánindítvány hiánya:** csupán akadályozza a büntető felelősségre vonás folyamatát, ténylegesen nem büntethetőséget kizáró ok, mivel az elkövetés pillanatában fennáll a bűncselekményi értékelés minden feltétele. Bizonyos, meghatározott törvényi tényállások esetén⁷⁷ azonban a sértett kifejezett – az elkövető megbüntetésére vonatkozó akaratát kifejező – indítványának hiánya a felelősségre vonó eljárás megindításának akadályát képezi. Bármelyik elkövetővel szemben a jogosult által előterjesztett magánindítvány valamennyi elkövetőre hatályos. Előterjesztésére a cselekvőképes **sértett jogosult** (ennek hiányában törvényes képviselője vagy a gyámhatóság). A magánindítvány **nem vonható vissza**.
- **A feljelentés hiánya:** a büntető törvényben meghatározott esetekben a bűncselekmény csak az arra jogosult által tett feljelentésre (például hamis tanúzás esetén⁷⁸ az alapügyben eljáró hatóság feljelentése alapján) büntethető, vagyis a hivatalból való eljárás elvétől kizárólag ezen esetekben lehet eltérni. (A kizárólagos feljelentési jogot a Be.-ben meghatározott módon lehet gyakorolni.)

A bűncselekmény megvalósulási szakaszai (stádiumai)

A szándékos bűncselekmény kifejlődésének büntetőjogilag három értékelhető szakasza van: az előkészület, a kísérlet és a befejezett bűncselekmény.

- **Az előkészület** a szándékos bűncselekmény megvalósulásának első stádiuma, amely akkor büntetendő, ha a törvény külön elrendeli (pl. emberölés bűncselekményénél), de büntetése jóval enyhébb a befejezett bűncselekményétől. Az előkészület során az elkövető bűncselekményre irányuló szándéka és magatartása megjelenik a külvilágban, biztosítja a szükséges vagy könnyítő feltételeket, az elkövetésre felhív, ajánlkozik,

⁷⁷ Pl. egyes vagyon elleni bűncselekményeknél, ha az elkövető a sértett hozzátartozója (Btk. 382. §).

⁷⁸ Btk. 274. §

vállalkozik, vagy a közös elkövetésben megállapodik. A kísérlettől eltérően azonban az előkészület során kifejtett cselekmény nem lép a törvényi tényállás keretei közé, kivéve, ha már önmagában is megvalósít más bűncselekményt.

- **A kísérlet** fogalmának három eleme van: szándékosság, tényállásszerű elkövetési magatartás kifejtésének a megkezdése és be nem fejezése. Büntetése a befejezett bűncselekményével azonos.

A kísérlet két fajtája: a teljes (befejezett) és a nem teljes (befejezetlen) kísérlet.

Teljes kísérletről akkor van szó, ha az elkövető az elkövetési magatartást a maga egészében kifejtette, csupán az eredmény nem következett be. A nem teljes kísérletnél viszont a tettes az elkövetési magatartást csak részben fejté ki.

- **Befejezett a cselekmény**, ha a bűncselekményt meghatározó törvényi tényállás minden eleme megvalósul. Ilyenkor az adott bűncselekményre megállapított büntetési tétel szerint büntetendő. Bevezetté viszont akkor válik a bűncselekmény, ha a jogi tárgy elleni támadás ténylegesen véget ér.

A bűncselekmény elkövetői

Elkövetőnek nevezük azt a személyt, aki a bűncselekmény törvényi tényállását egészben vagy részben megvalósítja, illetve közreműködik a bűncselekmény elkövetésében.

A bűncselekmény elkövetői a **tettesek és a részesek**.

A tettesek

Azok az elkövetők alkotják, akik részt vesznek a törvényi tényállás megvalósításában (annak bármelyik szakában).

- **Önálló tettes:** aki egyedül és közvetlenül a saját cselekményével a törvényi tényállást egészben, a kísérletnél részben valósítja meg.
- **Közvetett tettes:** aki a törvényi tényállást úgy valósítja meg, hogy más bűncselekmény miatt felelősségre nem vonható személyt (pl. gyermeket), mint eszközt használ fel a bűncselekmény elkövetésére.
- **Társtettesek:** az a két vagy több személy, akik egymás tevékenységének kölcsönös tudatában a szándékos bűncselekmény törvényi tényállását közösen valósítják meg. Csak szándékos bűncselekmény esetén lehetséges.

Társas bűnelkövetői alakzatok:

- 1) **csoporthoz tartozó elkövetés:** ha az elkövetésben legalább 3 személy vesz részt; általában minősítő körülmény (pl. garázdaságnál, rablásnál),
- 2) **bűnszövetség:** ha két vagy több személy bűncselekményeket szervezeten kívül követ el, vagy ebben megállapodik, és legalább egy bűncselekmény elkövetését megkísérlik, de nem jön létre bűnszervezet; súlyosabban minősítő körülmény számos tényállásban (például lopás, rablás, zsarolás),
- 3) **bűnszervezet:** 3 vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja 5 évi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése; a büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik, de a 25 (korábban 20) évet nem haladhatja meg. A bűnszervezetben részvétel sui generis előkészületként, illetve bűnszervezetként önálló bűncselekmény⁷⁹.

⁷⁹ Btk. 321. § Bűnszervezetben részvétel

A részesek

Ezen elkövetői csoportba azokat a személyeket soroljuk, akik a törvényi tényállás megvalósításában nem vesznek részt, de közreműködnek a törvényi tényállás más személy részéről történő megvalósításában. Cselekményüket a tettes által elkövetett bűncselekmény szerint kell minősíteni, azonban az elkövető „minőségi túllépéséért” nem felelnek.

- **A felbujtó** elkövetési magatartása a szándékos rábírás, azaz minden olyan gondolatközlés, amelyben kifejezésre jut, hogy a címzett kövesse el a bűncselekményt, vagyis ez vezet az elkövető szándékának kialakulásához (motívuma), amelynek hatására el is követi a bűncselekményt. A felbujtó bűnössége tehát kétszeresen is szándékos. A sikertelen felbujtás általában nem büntetendő (kivéve, ha büntetendő előkészületnek minősül).
- **A bűnségéd** elkövetési magatartása a szándékos segítségnyújtás, amit rendszerint tevékenységgel fejt ki. Lehet fizikai, pszichikai, de nem valósíthat meg tényállási elemet. Hatását tekintve szándékerősítő.

A büntetőjog szankciórendszere

Azoknak a jogszabályoknak az összességét, amelyek az egyes büntetőjogi jogkövetkezményekre, azok alkalmazására és végrehajtására vonatkoznak, büntetési vagy szankciórendszernek nevezzük.

A **büntetés** a bűncselekmény elkövetése miatt, **a törvényben meghatározott joghátrány**. Célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más személy bűncselekményt kövessen el (egyéni és általános megelőzés).

Azt, hogy az adott bűncselekmény miatt mely büntetést és mely intézkedést lehet alkalmazni, a bűncselekmény törvényi tényállásának szankciójából, valamint az egyes büntetések és intézkedések szabályait tartalmazó általános részi rendelkezésekből derül ki. A büntetési tételek általában relatíve határozottak, a jogalkotó a büntetés nemét és mértékének keretét (alsó és felső határát) is meghatározza. Lehetséges az is, hogy alternatív, azaz vagylagos büntetéssel fenyeget (pl. szabadságvesztés mellett közérdekű munka és pénzbüntetés is szerepel). Ilyen esetekben **a büntetőeljárás során a bíróság választja ki** az alkalmazni kívánt **büntetés nemét**, továbbá a törvényben meghatározott keretek között **megállapítja** a büntetés **mértékét**. Az egyes büntetési tételek átlépése kivételesen megengedett, „lefelé” a büntetés enyhítésénél, „felfelé” pedig a halmazati és az összbüntetésnél.

Hatályos jogunk szankciórendszerét a jogkövetkezmények kettőssége jellemzi, vagyis **dualista rendszer**, a törvény **büntetések és intézkedések** alkalmazását teszi lehetővé. A magyar büntetőjog differenciált szankciórendszerét a büntetések (mellékbüntetés) és az intézkedések alkotják.

A büntetések

A büntetések önállóan, de akár egymás mellett, míg a mellékbüntetés csak szabadságvesztéssel együtt alkalmazható.

A büntetések fajtái:

- 1) **A szabadságvesztés**: leggyakoribb büntetési nem, lehet **határozott idejű: 3 hónaptól 20 évig, illetve** bünszervezetben, különös vagy többszörös visszaesőként történő elkövetés, illetve halmazati vagy összbüntetés esetén **25 évig** tartó (a korábbi 2 hónapot az elzárás bevezetésével összhangban kellett emelni, míg a maximumokat – 15, illetve 20 év – a szigorítás miatt), **vagy életfogytig tartó** (csak az elkövetéskor 20. életévét betöltött személlyel szemben). Gyakori, hogy az egyes törvényi tényállások csak a felső határt jelölik, ilyenkor az alsó határt az ún. általános minimum helyettesíti.

- 2) **Végrehajtása⁸⁰ büntetés-végrehajtási intézetben történik: fegyház** (pl. életfogytig tartó esetén), **börtön** (pl. büntett miatt), vagy **fogház** (pl. vétség miatt) fokozatban. A feltételes szabadságra bocsátás a szabadságvesztés végrehajtása során – meghatározott feltételek mellett – a bíróság által alkalmazható kedvezmény (korábban szabadulhat), amely alapvetően életfogytig tartónál is alkalmazható, kivéve, ha a törvény ennek lehetőségét kizárja⁸¹.
- 3) **Az elzárás:** új, szabadságelvonással járó büntetési nem, amely főként azokkal az elkövetőkkel szemben alkalmazható, akikkel szemben szociális, gazdasági, családi vagy életkori viszonyaikra tekintettel más büntetés kiszabása célszerűtlen, illetve ez hatékonyabban szolgálhatja a speciális prevenciót. A különös rész szerint legfeljebb 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények esetében – szabadságvesztés helyett – önállóan⁸² vagy más büntetéssel együtt⁸³ szabható ki. Tartama: 5 – 90 nap, amelyet büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani.
- 4) **A közérdekű munka:** alternatív büntetési nem, amely az elkövetőt – egészségi állapotára és képzettségére tekintettel – meghatározott munka végzésére kötelezi (heti egy napon, a pihenőnapon vagy szabadidejében, díjazás nélkül). Tartama: 48 – 312 óra, amelyet önhibából nem teljesítés esetén szabadságvesztésre kell átváltoztatni.
- 5) **A pénzbüntetés:** az elkövetőt – vagyoni, jövedelmi, személyi viszonyaihoz és életviteléhez mérten – vagyoni hátránnyal sújtja. Általában vagylagos büntetési nem, de állhat önmagában is. Mértéke: 30-540 napi tétel (változatlan), az egy napi tétel összege: 1 ezer-500 ezer forint (mindkét irányban kitágult), részletekben is meghatározható. Meg nem fizetése esetén szabadságvesztésre kell átváltoztatni.
- 6) **A foglalkozástól eltiltás:** szakképzettséget igénylő foglalkozás szabályainak megszegésével vagy foglalkozásának felhasználásával történő szándékos elkövetés esetén alkalmazható. Tartama: a határozott idejű 1-10 év, vagy végleges hatályú (alkalmatlanság vagy méltatlanság esetén).
- 7) **A járművezetéstől eltiltás:** engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegése, vagy jármű bűncselekmény elkövetéséhez használata miatt alkalmazható, illetve ittas vagy bódult állapotban történő járművezetés esetén alkalmazása kötelező. Vonatkozhat minden vagy meghatározott fajtájú (légi, vasúti, vízi, közúti) és kategóriájú járműre. Tartama: a határozott idejű (a korábbi 1 év helyett) 1 hónaptól-10 év vagy végleges hatályú (alkalmatlanság esetén).
- 8) **A kitiltás:** vagyis a megjelenés tilalma vonatkozhat egy vagy több településre, közigazgatási egységre vagy az ország meghatározott részére, ha az elkövető e helyeken tartózkodása a közérdeket veszélyezteti (újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzése érdekében). Tartama: 1-5 év.
- 9) **A sportrendezvények látogatásától való eltiltás:** új szankció, amely a sportrendezvénnyel összefüggésben elkövetett bűncselekmény miatt alkalmazható. Az eltiltás történhet meghatározott sportrendezvény látogatásától, vagy sportlétesítménybe való belépéstől. Tartama: 1-5 év.
- 10) **A kiutasítás:** a nem magyar elkövető országunkban tartózkodása nem kívánatos (kivéve, ha menedékjogot élvez). Tartama: a határozott idejű 1-10 év vagy végleges hatályú. Ez utóbbira kizárólag akkor kerülhet sor, ha 10 évi (vagy több) szabadságvesztésre ítélték, és az elkövetőnek az országban tartózkodása a közbiztonságot jelentősen veszélyeztetné.

⁸⁰ Bv. tv. alapján

⁸¹ Btk. 44. §

⁸² Btk. 361. § Járványügyi szabályszegés

⁸³ Btk. 265. § (6) bekezdése alapján a minősített adattal visszaélés gondatlan elkövetése esetén.

- 11) **Mellékbüntetés a közügyektől eltiltás:** a szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt elkövető méltatlan arra, hogy a közügyek gyakorlásában részt vegyen (nem lehet választójoga, hivatalos tisztsége stb.). Tartama: 1-10 év.

Az intézkedések

Részint nevelő, részint gyógyító jellegűek, akad azonban társadalomvédelmi célokat szolgáló intézkedés is. Az intézkedések büntetés helyett vagy büntetés mellett, avagy büntetés után kerülnek alkalmazásra.

Az intézkedési nemek:

- 1) **A megrovás:** büntetés helyett alkalmazható, nevelő jellegű, erkölcsi rosszallást kifejező.
- 2) **A próbára bocsátás:** vétség vagy 3 évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő büntett elkövetése esetén lehet elrendelni, vagyis a büntetés kiszabását elhalasztani (feltételes elítélés). Tartama: 1-3 év. Ezen időre az elkövető pártfogó felügyelet alá helyezhető, amely szabályainak megszegése miatt egy ízben 1 évvel a próbaidő meghosszabbítható, súlyosabb esetben megszüntethető és a büntetés kiszabható. A próbaidő eredményes elteltével megszűnik az elkövető büntethetősége.
- 3) **A jóvátételi munka:** új intézkedés, amely a közösség javára teljesített munkavégzéssel egyrészt reparáció, másrészt a tervszerű életvitel elősegítésével – különösen a fiataloknál – prevenció. Vétség vagy 3 évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő büntett elkövetése esetén, a büntetés kiszabásának 1 évre történő elhalasztása mellett alkalmazható (általában pártfogó felügyelet elrendelésével). Meghatározott esetekben (pl. visszaesőnél) a törvény kizárja ennek lehetőségét. Az elkövető választása szerint állami vagy önkormányzati fenntartású intézménynél (pl. iskola, kórház), közhasznú jogállású civil szervezetnél, egyháznál vagy azok részére végezheti a jóvátételi munkát. Tartama: 24-150 óra. Igazolt teljesítésével az elkövető büntethetősége megszűnik, míg elmaradása bünteteskiszabást von maga után.
- 4) **A pártfogó felügyelet:** biztonsági és egyben nevelő jellegű intézkedés, amelynek célja az elkövető társadalomba való beilleszkedésének elősegítése, és az ismételt bűnelkövetés megakadályozása, ennek érdekében a jogszabályban és a bírósági határozatban előírt magatartási szabályok betartása. A pártfogó felügyelői szolgálat hajtja végre, az általános és az előírt magatartási szabályok betartásának ellenőrzésével. Tartama azonos a feltételes szabadság, illetve a próbaidő tartamával, de legfeljebb 5 év (életfogytig tartónál 15 év). Egy év eltelté után azonban javasolható a megszüntetése, ha szükségessége már nem áll fenn. Jóvátételi munka mellett, annak igazolt teljesítéséig, de maximum 1 évig tart.
- 5) **Az elkobzás:** biztonsági jellegű intézkedés, büntetés vagy intézkedés mellett, és kivételesen önállóan is alkalmazható, meghatározott esetekben kötelező jelleggel. Az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll. Kivételesen mellőzhető, ha a bűncselekmény súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentene. Nincs helye a cselekmény büntethetőségének az elévülésére megállapított idő, de legalább 5 év elteltével.
- 6) **A vagyoneklobzás:** a bűncselekményből származó, vagy azzal összefüggésben szerzett vagyon⁸⁴ (ingó, ingatlan dolog, vagyoni értékű jog stb.) állam javára történő elvonása, akkor is, ha az elkövető egyébként nem büntethető (pl. gyermekkorú). Az ellenkező bizonyításáig (a bizonyítási teher áthárítása) vagyoneklobzás alá eső vagyonnak kell tekinteni a bünszervezetben való részvétel ideje alatt, továbbá a kábítószer-kereskedelem bűncselekményének elkövetési ideje alatt szerzett valamennyi vagyont.

⁸⁴ Btk. 76. §

Ha a vagyon már nincs meg, vagy nem, illetve aránytalanul nehezen különíthető el, akkor pénzüsszegben kifejezve kell a vagyonekobbzást elrendelni. A törvény meghatározza azokat az eseteket, amikor nem rendelhető el, többek között, ha törvényes eredete bizonyított.

- 7) **Az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele:** új szankció, amellyel lehetővé válik azoknak az elektronikus hírközlő hálózaton közzétett adatoknak a hozzáférhetetlenné tétele, amelyek bűncselekményt valósítanak meg, illetve amelyeket bűncselekmény elkövetéséhez eszközül használtak. Ezáltal például a gyermekpornográfiát tartalmazó vagy azt terjesztő weboldalak eltávolíthatóak. Önállóan is alkalmazható, ha az elkövető nem büntethető.
- 8) **A kényszergyógykezelés:** büntetés helyett, az elmeműködés kóros állapota miatt nem büntethető személlyel szemben, akinél tartani kell attól, hogy hasonlót fog elkövetni. Zárt intézetben alkalmazható. Tartama: határozatlan idejű, a szükséges ideig tartó.
- 9) **Jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedések:** miután jogi személlyel szemben felelősségre vonásnak nem lehet helye – a vezető tisztviselője, alkalmazottja, tagja stb. által elkövetett bűncselekmény miatt, annak megállapítása esetén – a jogi személlyel szemben pénzbírság kiszabására, tevékenységének korlátozására avagy megszüntetésére kerülhet sor.

A büntetés kiszabása

A büntetés kiszabásának elvei

A büntető jogalkalmazó tevékenység három szakaszra bontható:

- a történeti tényállás megállapítása (bizonyítási eljárás),
- a cselekmény minősítése,
- a büntetés kiszabása.

Büntetéskiszabás alatt a bíróságnak azt a tevékenységét értjük, amelynek során a jogszabályban meghatározott keretek között – a konkrét eset körülményeinek figyelembe vételével – meghatározza a bűncselekmény miatt alkalmazható büntetés nemét (alternatív büntetés esetén) és annak mértékét.

A büntetést – céljának szem előtt tartásával – **a törvényben meghatározott keretek között úgy kell kiszabni**, hogy igazodjék a bűncselekmény tárgyi súlyához, a bűnösség fokához, az elkövető társadalomra veszélyességéhez, valamint az egyéb enyhítő és súlyosbító körülményekhez.

A büntetés kiszabásánál értékelendő körülmények jellegüket tekintve tárgyi és alanyi körülmények, amelyek hatása enyhítő vagy súlyosbító⁸⁵ lehet.

- **Tárgyi körülmények:**
 - 1) a cselekmény konkrét társadalomra veszélyessége (súlya),
 - 2) a bűnösség foka (az elkövetés módja, eszköze, módszere),
 - 3) a véghezvitel módja (folyamatossága, ismétlődése),
 - 4) az okozott hátrány nagysága,
 - 5) az adott bűncselekmények gyakorisága stb.

⁸⁵ 56/2007. BK vélemény a büntetéskiszabás során értékelhető tényezőkről

- **Alanyi körülmények:**
 - 1) az elkövető személyisége, életvitele,
 - 2) a korábbi büntetések hatása (előélet),
 - 3) bűnösségének alakzata (szándékos, gondatlan),
 - 4) az elkövető motívuma, célzata,
 - 5) a sérelem helyrehozására irányuló szándéka vagy annak hiánya,
 - 6) az elkövető vagyoni viszonyai, családi helyzete stb.

E felsorolás azonban nem lehet taxatív, hiszen a bíróságnak törekednie kell minden olyan körülmény figyelembe vételére, amely elősegíti az egyéniesített büntetés kiszabását az egyéni és az általános megelőzés, továbbá a társadalom védelme érdekében.

A büntetés kiszabásánál érvényesül a **kétszeres értékelés tilalma**: a jogalkotó által tényállási elemként szabályozott – vagyis a minősítés körében értékelendő – körülményt a büntetés kiszabása során külön értékelni nem szabad (pl. lopásnál az elkövető eltulajdonítási célzata tényállási elem, súlyosbító körülményként nem értékelhető).

A bünteteskiszabási körülményeket mindig **egymással egybevetve, összességükben kell értékelni**, tehát nem a számuk, hanem a súlyuk a döntő.

A bűncselekményi egység

- **Természetes egység**: amikor a laikus szerint is egyetlen bűncselekményről van szó (pl. az elkövető egyetlen ütéssel könnyű testi sértést okoz, vagy a sértettet többször megüti).
- **Törvényi egység**: a jogalkotó hozza létre a halmazat kizárása érdekében. Ilyen a folytatólagos egység, valamint az összetett és az összefoglalt bűncselekmény.
 - 1) **Folytatólagos egység**: ha az elkövető egységes elhatározással, ugyanolyan bűncselekményt, azonos sértett sérelmére, rövid időközönként, többször követ el (pl. a pénztáros rendszeresen sikkaszt különböző összegeket, amely nem többrendbeli, hanem egy rendbeli, folytatólagosan elkövetett cselekménynek fog minősülni).
 - 2) **Összetett bűncselekmény**: ha a külön-külön bűncselekménnyé nyilvánított cselekmények együttes előfordulásának esetét egy harmadik tényállásba illeszti (pl. a rablás lopásból és kényszerítésből vagy könnyű testi sértésből tevődik össze).
 - 3) **Összefoglalt bűncselekmény**: ha a külön-külön bűncselekményt képező cselekmények együttes előfordulását a bűncselekmény minősített eseteként szabályozza (pl. a több emberen elkövetett emberölés az emberölés minősített esetét képezi).

A bűnhalmazat

Bűnhalmazatról beszélünk, ha az elkövető egy vagy több cselekménye több bűncselekményt valósít meg, és azokat egy eljárásban bírálják el.

- **Alaki halmazat**
 - 1) **egynemű**: ha az elkövető egyetlen magatartása két vagy több ugyanolyan bűncselekményt valósít meg (pl. egyetlen becsület csorbítására alkalmas tény állításával az elkövető több személyt rágalmaz),
 - 2) **különnemű**: ha az elkövető egyetlen cselekménye két különböző bűncselekményt valósít meg (pl. az elkövető lelövi a sértettet, emberölés és löfgyverrel visszaélés halmazatáért felel).

- **Anyagi halmazat**
 - 1) **egynemű:** ha az elkövető több magatartásával ugyanolyan bűncselekményeket valósít meg (pl. két sértettnek egymástól függetlenül okoz súlyos testi sértést),
 - 2) **különnemű:** ha az elkövető több magatartásával különböző bűncselekményeket követ el (pl. az elkövető a testi sértés mellett csalást is elkövet).
- **Látszólagos halmazat:** ha az elkövető egy vagy több cselekménye beleillik ugyan több bűncselekmény tényállásába, de mégis egyetlen miatt vonják felelősségre. Lehet
 - 1) **alaki:** pl. az adócsalás elkövetője egyidejűleg kimeríti a csalás tényállását, mégis csak a speciális tényállásért, az adócsalásért felel;
 - 2) **anyagi:** pl. az elkövető éjjel bemegy a sértett lakásába és megöli őt, ezzel az emberöléshez képest elkövet egy jelentéktelen súlyú magánlaksértést, mint eszközcselekményt is, amelyért nem fogják felelősségre vonni.

A halmazati büntetés

A bűncselekmények halmazata esetén a bíróság nem fog az egyes bűncselekményekre külön büntetést kiszabni, hanem csak egyetlen, ún. halmazati büntetést, az alábbiak szerint:

- a bűnhalmazatban levő bűncselekmények büntetési tételei közül a legsúlyosabb alapul vételével, így az elnyeli az enyhébbet;
- ha a bűnhalmazatban levő bűncselekmények közül legalább kettőre határozott idejű szabadságvesztés jár, akkor a súlyosabb büntetési tétel felső határa a felével emelkedik, de ez nem érheti el együttes tartamukat;
- ha a bűnhalmazatban levő bűncselekmények közül legalább három különböző időpontokban elkövetett személy elleni erőszakos cselekmény, akkor a legsúlyosabb felső határa a kétszeresére emelkedik; ha ez meghaladná a 20 évet, vagy a bűnhalmazatban levők egyike életfogytig tartó, akkor életfogytig tartót kell kiszabni.

A büntetés enyhítése

Kivételes intézmény, amely alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a kiszabható büntetési tétel alsó határa a büntetés kiszabásának elveire figyelemmel túl szigorú lenne. Ilyenkor a törvény adta büntetési keretek között nincs lehetőség igazságos értékelésre, ezért a bíróság a büntetést enyhítheti, azaz **a büntetési tétel alsó határát**, a speciális minimumot **is átlépheti** a törvényben meghatározott mértékben. A törvény kísérlet vagy bűnsegély esetén lehetőséget ad az úgynevezett **kétszeres leszállásra**⁸⁶ is.

Meghatározott esetekben, ha a Btk. általános része lehetővé teszi (pl. korlátozott beszámítási képesség esetén), **korlátlan enyhítést** enged, vagyis bármely büntetési nem legkisebb mértéke is kiszabható.

Speciális módja a **tárgyalásról lemondás**, amely a büntetőeljárás gyorsítását és egyszerűsítését szolgáló – a Be. által külön eljárásként szabályozott – intézmény. Az elkövető együttműködését, vagyis önkéntes és hitelt érdemlő beismerését a törvény a vonatkozó büntetési tételkeret csökkentésével honorálja.

A büntetés végrehajtásának felfüggesztése

A hatályos rendelkezések alapján **csak a szabadságvesztés** felfüggesztésére van lehetőség. Ezzel a bűnelkövetőt nem szakítja ki a megszokott közösségéből, feltéve, hogy a büntetés célja így is elérhető. Elsősorban a rövid tartamú – két évig terjedő – végrehajtandó szabadságvesztések reális, az ítélezési gyakorlatban is bevált alternatívája, de kegyelemből is alkalmazható. Tartama: 1-5 év, de a kiszabottnál rövidebb nem lehet. Lehetőség van **mellette pártfogó felügyelet** elrendelésére is (visszaesőnél kötelező). Meghatározott esetekben el kell rendelni a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását, pl. ha az elkövetőt a próbaidő alatt

⁸⁶ Btk. 82. § (4) bekezdése

elkövetett bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, avagy súlyosan megszegi a pártfogó felügyelet szabályait.

A visszaesőkre vonatkozó rendelkezések

A visszaesők fogalmi meghatározását az értelmező rendelkezések⁸⁷ között találjuk. Ennek értelmében:

- 1) **visszaeső:** a szándékos bűncselekmény elkövetője, ha korábban szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, és a büntetés kitöltésétől vagy végrehajthatósága megszűnésétől az újabb bűncselekmény elkövetéséig 3 év még nem telt el;
- 2) **különös visszaeső:** az a visszaeső, aki mindkét alkalommal ugyanolyan vagy hasonló jellegű bűncselekményt követ el;
- 3) **többszörös visszaeső:** akit a szándékos bűncselekmény elkövetését megelőzően visszaesőként végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, és az utolsó büntetés kitöltésétől vagy végrehajthatósága megszűnésétől a szabadságvesztéssel fenyegetett újabb bűncselekmény elkövetéséig 3 év még nem telt el;
- 4) **erőszakos többszörös visszaeső:** az a többszörös visszaeső, aki mindhárom alkalommal személy elleni erőszakos bűncselekményt követ el.

A törvény a visszaesőkre az általánosan érvényesülőnél **szigorúbb rendelkezéseket** határoz meg. A különös és a többszörös visszaesővel szemben alkalmazott büntetés esetén az adott bűncselekmény büntetési tételének a felső határát a felével emeli, de az így sem haladhatja meg a határozott ideig tartó szabadságvesztés 25 éves felső határát. Csak különös méltánylást érdemlő esetben engedett meg náluk a büntetés enyhítése.

Az erőszakos többszörös visszaesők esetében az adott büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik, az enyhítő rendelkezések alkalmazásának pedig nincs helye.

Összbüntetés

Az összbüntetésbe foglalás jelentős kedvezmény az elkövető számára, miután célja azon hátrányok kiküszöbölése, amelyek az elítéltet az egyes cselekményei külön eljárásban elbírálása folytán érik. Ha az elkövetőt több, határozott ideig tartó szabadságvesztésre ítélik, és valamennyi bűncselekményt a legkorábban hozott ítélet jogerőre emelkedését megelőzően követte el, a jogerős büntetéseket összbüntetésbe kell foglalni (feltéve, hogy még nem hajtották végre). Az összbüntetés **tartamát a halmazat szabályai szerint** kell meghatározni, nem haladhatja meg az alapítéletekben kiszabott szabadságvesztés büntetések együttes tartamát, de el kell érnie annak egyharmadát. A szabadságvesztés végrehajtása a legszigorúbb fokozatban történik, de ha ez az elítélt számára méltánytalan hátrányt jelentene, fegyház helyett börtön, míg börtön esetében fogház határozható meg. Több azonos tartalmú egyéb büntetés közül a hátrányosabbat (pl. a leghosszabb tartamút) kell végrehajtani.

Mentesítés a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól

A büntetőjogi felelősség megállapításához, büntetés kiszabásához vagy intézkedés alkalmazásához fűződő hátrányos jogkövetkezményeket törvény állapíthat meg, amely alól a mentesítés folytán lehet szabadulni. A **mentesített személy büntetlen előéletűnek tekintendő**, és – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nem tartozik számot adni olyan elítélésről, amelyre nézve mentesítésben részesült.

⁸⁷ Btk. 459. § (1) bekezdés 31. pontja

A mentesítés módjai:

- **törvényi:** a ténylegesen alkalmazott jogkövetkezménytől függően a Btk. meghatározza a mentesítés időpontját, amikor az a törvény erejénél fogva automatikusan bekövetkezik (pl. pénzbüntetésnél az ítélet jogerőre emelkedésének napja, felfüggesztett szabadságvesztés esetén a próbaidő leteltének napja);
- **bírósági:** a szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltet, kérelemre a bíróság határozata alapján mentesítheti, ha arra érdemesnek tartja, és a törvényi mentesítésre meghatározott idő fele már eltelt;
- **kegyelmi:** a kegyelmi jogkör gyakorlója (egyénilag a köztársasági elnök) egyéb esetben is mentesítheti az elítéltet.

A mentesítés **egységessége:** az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól a mellékbüntetés (közügyektől eltiltás) végrehajtásának befejeződéséig vagy végrehajthatóságának megszűntéig nem mentesül.

A fiatalokorra vonatkozó rendelkezések

Fiatalkorú fogalma: aki a bűncselekmény elkövetésekor **12. életévét betöltötte**, de a **18-at még nem**. A fiatalokorúak személyisége folyamatosan alakul, fejlődik, értelmi-érzelmi-akarati arculatuk csak formálódik, ezért a velük szembeni büntetőjogi beavatkozás célkitűzései, módszerei és eszközei is speciálisak. Az alkalmazott büntetések vagy intézkedések célja elsősorban az, hogy a fiatalokorú helyes irányban fejlődjön és a társadalom hasznos tagjává váljon, erre tekintettel a szankció megválasztásakor nevelését és védelmét kell szem előtt tartani. Különösen fontos ez abból a szempontból is, hogy a fiatalokorúak köre kitágult. Ezzel összhangban a bűncselekmény elkövetésekor 14. életévét be nem töltött fiatalokorúval szemben csak intézkedés, pl. a speciális (1-4 évig tartó) **javítóintézeti nevelés** alkalmazható (maximum az ítélet meghozatalakor még be nem töltött 20. életévig).

Fentiekkel összhangban a Btk. általános rendelkezéseit a fiatalokorúakra – a XI. fejezetben – meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Mindenekelőtt a jogkövetkezmények területén érvényesül az eltérő, **enyhébb szabályozás**, mind a **szankció-nemek** (javítóintézeti nevelés, jóvátételi vagy közérdekű munka csak a 16. életévet betöltöttéknél stb.), mind a **tételkeretek** (pl. a szabadságvesztés rövidebb tartama, kedvezőbb halmazati és összbüntetés), de az **egyéb következmények** (próbára bocsátás lehetősége bármely esetben, a szabadságvesztés végrehajtása fiatalokorúak börtönében vagy fogházában, korábbi mentesítés stb.) **tekintetében egyaránt**.

A katonákra vonatkozó rendelkezések

A Btk. szabályozása alapján a **katona fogalma** alatt a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjait kell érteni.

A katona a Btk. különös részének bármely bűncselekményét elkövetheti, de a XLV. fejezetben szabályozott **katonai bűncselekményeknek a tettese csak katona** lehet. E fejezet szerint büntetendő az a katona is, aki az ott meghatározott bűncselekményt a szövetséges fegyveres erő katonájával szemben, vagy külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenység, békefenntartás vagy humanitárius művelet keretében, illetve egyéb külföldi szolgálat során más állam katonájával szemben szolgálati feladat közös ellátása alatt, avagy a fenti helyeken teljesített szolgálata alatt követi el.

A **Btk. általános rendelkezéseit** csak a XII. fejezetben **meghatározott eltérésekkel** lehet alkalmazni, amely a jogkövetkezmények terén érvényesül leginkább. Az egy évet meg nem

haladó szabadságvesztés, illetve elzárás – fogház helyett – **katonai fogdában** történő végrehajtása mellett, a közérdekű munka kiszabásának a szolgálati viszonya fennállása alatt történő kizárásáról is rendelkezik a jogszabály.

Eltérő jogintézményként kerültek rögzítésre a katonákkal szemben alkalmazható speciális büntetések és mellékbüntetések:

Katonai büntetések (büntetés mellett vagy önállóan):

- a lefokozás,
- a szolgálati viszony megszüntetése (ha méltatlanná vált).

Katonai mellékbüntetések (büntetés mellett):

- a rendfokozatban visszavetés,
- a várakozási idő meghosszabbítása.

A katonákra vonatkozó **speciális** szabályok megjelennek a **büntethetőséget kizáró és megszüntető okok** között is. A parancsra végrehajtott cselekményért a katona nem büntethető, ha nem tudta, hogy azzal bűncselekményt követ el (a parancsot adó közvetett tettes). Megszüntető okot képez, ha a szolgálati viszonyának megszűnése óta egy év eltelt.

2. Szabálysértési anyagi jogi ismeretek

A szabálysértésekre vonatkozó általános szabályok

A szabálysértési jog

A társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekményekkel szembeni védelmet hazai jogrendszerünkben – 1955-től, a kihágás jogintézményének megszüntetésével – a szabálysértési jog hivatott biztosítani, amelyet „**kisbűncselekménynek**”, ún. bagatell büntetőjognak is **szoktak nevezni**. A hatályos szabályozás értelmében azokról a bűncselekményekhez képest kisebb súlyúnak minősített jogsértésekről van szó, amelyek nem érdemelnek büntetőjogi üldözést, ugyanakkor olyan veszélyeket hordoznak, illetve sérelmeket idéznek elő, amelyek szükségessé teszik a társadalom intézményes formában kifejezett rosszallását. A mindenkori büntetőpolitika és a jogalkotó felelőssége dönteni arról, hogy mely jogsértő magatartás az, amely a társadalom legsúlyosabb jogi értékét, a büntetőjogi büntetést érdemli, és melyik az, amit ugyan szankcionálni kell, de elegendő vele szemben egy másik jogág keretében alkalmazott hátrány.

A szabálysértés, mint „szankciós jog” a büntető-típusú logikába illeszkedik, azaz a kisebb súlyú jogsértések megelőzésére, illetve a már bekövetkezett jogsértések szankcionálására szolgáló represszív (büntető) jellegű, vétkességi alapon álló hatósági szankciók egyik fajtájaként határozható meg, amely dominánsan bírságcentrikus. A szabálysértési szankció mellett továbbra is megmaradtak, sőt egyre inkább előtérbe kerültek az objektív alapú felügyeleti, illetve egyéb büntető bírságok, továbbá a jogkorlátozó szankciók.

A szabálysértés jogintézménye létrehozásától (a kihágási jog megszüntetésekor) napjainkig hatalmas változáson ment keresztül, különös tekintettel az ágazati közigazgatási anyagi jogi szankciók (bírságok) elterjedésére, illetve előtérbe kerülésére, amely a **kriminalizáció irányába** vezette a jogalkotást, szinte visszatérve a kiindulási alapokhoz. A szabálysértések teljes körű felülvizsgálata – a törvényi szabályozás kizárólagossága mellett – a tényállások számának jelentős csökkenését, a közigazgatás-ellenes jogsértések többségének közigazgatási ágazati jogba terelését eredményezte, megerősítve ezzel a **kettős szerkezetű közigazgatási büntetőhatalom** rendszerét. A szabályozás során – mind anyagi, mind eljárásjogi vonatkozásban – a büntetőjogi szabályok kerültek előtérbe. Ezt támasztja alá az is, hogy egyes

büntetőjogi fogalmakat a Btk.-ban meghatározottak szerint kell alkalmazni a szabálysértések tekintetében is⁸⁸.

A **2012. április 15-étől hatályos**, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló **2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) célja**, hogy **gyors és eredményes fellépést biztosítson** a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, de a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel nem rendelkező kriminális cselekményekkel szemben. Ennek érdekében a szabálysértési eljárásoknak meg kell felelniük a hatékony, gyors ügyintézés kritériumának, míg a végrehajtási rendszernek költséghatékonyan kell a jövőben működnie. Mindezen elvárások érvényesítése érdekében már **többszöri módosításon ment keresztül**.

A Szabs. tv. átfogóan szabályozza a szabálysértésekre vonatkozó anyagi, eljárásjogi, valamint a nyilvántartással kapcsolatos rendelkezéseket egyaránt. Szerkezete a Btk.-énál jóval összetettebb, 6 részből, 31 fejezetből, 208 címből és 254 paragrafusból áll.

A kódex teljességre törekvő szabályozásának részletes végrehajtási rendelkezéseit rendeletek⁸⁹ egész sora egészíti ki.

2007. július 15-től életbe lépett a **szabálysértési** – eljárási és végrehajtási – **jogsegélyre** vonatkozó szabályozás⁹⁰, amely az Unión belül lehetővé teszi egymás eljárásainak segítségét, valamint a 70 eurót meghaladó szabálysértési pénzbírságok kölcsönös behajtását, sőt 2018-tól a közlekedési szabályszegés miatt kiszabott közigazgatási bírságokét is.

A szabálysértés fogalma

A Szabs. tv. **meghatározza a szabálysértés fogalmát**, amelynek lényegét a bűncselekményekhez képest **kisebb fokú társadalomra veszélyességben** rögzíti, melyet olyan jogsértő magatartások valósítanak meg, amelyek sértik vagy veszélyeztetik a társadalmi normákat, az állampolgárok és a szervezetek személyét vagy jogait, az együttélés szabályait, akadályozzák vagy zavarják a közterületek, illetve a közlekedés rendjét.

Szabálysértés az a **jogellenes cselekmény** – tevékenység vagy mulasztás –, amelyet a „nullum crimen” és a „nulla poena sine lege” elve értelmében **törvény szabálysértésnek nyilvánít és elkövetőit** a törvényben meghatározott **joghátránnyal fenyegeti** (szabálysértési büntetések és intézkedések, egyéb hátrányos jogkövetkezmények).

Fogalmi elemeinek együttesen kell fennállniuk ahhoz, hogy adott magatartást szabálysértésnek lehessen minősíteni:

- 1) A cselekmény **emberi cselekedetet** (magatartást) jelent, mely a természetes személy **tevékenységében** vagy **mulasztásában** nyilvánul meg. Azonban csak akkor releváns, ha azt elhatárolás előzi meg (szemben például a reflexmozgással). Ez a mulasztásra is igaz, hiszen az nem egyszerűen nem tevése, hanem valaminek a nem tevése.
- 2) A **társadalomra veszélyesség** azt fejezi ki, hogy valójában az adott emberi magatartás sért vagy veszélyeztet jogvédett érdeket, ún. jogtárgyat, és mértéke eléri a büntetés-érdemlőség szintjét. E mértéket a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez hasonlítja, vagyis az ahhoz szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteteti az adott magatartás az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait. **Nem állapítható meg szabálysértés**, ha a cselekmény **bűncselekményt** valósít meg, úgyszintén, ha arra törvény vagy kormányrendelet **közigazgatási bírság** alkalmazását rendeli el.

⁸⁸ Szabs. tv. 29. § (1) bekezdés

⁸⁹ 21/2012. (IV. 13.), 22/2012. (IV. 13.), 57/2014. (XII. 5.), 39/2017. (XII. 29.) BM rendelet stb.

⁹⁰ 2007. évi XXXVI. törvény a szabálysértési jogsegélyről, végrehajtására 36/2007. (VII. 4.) IRM rendelet

- 3) Egy cselekmény szabálysértésként történő **büntetendőségét**, vagyis meghatározott joghátránnyal fenyegetettségét csak az elkövetés idején érvényes jogszabály mondhatja ki. Szabálysértést ugyan **csak törvény** hozhat létre, de kormányrendelet meghatározhatja az egyes szabálysértésekre kiszabható pénzbírság kötelező mértékét. A szabálysértéssé nyilvánítás alapvetően kétféle módon történhet: vagy maga a szabálysértési jogszabály vagy más – a tényállást kitöltő – jogszabályok határozzák meg a büntetendő magatartást (az ún. kerettényállásoknál, mint pl. a közlekedési szabálysértéseknél).
- 4) A jogellenes cselekményt elkövetőnek **felróható** kell, hogy legyen az adott **szándékos vagy gondatlan** magatartás. Vétkességének megállapításához beszámítási képességgel kell rendelkeznie, illetve nem állhat fenn vele szemben büntethetőséget kizáró vagy megszüntető ok, amely a cselekmény büntetést érdemlőségét érinti.

A törvény hatálya

- **Területi hatálya:** főszabályként a területiség elvét fogadja el, azaz az állam joghatósága a belföldön elkövetett szabálysértésekre terjed ki. A Btk. alapján belföldön Magyarország területét és az ország határain kívül tartózkodó magyar felségjelű úszólétesítmény vagy légi jármű fedélzetét kell érteni. Járulékos szabályként nemzetközi szerződés vagy törvényi előírás a területi hatályt – az ún. honossági elv szerint – kiterjesztheti a magyar állampolgár külföldön elkövetett, itthon szabálysértésnek minősülő cselekményére.
- **Személyi hatálya:** tekintet nélkül az elkövető állampolgárságára, magyarokra és külföldiekre egyaránt kiterjed. Eljárásjogi korlátját jelentik a diplomáciai és a nemzetközi jog alapján élvezett mentességek⁹¹, amelyekre nemzetközi szerződés az irányadó.
- **Időbeli hatálya:**
 - 1) **anyagjogi:** általános szabályként az **elkövetés idején hatályos** jogszabályt kell alkalmazni, kivéve, ha az elbíráláskor hatályban levő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül szabálysértésnek vagy enyhébb megítélésű (visszaható hatály);
 - 2) **eljárásjogi:** a cselekmény **elbírálásakor hatályos** eljárás szabályokat kell alkalmazni, de bevezetések az átmeneti rendelkezések a Szabs. tv. hatályba lépése előtt elkövetett szabálysértések vonatkozásában még a korábbi jogszabály⁹² alkalmazását írták elő.

A szabálysértésért való felelősség

A szabálysértési felelősségre vonás alapja a **felróhatóság**, amelynek feltételei alapvetően megegyeznek a bűncselekmény alanyává válásával, vagyis beszámítási képességgel az a 14. életévét betöltött személy rendelkezik, aki magatartása következményeit előre látja, és képes akaratának kinyilvánítására, érvényesítésére.

A szabálysértési felróhatóságnak a büntetőjogi bűnösséghez hasonlóan **két alakzata** van: a **szándékosság** és a **gondatlanság**, amelyek fogalmára a Btk. által meghatározottak az irányadók. Főszabályként azonban ezek **vagylagossága** érvényesül (általában hallgat róla a törvényi tényállás), tehát elegendő – ha csak fogalmilag nem kizárt – a gondatlanság a felelősség megállapításához, **kivéve, ha** a szabálysértést meghatározó jogszabály **csak a szándékos** elkövetést bünteti.

Az eljárás alá vont személyek köre: csak természetes személyek lehetnek, mivel tevésben vagy mulasztásban megnyilvánuló jogellenes emberi magatartásokról van szó. Tettével a

⁹¹ 1973. évi 7. törvényerejű rendelet a diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról

⁹² 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről

törvényi tényállást kimerítő **elkövetőn**, illetve a szabálysértést együttesen megvalósító **elkövetőkön** kívül a cselekmény részesei lehetnek a **felbujtó** és a **bűnsegéd**. A részesi magatartás mindig szándékos és járulékos, megkövetel egy alapcselekményt. Míg a felbujtó a szabálysértés elkövetésének oka, addig a bűnsegéd az elkövető cselekményének megvalósítását mozdítja elő, de mindketten a szabálysértés elkövetésére ösztönöznek, ezért felelőségük az elkövetőével azonos.

Alapszabályként a **befejezett** szabálysértési cselekmény a büntetendő. Az elkövetés más stádiumai közül még a **kísérlet** jöhet szóba, amennyiben a szabálysértést meghatározó jogszabály büntetni rendeli (pl. a tulajdon elleni szabálysértéseknél).

A szabálysértési felelősségre vonás akadályainak rendszere

Azokat a körülményeket, amelyek nem teszik lehetővé a szabálysértési felelősségre vonást, büntethetőségi akadályoknak nevezzük. Hasonlóan a büntetőjogban követett rendszerezéshez, az akadályok három nagy csoportra oszthatók:

- büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okok,
- büntethetőséget megszüntető okok,
- másodlagos akadályok.

A büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okok

Azon okok, amelyek már az elkövetés pillanatában kizárják a felróhatóságot:

- 1) **gyermekkor**: 14. életév betöltéséig kizárja a személy beszámítási képességét;
- 2) **kóros elmeállapot**: kizárhatja vagy korlátozhatja az elkövető felismerési képességét, erre vonatkozóan a szakorvosi vagy a szakértői vélemény irányadó. Ilyen lehet az elmebetegség, a gyengeelméjűség, a tudatzavar, a szellemi leépülés, a személyiségzavar. A tudatzavar oka igen gyakran az önhibából eredő ittas vagy bódult állapot, ez azonban nem írható az elkövető javára;
- 3) **kényszer, fenyegetés**: hatása alatt az elkövető nem képes akaratának megfelelően cselekedni. A kényszert a bírói gyakorlat lényegében a más testére kifejtett erőszakos fizikai ráhatással azonosítja. A fenyegetés alatt komoly félelem kiváltására alkalmas súlyos hátrány kilátásba helyezését kell érteni;
- 4) **tévedés**: az elkövetőnek a cselekményhez való tudati viszonyát befolyásoló tényező. Két fajtája különböztethető meg: a ténybeli tévedés (az elvárható gondosság ellenére sincs tudomása valamely releváns tényállási elemről, pl. a fiatalkorral) és a társadalomra veszélyességben (jogellenességben) való tévedés (alapos okkal feltételezi, pl. a hivatalos szervtől kapott tájékoztatás alapján, hogy jogszerűen jár el);
- 5) **jogos védelem**: az arányos mértékű, védelmi célzatú elhárítás jogosságát a közvetlenül fenyegető jogtalan támadás teszi szükségessé;
- 6) **végszükség**: az arányos mértékű, védelmi célzatú elhárítás jogosságát a közvetlen és másként el nem hárítható veszélyhelyzet teszi szükségessé;
- 7) **jogszabály engedélye**: például a megbízhatósági vizsgálat keretében történő elkövetés⁹³;
- 8) a törvényben meghatározott **egyéb ok**: pl. diplomáciai mentesség, mentelmi jog. A közjogi tisztség betöltésén alapuló mentelmi jog Szabs. tv. 149. § felfüggesztésére irányuló indítványt a legfőbb ügyész terjeszti elő⁹⁴.

⁹³ Szabs. tv. 2. § (8) bekezdése, Rtv. 7/B. §

⁹⁴ Szabs. tv. 149. §

A büntethetőséget megszüntető okok

Azon okok, amelyek az elkövetést követően lehetetlenítik el, illetve teszik szükségtelemmé a felelősségre vonást:

- 1) **az elkövető halála:** nincs felelősségre vonható személy.
- 2) **az elévülés:** az idő múlásához kötött kedvezmény, amelynek alapvető indoka a bizonyítékok és a társadalom büntető igényének elenyészése. Ideje a szabálysértési cselekmény **elkövetésétől számított 6 hónap**. A határidő kezdő napja az, amikor a tényállás valamennyi eleme megvalósult. Kísérlet esetén pedig, amikor az azt megvalósító cselekmény véget ért. A mulasztással elkövetett szabálysértés és az ún. tartós (állapot) cselekmények esetén az elévülés mindaddig nem kezdődik el, amíg a kötelezettség nem teljesül, illetve a jogellenes állapot fennáll. Speciális szabály, ha az elkövetéstől számított 6 hónapon belül a cselekmény miatt büntetőeljárás indul, akkor a határidő az áttételt elrendelő határozatnak a szabálysértési hatósághoz, illetve a szabálysértés miatt eljáró bírósághoz érkezése napjával újratekődik. Az ügyet előbbre vivő eljárási cselekményeknek (pl. az idézés) elévülést félbeszakító hatályuk van, vagyis az elévülési idő újratekődik. Vannak olyan jogi aktusok, amelyek csupán nyugtatják az elévülési időt (pl. az eljárás felfüggesztése). **A szabálysértés elévülésének abszolút határideje az elkövetéstől számított 2 év**, tehát félbeszakításról vagy nyugvásról csak ezen belül lehet szó.
- 3) **a kegyelem**⁹⁵: méltányolható okból a büntetések részben vagy egészben elengedése.
- 4) **a közvetítői eljárás:** a büntetőjogban a tevékeny megbánás elnevezés alatt szereplő megszüntető ok szabálysértési megfelelőjét 2014. január 1-től vezették be (szabálysértési elzárással is büntethető, vagy közlekedési, illetve közlekedéssel kapcsolatos, avagy fiatalok által elkövetett bármely szabálysértés esetén van helye). Célja, hogy független közvetítő (pártfogó felügyelő) bevonásával a sértett és az eljárás alá vont személy közötti konfliktust rendező, a szabálysértés következményeinek jóvátételét és az elkövető jövőbeni jogkövető magatartását elősegítő **írásbeli megállapodás** jöjjön létre. Ennek idejére az eljárást fel kell függeszteni, a megállapodásban foglaltak **eredményes teljesítése** pedig az eljárás megszüntetését eredményezi.

Másodlagos akadályok

Azon okok, amelyek akadályozzák a szabálysértési eljárás lefolytatását és ezzel közvetetten az elkövető felelősségre vonását:

- **a magánindítvány hiánya:** a magánindítvány a sértett jogává teszi a döntést az eljárás kezdeményezéséről (pl. magánlaksértés, becsületsértés esetén), amelyet az elkövető kilétéről történő tudomásszerzést követő 30 napon belül terjeszthet elő, illetve azt az érdemi határozat meghozataláig visszavonhatja. Ha ezen jogával nem kíván élni, a szabálysértési eljárás megindításának nincs helye.
- **a jogosult feljelentésének hiánya:** előfordul, hogy a szabálysértést megállapító jogszabály⁹⁶ csak egy (vagy több) meghatározott személy jogosultságává teszi az adott szabálysértés feljelentését, ilyenkor mástól származó feljelentés alapján meg sem indítható az eljárás.

⁹⁵ 2012. évi 12. törvény a közkegyelem gyakorlásáról 3. §

⁹⁶ Szabs. tv. 216/A. § (3) bekezdése

A szabálysértés miatt alkalmazható jogkövetkezmények

A szabálysértési szankció lényege, hogy a jogsértéssel arányos hátrányt helyezzen kilátásba, abból a célból, hogy az elkövetőt a jövőre nézve visszatartsa az újabb jogsértéstől (**speciális prevenció**) és a társadalom többi tagját is jogkövetésre ösztönözze (**általános prevenció**).

A szabálysértési jog szankciórendszere a büntetőjogéhoz hasonlóan továbbra is dualisztikus, büntetéseken és intézkedéseken alapuló. A Szabs. tv. a – korábban csak a végrehajtás egyik módjaként alkalmazott – közérdekű munkát önálló büntetéssé emeli, míg az intézkedések körét változatlanul hagyja.

A szabálysértés miatt alkalmazható büntetések:

- a szabálysértési elzárás – kivételes büntetési nem,
- a pénzbírság – általános büntetési nem,
- a közérdekű munka – vagylagos büntetési nem.

– A szabálysértési elzárás

Alkotmányos alapjogot, a személyi szabadságot korlátozza, ezért szigorú garanciák mellett alkalmazható:

- 1) kizárólag törvény állapíthat meg elzárással büntethető szabálysértést,
- 2) az elzárás minden esetben a pénzbírság alternatívájaként, vagylagosan alkalmazható,
- 3) ezen szabálysértések elbírálása bírósági hatáskörbe tartozik.

A Szabs. tv. a kezdeti 13 helyett már 19 tényállásnál teszi lehetővé az alkalmazását.

Ezek a következők:

- 1) magánlaksértés,
- 2) önkényes beköltözés,
- 3) távoltartó határozat szabályainak megszegése,
- 4) kötelező tartózkodás szabályainak megszegése,
- 5) rendzavarás,
- 6) garázdaság,
- 7) közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése,
- 8) tiltott prostitúció,
- 9) veszélyes fenyegetés,
- 10) feloszlott egyesület tevékenységében való részvétel,
- 11) valótlan bejelentés,
- 12) hivatalos személy által elkövetett hamis statisztikai adatszolgáltatás,
- 13) járművezetés az eltiltás hatálya alatt,
- 14) a tulajdon elleni szabálysértés,
- 15) közérdekű üzem működésének megzavarása,
- 16) korlátozott robbanóanyag-prekurzorral kapcsolatos tevékenység folytatása az eltiltás hatálya alatt,
- 17) jogosulatlan vadászat,
- 18) tulajdonosi hozzájárulás nélküli építés,
- 19) életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése.⁹⁷

Időtartama: 1-60 napig, halmazati büntetésnél **90 napig** terjedhet. Fiatalkorú esetén kedvezőbb, 30, illetve 45 nap, sőt 2016-tól – egytől hat hónapig terjedő – próbaidőre a végrehajtása felfüggeszthető. Tartamába a szabálysértés elkövetésével összefüggő személyi szabadsághoz tartozó korlátozás ideje – 4 órát meghaladó előállítás, szabálysértési őrizet – is beszámítandó. Meghatározott esetekben, amikor a büntetés céljával ellentétes, aránytalanul súlyos hátrányt jelentene az elkövetőre, illetve hozzátartozójára, az elzárás

⁹⁷ Szabs. tv. XXIII. fejezet

nem alkalmazható (pl. fogyatékos személlyel szemben vagy a 14 éven aluli gyermekét egyedül nevelő szülő esetén). A szabálysértési elzárást az elkövető lakóhelye szerint illetékes **büntetés-végrehajtási intézetben** kell végrehajtani, kivételesen azonban rendőrségi fogdában, ha szabálysértési őrizetben van és a beszámítást követően az elzárás hátralevő tartama a két napot nem haladja meg.

– **A pénzbírság**

A szabálysértés általános szankciója, amely az államnak fizetendő vagyoni hátrányt jelent.

Mértéke: minimum – a korábbi 3000 Ft helyett – **5000 forint**, maximum **150 ezer forint**, kivéve az elzárással is büntethető szabálysértésnél, ahol **300 ezer forint**. Fiatalkorú elkövető esetén maximum 50 ezer, illetve 100 ezer forint lehet, de csak ha vállalja a megfizetését.

Speciális maximumokat az egyes szabálysértéseket meghatározó tényállások nem tartalmaznak. Egyes meghatározott közlekedési szabálysértések esetén a Kormány rendelettel⁹⁸ állapítja meg a pénzbírság kötelező mértékét, az ún. **fixbírságot**, amelytől a szabálysértési hatóság pénzbírság kiszabása esetén nem térhet el (más szankció alkalmazása azonban nem kizárt).

Önkéntes teljesítés: a határozat jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül a kiszabott pénzösszeg megfizetése, illetve kérelem alapján ezen idő alatt benyújtott – részletfizetés vagy halasztás engedélyezésével – legfeljebb hat hónap alatt történő rendezése.

A pénzbírság meg nem fizetésének jogkövetkezménye:

- 1) **közérdekű munkával megváltása:** a pénzbírságot kiszabó határozatban 5 ezer forintonként 6 órai közérdekű munkát kell meghatározni (a nem osztható rész figyelmen kívül marad); az elkövető önkéntes elhatározása alapján – a pénzbírság befizetésére rendelkezésre álló határidőt követő harmadik munkanapig – jelentkezhet az állami foglalkoztatási szervnél, amely kijelöli számára a munka végzésére szolgáló munkahelyet és a teljesítés idejét. Fiatalkorú ezzel a lehetőséggel csak akkor élhet, ha a határozat meghozatalakor 16. életévét már betöltötte. Az általános szabálytól eltérően a szabálysértést megállapító jogszabály kivételesen kizárja⁹⁹ ennek lehetőségét,
- 2) **elzárásra átváltoztatása:** ha az elkövető a meg nem fizetett pénzbírságot közérdekű munkával nem váltotta meg, a pénzbírságot – az azt kiszabó határozatban közölt mértékben, 5000 forintonként egy napi elzárást számítva (a nem osztható rész figyelmen kívül hagyásával) – a bíróság szabálysértési elzárásra változtatja át, amelynek tartama eltérhet a szabálysértési elzárásra vonatkozó előírástól.

– **A közérdekű munka**

A Szabs. tv. által bevezetett új szankció, amely bővíti a büntetések körét. Közérdekű munka kiszabására bármely szabálysértés miatt, de **csak az eljárás alá vont személy előzetes hozzájárulásával** (meghallgatáson, tárgyaláson szerezhető be) van lehetőség. Az általános szabálytól eltérően a szabálysértést megállapító jogszabály előírja ennek elsődleges alkalmazását. Fiatalkorú esetén csak akkor alkalmazható, ha a határozat meghozatalakor betöltötte a 16. életévét. Az elkövető köteles a számára meghatározott munkát elvégezni, személyi szabadsága egyébként nem korlátozható. E szankció alkalmazása szabálysértési elzárás büntetés mellett kizárt, továbbá azon esetekben is, amelyek az elzárás akadályát képezik.

Tartama: órákban kell meghatározni, minimum **6 óra**, maximum **180 óra** lehet.

⁹⁸ Szabs. tv. 11. § (3) bekezdésében adott felhatalmazás alapján a 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet

⁹⁹ Szabs. tv. 179/A. §

Ha az elkövető a munkakötelezettségének nem tesz eleget, a **bíróság** a közérdekű munka, illetve annak hátralevő részét **6 óránként számítva 1 nap szabálysértési elzárásra változtatja át** (a 6 óra alatti rész figyelmen kívül hagyandó). A közérdekű munka **végrehajtásáról az állami foglalkoztatási szerv** (illetékes munkaügyi kirendeltség) **gondoskodik**. Közérdekű munkaként olyan munka végzése határozható meg, amelyet az elkövető – figyelemmel egészségi állapotára – előreláthatóan képes elvégezni. A kijelölt munkahelyen – elsősorban az elkövető lakóhelye vagy tartózkodási helye szerinti település területén – a munkát hetenként legalább egy napon – a heti pihenőnapon vagy szabadidejében – díjazás nélkül végzi. A napi munkaidő legalább 4, legfeljebb 8 óra lehet.

A szabálysértés miatt alkalmazható intézkedések:

- járművezetéstől eltiltás,
- elkobzás,
- kitiltás,
- figyelmeztetés.

1) A járművezetéstől eltiltás

Alkalmazására kizárólag az engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével elkövetett szabálysértéseknél kerülhet sor – közveszély színhelyén egyes szabályszegések elkövetése esetén kötelező az alkalmazása –, büntetés kiszabása mellett vagy önálló intézkedésként. Meghatározott **járműkategóriára és járműfajtára is** vonatkozhat. Akkor is alkalmazható, ha az elkövetőnek nincs járművezetői engedélye, illetve igazolványa, ilyenkor az eltiltás alatt nem is szerezheti meg.

Időtartama: egy hónaptól egy évig terjedhet. A szabálysértési hatóság, illetve a bíróság mérlegelési jogkörben dönt az alkalmazás szükségességéről és mértékéről. Az eltiltás hatálya az elrendelő határozat jogerőre emelkedésével veszi kezdetét. Az eltiltás időtartamába be kell számítani azt az időt, amelynek tartamára a szabálysértéssel összefüggésben korlátozva volt (vezetői engedélyét a helyszínen elvették, vagy azt leadta).

A Szabs. tv. is megengedi, hogy a vezetői engedély **visszaadása külön jogszabályban meghatározott feltétel teljesítésétől** függjön. A visszavont vezetői engedély az elrendelt időtartam lejártá után adható vissza, illetve legalább 6 havi eltiltásnál csak akkor, ha a járművezető igazolta részvételét az **utánpépzésen**¹⁰⁰.

2) Az elkobzás

Dolog ellen irányuló, rendszerint járulékos jellegű, védelmi (biztonsági) és büntető célú intézkedés. Hatása, hogy az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll. Kimondható büntetés vagy más intézkedés mellett, továbbá önállóan és akár az elkövető felelősségre vonása nélkül is, ún. tárgyi eljárásban. **Nincs helye** azonban elkobzásnak, ha a cselekmény **elkövetése óta 2 év eltelt**, kivéve, ha a dolog birtoklása jogellenes.

Kötelező elkobzás alá esik az a dolog:

- amelyet a szabálysértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak;
- amelynek a birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot;
- amely szabálysértés elkövetése útján jött létre;
- amelyre a szabálysértést elkövették, vagy amelyet a szabálysértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak;

¹⁰⁰ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről (Kkt.) 18. §

- amelyet az eljárás alá vont a szabálysértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

Nem kobozható el az elkövetési eszköz, továbbá az a dolog, amelyre a szabálysértést elkövették, ha az nem az elkövető tulajdona, kivéve, ha a tulajdonos tudtával történt. Továbbá előbbiek elkobzása kivételesen mellőzhető, ha az az elkövetőnek vagy a dolog tulajdonosának a szabálysértés súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentene. Mindkét esetben feltétel, hogy az elkobzás mellőzését nemzetközi jogi kötelezettség nem zárja ki.

3) **A kitiltás**

A szabálysértési hatóság (bíróság) büntetés mellett vagy önálló intézkedésként – a további jogsértések megelőzése érdekében – a szabálysértés elkövetőjét meghatározott időre **kitilthatja egyes helyekről**:

- bármely sportrendezvényről, illetve sportlétesítményből, a sportrendezvényeken tapasztalható erőszak megfékezése érdekében, a sportrendezvényen való részvétellel, az odautazással vagy az onnan történő távozással összefüggő szabálysértés miatt;
- kereskedelmi létesítményből vagy e tevékenység helyéül szolgáló egyéb helyszínről, a kereskedelmi tevékenységgel összefüggő szabálysértés miatt.

Időtartama: minimum **6 hónap**, maximum **2 év**.

Végrehajtása érdekében a szabálysértési nyilvántartó szerv adatokat szolgáltathat pl. a sportrendészeti nyilvántartás, avagy a kereskedelmi tevékenység ellenőrzésére jogosult szerv részére.

4) **A figyelmeztetés**

Büntetés helyett alkalmazható, **nevelő jellegű** intézkedés. Ebben a szabálysértési hatóság (bíróság) rosszallását fejezi ki és felhívja az elkövetőt arra, hogy a jövőben tartózkodjon szabálysértés elkövetésétől. Alkalmazásának akkor van helye, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel kisebb súlyú, és ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható. Mellette csak elkobzás intézkedés alkalmazható.

A büntetés kiszabása

Büntetékiszabáson a szabálysértési hatóságnak, illetve a bíróságnak azon tevékenységét értjük, amely során a jogszabályban előírt keretek között meghatározza a szabálysértés miatt alkalmazandó büntetés, illetve intézkedés fajtáját és mértékét. A büntetés kiszabását időben és logikailag is megelőzi a bizonyítási eljárás, vagyis a történeti tényállás megállapítása, továbbá a minősítés, vagyis a történeti és a törvényi tényállás egybevetése.

A Szabs. tv. a **tettarányos felelősség** elvén alapul, ehhez képest másodlagosan kell figyelembe venni az elkövető személyiségét, illetve személyi körülményeit, vagyis az **egyéniesség elveit**. A büntetés kiszabásánál értékelendő tárgyi és alanyi körülmények hatásukat tekintve enyhítőleg vagy súlyosbítólag hathatnak. Kötelező figyelembe venni az elkövető **ún. szabálysértési előéletét**, vagyis az elkövetést megelőző 2 éven belüli felelősségre vonását. **Enyhítő** körülményként kell értékelni a hatóságokkal való **együtműködését**, továbbá a szabálysértéssel **okozott kár** sértettnek – az érdemi döntés előtt – történő **megtérítését**.

Halmazati büntetés kiszabása: ha az elkövetőt ugyanabban az eljárásban több szabálysértés miatt vonják felelősségre (általában megelőzi az ügyek egyesítése), a Szabs. tv. a **felső határ emelésének (asperáció) elvét** alkalmazza. Ennek értelmében a büntetés felső határa a **felével** emelhető (elzárásnál 90 nap, pénzbírságnál 225 ezer, illetve 450 ezer forint lehet). Fixbírságok halmazata esetén a legmagasabb pénzbírság mértékének felével növelt összege nem haladhatja meg az elbírált szabálysértésekhez rendelték együttes összegét. Fixbírság és egyéb pénzbírság halmazata esetén a legmagasabb fixbírságnál kisebb összeg nem szabható ki.

Ismételt elkövetés: a további jogsértések megelőzése érdekében a jogalkotó **a 6 hónapon belüli harmadik** szabálysértés elkövetéséhez jóval szigorúbb szankciókat fűz, bővítve a szabálysértési elzárás – 60, 75, 90 napig történő – alkalmazásának lehetőségét. Közlekedési szabálysértéseknél a járművezetéstől eltiltás kötelező alkalmazását, illetve a fixbírságok 2-3-szoros összegének kiszabását írja elő.

A büntetés elévülése, mentesülés a hátrányos jogkövetkezmények alól

Hatása, hogy a szabálysértés miatt kiszabott büntetést a határozat jogerőre emelkedésétől számított **egy év elteltével nem lehet végrehajtani**. Az elévülési idő nyugszik az elzárás elhalasztására, illetve a pénzbírság esetében a halasztásra és a részletfizetésre engedélyezett idő alatt, tehát ezzel (legfeljebb 6 hónap) meghosszabbodik. Az elévülést a büntetés végrehajtása érdekében tett intézkedések félbeszakítják, ezzel a határidő újra kezdődik. **A határozat jogerőre emelkedésétől számított 2 év elteltével azonban végrehajtásnak nincs helye.**

Külön jogszabályok a szabálysértési felelősségre vonáshoz **egyéb hátrányos jogkövetkezményeket** fűzhetnek (pl. fegyverengedélyezésnél), ezek azonban csak a büntetést vagy intézkedést megállapító határozat jogerőre emelkedését követő **2 évig vehetők figyelembe.**

Fiatakorúakra és katonákra vonatkozó rendelkezések

- **Fiatakorú:** a szabálysértés elkövetésekor a 14. életévét betöltött, de a 18-at még be nem töltött személy.

Szabálysértési felelőssége megállapításának nincs akadálya, de a szabálysértési eljárást az életkori sajátosságainak figyelembevételével és úgy kell lefolytatni, hogy elősegítse a fiataloknak a törvények iránti tiszteletét. **Büntetés kiszabására csak meghallgatása alapján** – általában törvényes képviselője jelenlétében – van lehetőség, intézkedés azonban meghallgatás nélküli eljárásban is alkalmazható.

A szankciók közül szabálysértési elzárást rövidebb időtartamban (akár próbaidőre felfüggesztve), közérdekű munkát pedig csak a határozat meghozatalakor a 16. életévét betöltöttel szemben lehet alkalmazni. Pénzbírságot (helyszíni bírságot) alacsonyabb összegben és csak akkor lehet kiszabni, ha a fiatal annak megfizetését vállalja. Nem érvényesíthetők velük szemben az ismételt elkövetésre vonatkozó szabályok.

- **Katona:** a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja.

Velük szemben a szolgálati viszony tartama alatt **a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett** szabálysértést – a szabálysértési elzárással is büntethető kivételével – **fegyelmi eljárás keretében** kell elbírálni, feltéve, hogy addig a szolgálati viszony nem szűnt meg. **Elkobzásról és járművezetéstől eltiltásról** azonban – a fegyelmi hatóság értesítése alapján – **a szabálysértési hatóság (bíró)** a fegyelmi eljárás eredményétől függően, saját hatáskörében **rendelkezik**. A Szabs. tv. a fegyelmi eljárásban el nem bírálható szabálysértés esetén – meghatározott esetekben – előírja az eljárás alá vont katona állományilletékes parancsnokának értesítését.

A szabálysértési nyilvántartási rendszer

A Szabs. tv. a központi szabálysértési nyilvántartás továbbfejlesztésével létrehozza a **személyazonosító adatok nyilvántartásából, a szabálysértési nyilvántartásokból, valamint a szabálysértési nyilvántartási rendszer használatára jogosultak nyilvántartásából álló** közhiteles, komplex rendszert (SzNyR). **Adatkezelő szerve** a Kormány által kijelölt

szabálysértési nyilvántartó szerv¹⁰¹, törvényességi felügyeletét pedig a Legfőbb Ügyészség látja el.

A szabálysértési nyilvántartásokban történő **adatkezelés célja** a szabálysértési eljárások gyors lefolytatása, a végrehajtási rendszer megerősítése, továbbá az ezekből történő adatszolgáltatás útján az érintett jogai gyakorlásának biztosítása, valamint mások jogainak és biztonságának védelme.

A szabálysértési nyilvántartások az alábbiak:

- a szabálysértést elkövetettek és helyszíni bírságoltak nyilvántartása,
- a szabálysértési eljárás hatálya alatt állók nyilvántartása.

A szabálysértési hatóságok és a szabálysértés miatt eljáró bíróságok, valamint a helyszíni bírságolásra jogosultak kötelesek a Szabs. tv.-ben előírt adatok – meghatározott formában és módon – közlésére, vagyis a nyilvántartási rendszerhez továbbítására. Természetesen feladataik ellátása céljából maguk és más jogosultak (egyedi azonosítóval rendelkezők) – **közvetlen adathozzáféréssel** – a nyilvántartásokból adatokat vehetnek át. Míg másoknak – célhoz kötötten – **adatigénylés alapján** továbbíthat adatokat a nyilvántartó szerv. A szabálysértési nyilvántartásokból teljesített adatszolgáltatásokról **adattovábbítási nyilvántartást** kell vezetni (5 évig megőrizni). A szabálysértési nyilvántartó szerv a szabálysértést elkövetettek és a helyszíni bírságoltak adatait a jogerőtől számított **3 évig, illetve** az eljárás alatt állókét **az eljárás jogerős befejezéséig**, míg eredményes közvetítői eljárást folytatók esetében a befejezést követő 1 évig **kezelheti**.

3. A szabálysértési eljárás

Eljárási alapelvek

A szabálysértési eljárás a szabálysértés miatt az elkövetővel szemben lefolytatott **felelősségre vonó eljárás**, a cselekmény elbírálására jogosult szervek részéről. A Szabs. tv. újdonságként **meghatározza az eljárási alapelveket** is, amelyek a büntetőeljáráséhoz hasonlóak.

Ezek a következők:

- 1) a hivatalból való eljárás,
- 2) az ártatlanság védelme és a bizonyítás terhe,
- 3) az önvádra kötelezés tilalma,
- 4) a védekezés joga,
- 5) a jogorvoslati jogosultság,
- 6) a nyelvhasználat joga,
- 7) a szabálysértési felelősség elbírálása.

Szabálysértési hatáskör és illetékesség

A hatáskör: a feladatmegosztás alapján, tárgyi szempontból jelöli meg az eljárásra jogosult szervet, megállapítja, hogy milyen típusú hatóságoknak van ügydöntő jogkörük. A Szabs. tv. az egyes szabálysértési tényállásoknál változatlanul csak akkor jelöli meg az eljáró hatóságot, ha az nem egyező az általánossal. De nem jelzi a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértéseknél sem, ahol viszont – az általános szabályok alapján – egyértelmű a bíróság kizárólagos hatásköre.

Az illetékesség: területi szempontból határozza meg az azonos hatáskörű és szintű szervek közül az eljárásra jogosult, illetve köteles szervet. Az illetékességi okok (pl. lakóhely, elkövetés helye) a konkrét ügyet a szabálysértési hatóság működési területével hozzák kapcsolatba.

¹⁰¹ Belügyminisztérium Nyilvántartásokért Felelős Helyettes Államtitkársága

Alapvető cél, hogy az ügyek intézése minél gyorsabban és közelebb történjen az érintett személyekhez. A járásbíróóság illetékességét a kifogásolt határozatot hozó szabálysértési hatóság székhelye határozza meg.

A szabálysértés miatt eljáró hatóságok

– Az általános szabálysértési hatóság

Az általános szabálysértési hatóság: a megyei (fővárosi) kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala (a továbbiakban: **járási hivatal**). Eljár minden olyan szabálysértési ügyben, amelyet külön jogszabály nem utal más hatóság vagy szerv hatáskörébe.

– A rendőrhatalóság

A rendőrségen **a rendőrkapitányságok és az egyes feladatok ellátására létrehozott rendőri szervek** járhatnak el szabálysértési hatósági jogkörben. A rendőrség alapvető feladatai értelmében ezen kívül közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében is, hatásköre akkor áll fenn, ha a szabálysértést megállapító jogszabály kifejezetten kinyilvánítja. Teszi ezt általában a közrendet vagy a közlekedés biztonságát sértő, illetve veszélyeztető cselekményeknél.

– A vámhatóság

A **vámszabálysértések** miatt az eljárás a **Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV)** feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve¹⁰² (vámszerve) hatáskörébe tartozik. E speciális szakértelmet igénylő szabálysértéseket tartalmazó fejezetben a Szabs. tv. külön hatásköri rendelkezésben utal az eljáró szerve.

A bíróság

A bíróság az **elzárással is büntethető szabálysértéseket** kizárólagos hatáskörében bírálja el. Első fokon az elkövetés helye szerint illetékes **járásbíróóság** (kerületi bíróság), míg másodfokon az első fok helye szerint illetékes **törvényszék** (megyei, fővárosi) jár el. A törvényszék elnöke az általánostól eltérő illetékességű járásbíróóság kizárólagos illetékességét is megállapíthatja a törvényszék területén.

Miután elzárás büntetést csak bíróság szabhat ki, de az **ismételt** (6 hónapon belüli) **elkövetés miatt** nem csak elzárással is büntethető szabálysértések esetén lehet helye szabálysértési **elzárás büntetés** alkalmazásának, ezen ügyeket is – a tényállás tisztázását követően – a bírósághoz kell átteni elbírálásra.

De változatlanul szerepe van a bíróságnak a jogorvoslati rendszerben is, miszerint a szabálysértési hatóság döntése ellen az eljárás alá vont személy **kifogás, avagy perújítás** útján a járásbíróósághoz fordulhat.

Az ügyészség

Az ügyész **ellenőrzi** a szabálysértési hatóságok eljárásának és intézkedésének **törvényességét**. Törvénysértő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megszüntetése érdekében **felhívással** fordul az illetékes vezetőhöz, aki ez alapján intézkedni köteles.

Az ügyész **bírálja el** a szabálysértési hatóságnak – az elővezetés kivételével – a kényszerintézkedések tárgyában hozott, a feljelentést elutasító, illetve a szabálysértési eljárást megszüntető, valamint a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet elbíráló határozatával, illetve intézkedésével szemben előterjesztett **panaszokat**.

Az elővezetés csak az ügyész **előzetes jóváhagyásával** hajtható végre, míg meghatározott esetekben a lefoglaláshoz **írásbeli engedélye** szükséges.

A felettes közigazgatási szerv

¹⁰² 2010. évi CXXII. tv. a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 13. § (8) bek. a) pontja

Bár a Szabs. tv. – elődjével ellentétben – erről nem tesz említést, ez azonban nem akadályozza az általános felettes szervek jogosultságainak gyakorlását. Konkrét ügyekben pedig továbbra is megmaradt a felettes szerv jogköre az **illetékességi összeütközések**¹⁰³ és a szabálysértési **hatóság, illetve a részéről eljáró személy kizárásának eldöntésében**¹⁰⁴.

Az illetékesség fajtái

Ezek az alábbiak:

- 1) **általános:** az eljárás alá vont személy lakóhelye;
- 2) **kivételes:** az eljárás alá vont személy tartózkodási helye, munkahelye, az elkövetés helye, a felderítés helye (pl. a közlekedési baleseti ügyek eredményesebb tisztázása az elkövetés helye szerinti illetékesség alkalmazását indokolja);
- 3) **megelőzésen (célszerűsége) alapuló:** több elkövető esetén, ha különböző hatóság területén laknak, illetve tartózkodnak, avagy az elkövető(k) több helyen indult eljárását egyesítik, az a hatóság jár el, aki az ügyben korábban intézkedett;
- 4) **kizárólagos:** az elkövetés helye határozza meg az elzárással is büntethető szabálysértések miatt eljáró bíróság illetékességét.

Hatásköri és illetékességi összeütközések

A hatóság hatáskörét és illetékességét **hivatalból vizsgálni köteles**. Ha ennek során vitássá vált, hogy melyiknek kell eljárnia, a különböző jellegű hatóságok között hatásköri, az azonos hatáskörűek között illetékességi vitáról beszélünk. Mindkettő lehet pozitív vagy negatív, attól függően, hogy többen vagy egyikük sem akar eljárni. Ilyen esetekben az eljáró hatóságot a közvetlen közös felettes szervük, ennek hiányában a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter (belügyminiszter) jelöli ki. Ha a hatásköri vita a bíróság és a szabálysértési hatóság között zajlik, akkor a bíróság döntése a meghatározó.

Áttétel: az eljárásra jogosult illetékes szervhez az ügyirat haladéktalan megküldése (határozattal, illetve végzéssel), amennyiben a hatóság, illetve a bíróság megállapítja hatáskörének vagy illetékességének hiányát.

A szabálysértési eljárással kapcsolatos főbb rendelkezések

A szabálysértési eljárásban részt vevő személyek

- 1) **az eljáró hatóság tagja:** a szabálysértési hatóság vezetője által megbízott ügyintéző, előadó, bíró vagy bírósági titkár, illetve felügyelete mellett a bírósági ügyintéző, az ügyész;
- 2) **az eljárás alá vont:** elkövető(k), részesek (felbujtó, bűnsegéd);
- 3) **a képviselő:** meghatalmazott vagy kirendelt ügyvéd, az eljárás alá vont, valamint a sértett képviselője (törvényes képviselő, írásban meghatalmazott nagykorú személy), a rendőrség képviselője (pl. bíróság elé állításnál);
- 4) **a sértett:** az, akinek jogát vagy jogos érdekét a szabálysértés sértette vagy veszélyeztette;
- 5) **egyéb közreműködők:** tanú, tolmács, szakértő.

A bizonyítási eszközök

A Szabs. tv. változatlanul a **szabad bizonyítási rendszer** elve alapján – a tényállás tisztázásához – a **bizonyítási eszközök** széles körének használatát teszi lehetővé, természetesen csak törvényi keretek között. Nevesítetten ezek:

- 1) az eljárás alá vont személy vallomása,

¹⁰³ Szabs. tv. 40. § (5) bekezdése

¹⁰⁴ Szabs. tv. 47. §

- 2) a tanúvallomás,
- 3) a szembesítés,
- 4) a szakvélemény,
- 5) a tárgyi bizonyítási eszköz,
- 6) az okirat,
- 7) a szemle,
- 8) a szembesítés,
- 9) a felismerésre bemutatás.

A szabálysértési eljárás megindulása

Erre az alábbiak alapján kerülhet sor:

- 1) feljelentés – szóban vagy írásban bármely személy vagy szerv megteheti, meghatározott esetekben azonban csak az erre feljogosított¹⁰⁵,
- 2) a szabálysértési hatóság vagy a bíróság hivatali hatáskörében szerzett tudomása,
- 3) a helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv vagy személy általi észlelés,
- 4) a közlekedési baleset helyszínén folytatott szemle,
- 5) magánindítvány – csak ennek alapján üldözendő cselekményeknél¹⁰⁶.

Szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt a feljelentést a rendőrségnél kell megtenni¹⁰⁷.

A Szabs. tv. megteremti a **feljelentés elutasításának**¹⁰⁸ lehetőségét is (pl. a cselekmény nem szabálysértés vagy büntethetőséget kizáró ok áll fenn). Amennyiben erre nem került sor és a szabálysértési hatóság vagy a bíróság az adott ügyben hatáskörét vagy illetékességét nem zárta ki (ha igen, áttételről dönt), akkor a szabálysértési **eljárást meg kell indítani**.

Ügyek egyesítése: ha ugyanazon eljárás alá vont személlyel szemben ugyanannál a hatóságnál vagy bíróságnál, avagy előkészítő eljárást folytató rendőri szervnél több eljárás indult és érdemi döntés még nem született, továbbá, ha egyéb okból célszerű az együttes elbírálás. Az egyesítés azonban mellőzhető, ha például jelentősen késleltetné a felelősségre vonást.

A közigazgatási szervnél induló szabálysértési eljárás

Az eljárás szakaszai:

- alapeljárás – meghallgatás nélkül vagy meghallgatás alapján,
- jogorvoslati eljárás (rendes, rendkívüli) a bíróságnál,
- végrehajtási eljárás.

Ha az eljárás során a hatóság megállapítja, hogy nincs felelősségre vonható személy, vagy felelőssége nem bizonyítható, avagy hiányoznak a felelősségre vonás feltételei (büntethetőséget kizáró vagy megszüntető ok áll fenn), illetve az adott ügyben egyéb okból nem indokolt a büntetés kiszabása (pl. már elbírált ügy), avagy a közvetítői eljárás eredményesen zárult, az eljárást határozattal **megszünteti**, és meghatározott esetekben az ügyésznek is megküldi. A megszüntetés ellen az eljárás alá vont, a sértett, illetve képviselőik **panasszal élhetnek**.

Szükség szerint az eljárást **felfüggeszti**¹⁰⁹ (a klasszikus okokon kívül az ügynek közvetítői eljárásra utalása esetén is).

Az érdemi **határozatot** az eljárás megindítását követő **30 napon belül** (indokolt esetben 30 nappal meghosszabbítható) kell meghozni. **Kivételt képez** az általános szabály alól az az eset, amikor a tényállás tisztázott és az eljárás alá vont vagy más személy meghallgatása sem szükséges, vagyis **kizárólag az iratok alapján** döntés hozható, ezt **15 napon belül** kell

¹⁰⁵ Szabs. tv. 216/A. §

¹⁰⁶ Magánlaksértés; becsületsértés; tulajdon elleni szabálysértés, ha a sértett az elkövető hozzátartozója

¹⁰⁷ Szabs. tv. 117. § (1) bekezdés

¹⁰⁸ Szabs. tv. 80. §

¹⁰⁹ Szabs. tv. 82. §

megtenni. Erre azonban csak akkor van lehetőség, ha a feljelentés tartalmaz minden szükséges adatot a megalapozott döntéshez. A hatóság meghallgatás nélkül hozott határozatával szemben – speciális jogorvoslásként – az eljárás alá vont **kérheti a meghallgatását** (igazolatlan távolmaradása a kérelem visszavonásának minősül). A szabálysértési hatóság ennek során hátrányosabb döntést akkor hozhat, ha a meghallgatáson új bizonyíték merült fel.

Ha a tényállás tisztázása érdekében **bizonyítási eljárás (meghallgatás) lefolytatása** szükséges, arra az érintettek megjelenését a hatóság idézéssel (értesítéssel) biztosítja. Az eljárás alá vont személy felelősségét megállapítható, szankciót kiszabó **határozatával szemben** – a közléstől számított 8 napon belül – halasztó hatályú **kifogásnak van helye** (visszavonható), amelyben elő kell adni annak okát (a fixbírság mértéke nem támadható), továbbá új tények és bizonyítékok is szerepelhetnek, illetve egyértelműen meg kell jelölni a bírósági tárgyalás iránti igényt.

A szabálysértési hatóság elutasítja az elkésett vagy nem a jogosult által előterjesztett kifogást (jogorvoslatnak nincs helye), míg annak érdemben történő vizsgálata alapján **határozatát visszavonhatja vagy** – a kifogást tevő javára – **módosíthatja. Ellenkező esetben**, illetve, ha a módosított határozata ellen ismét kifogást emelnek, az ügyet **átteszi az illetékes járásbírósághoz.**

A bíróság **megteszi a szükséges intézkedéseket** (pl. az eljárást megszünteti).

Ha ilyenre nincs szükség és tárgyalás tartását sem kérték, a bíróság – 15 napon belül – **tárgyalás tartása nélkül**, az iratok alapján vizsgálja felül a megtámadott határozatot. A bíróság – egyesbíróként – nyilvános **tárgyalást tart, ha ezt kérték vagy azt szükségesnek tartja** (legfeljebb 30 napra elhalaszthatja). A bíróság **ügydöntő végzésében** a szabálysértési hatóság határozatát hatályban tarthatja (ha a kifogás alaptalan) vagy megváltoztathatja, de az elkövető terhére nem súlyosbíthatja. Az egyfokozatú bírói felülvizsgálat ára a **súlyosbítási tilalom**. Döntése ellen fellebbezésnek helye nincs, az a közlés napján **jogerőssé** és ezzel végrehajthatóvá válik.

A jogerős szabálysértési határozat, illetve bírósági végzés **végrehajtásáról** az alapeljárást lefolytató **szabálysértési hatóságnak kell gondoskodnia**. Figyelemmel kíséri a befizetést, illetve a munkával történő megváltást, szükség szerint intézkedik az elzárásra átváltoztatásra, illetve annak kikényszerítése érdekében **elővezetést**, annak ismételt meghiúsulása esetén pedig 2016-tól **személykörüzést rendelhet el**. A szabálysértési költséget, a rendbírságot és az okozott kár összegét – megfizetésének elmaradása esetén – adók módjára hajtja be.

A bíróságnál induló szabálysértési eljárás

Az **elzárással is büntethető szabálysértések** elbírálása már első fokon a bíróság, pontosabban az elkövetés helye szerint illetékes **járásbíróság** hatáskörébe tartozik.

Amennyiben a rendőrség **örizetbe vette az elkövetőt**, köteles a gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából a **bíróság elé állítani**. De egyes helyszíni bírságolásra jogosultak – közterület-felügyelő, természetvédelmi őr, halászhatali őr, mezőőr – is felhatalmazást kaptak arra, hogy az elzárással is büntethető szabálysértés elkövetésén tetten ért személyt a bíróság elé állítsák, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat átadják. Ilyen ügyekben a járásbíróság **tárgyaláson** dönt. Határozatával szemben **fellebbezésnek** van helye, amelyet az illetékes törvényszék bírál felül.

Amennyiben a tényállás felderítése, az elkövető kilétének megállapítása, valamint a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása érdekében az ügyben a **rendőrség előkészítő eljárást folytat le**, annak keretében – ha feltételei fennállnak – megteszi a szükséges intézkedéseket a közvetítői eljárás érdekében. Az előkészítő eljárás eredményes befejezését követően a keletkezett iratokat, adatokat, megállapításokat tartalmazó jelentését – érdemi elbírálásra – haladéktalanul megküldi a bíróságnak. Ellenkező esetben az eljárást maga szünteti meg, és így tesz a közvetítői eljárás sikeres befejezésekor is.

- A bíróság **meghallgatás nélküli eljárásban dönt**, ha a tényállást kellően tisztázottnak tartja. Döntésével szemben az eljárás alá vont személy vagy képviselője tárgyalás tartását kérheti.
- **Tárgyalást tart**, ha szükségesnek ítéli, illetve, ha ezt – az előbbieket szerint – kérelmezték (és azon meg is jelentek). Végzésével szemben fellebbezésnek van helye, mind az eljárás alá vont és képviselője, mind az előkészítő eljárást lefolytató szerv részéről. A fellebbezés elbírálására illetékes törvényszék a döntést hatályban tarthatja, a súlyosítási tilalom megtartásával megváltoztathatja, vagy hatályon kívül helyezheti az eljárás megszüntetése, illetve új eljárásra utasítás mellett.

A bíróság által kiszabott büntetés **végrehajtásáról** az elkövető lakóhelye, tartózkodási helye, ennek hiányában az elkövetés helye szerint illetékes **általános szabálysértési hatóságnak** kell gondoskodnia.

Rendkívüli jogorvoslatok

– **Perújítás**

A szabálysértési jog rendkívüli jogorvoslatként a perújítási típusú felülbírálatot választotta. Időbeli korlátja általában a bírósági határozat jogerőre emelkedésétől számított egy év. A megtámadhatóság jogalapját a felelősségre vonás szempontjából lényeges kérdéseket érintő, el nem bírált, avagy jogsértően megítélt tények, valamint a törvénysértő eljárás képezik. Az erre irányuló kérelem – a döntésig – visszavonható. Ügydöntő hatósága az alapügyben eljáró bíróság, amelynek döntése ellen jogorvoslatnak helye nincs, a perújítás elutasítása elleni végzés kivételével.

Perújításnak van helye akkor is, ha az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatt a jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendelte el.

– **Ügyészi felhívás**

A jogerős döntés ellen az elkövető javára az elkövetett szabálysértésről a nyilvántartásban kezelt adatok törlési határidejéig van helye ügyészi felhívásnak. Amennyiben azt a szabálysértési hatóság alaposnak tartja, határozatát visszavonja vagy módosítja, az ügyész értesítése mellett. A felhívás eredménytelensége, vagyis a szabálysértési hatóság részéről történő el nem fogadása esetén az ügyész a jogerős határozatot a bíróságnál megtámadja. Ez ügyben a bíróság végzéssel határoz, amelyben a felhívásnak helyt ad vagy azt elutasítja. Döntése ellen jogorvoslatnak helye nincs, de tárgyalás tartása kérhető.

Kényszerintézkedések a szabálysértési eljárásban

Törvényességi követelmények

A kényszerintézkedésekkel szemben a következő törvényességi követelmények támaszthatók:

- 1) csak jogszabályban meghatározott, felhatalmazás és részletesen meghatározott eljárás alapján intézkedhet a rendészeti szerv;
- 2) a kényszerítő eszközök alkalmazásának módja, sorrendje jogilag kötött;
- 3) a kényszerítő eszközök alkalmazását – meghatározott kivételekkel – meg kell előznie az önkéntes jogkövetésre történő felszólításnak;
- 4) a kényszerítő eszközök alkalmazásánál érvényesíteni kell a szükségesség és az arányosság követelményét;
- 5) az intézkedő szervnek, illetve személynek azonosíthatónak kell lennie (egyenruha, jelvény, igazolvány);
- 6) az intézkedés alá vont számára – független és pártatlan fórum előtt – meg kell adni az utólagos jogorvoslat lehetőségét.

A Szabs. tv. mellőzi a korábbi szabályozásban még a kényszerintézkedések között szereplő feltartóztatás és előállítás szabályozását. Ez nem jelenti azonban a szabálysértés elkövetésével összefüggésben történő alkalmazásuk ellehetetlenülését, mivel az Rtv. azt részletesen szabályozza.

Szabálysértési őrizet

A **rendőrség által foganatosítható** személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, amelynek célja az elzárással is büntethető szabálysértés miatt a gyorsított, bíróság előtti felelősségre vonás biztosítása. Időtartama a bíróság érdemi határozatának meghozataláig, de **legfeljebb 72 óráig tarthat** (ebbe az előállítás teljes ideje beleszámít). Az őrizettel szemben benyújtott fellebbezést a bíróság a tárgyaláson bírálja el. Az Szabs. tv. alapján az elkövetőt nyomban szabadon kell bocsátani, ha az őrizet tartama alatt a bíróság a gyorsított eljárást nem folytatta le, vagy nem szabott ki elzárást. Ha az elzárást elrendelő határozat – fellebbezés miatt – nem emelkedett jogerőre és feltehető, hogy az eljárás alá vont személy szabadlábban újabb, elzárással is büntethető szabálysértést követne el, a bíróság az őrizet tartamát – indokolt határozattal – a másodfokú határozat meghozataláig, de **legfeljebb 10 nappal meghosszabbíthatja**. E döntése ellen fellebbezésnek van helye, amelyet a törvényszék az elsőfokú érdemi határozattal együtt bírál el.

Az elővezetés

Személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, annak érdekében, hogy – az eljáró hatóság (bíróság) rendelkezése alapján – az érintett (elkövető, tanú) jelenléte az adott eljárás során lehetővé váljon, illetve a szabálysértési elzárásra (átváltoztatás miatti is) sor kerülhessen. Ezen lehetséges jogkövetkezményre az érintett figyelmét előzetesen fel kell hívni (idézésben, határozatban). Kíséréssel és útbaindítással egyaránt végrehajtható. Garanciális követelményként az elővezetést elrendelő határozat csak **ügyészi jóváhagyással hajtható végre**. Az elővezetés költségeit az elővezetett köteles megtéríteni.

Foganatosítására jogosultak: a rendőrség és a NAV vámszerve.

Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása

Ezek a kényszerintézkedések az eljárás bármely szakaszában, külön határozat nélkül, bárkivel szemben alkalmazhatók. Céljuk az elrejtett tárgyi bizonyítási eszközök megszerzése, illetve a külföldi személy vagyontárgyának – biztosítékként – lefoglalása. Megkezdése előtt az érintettet **fel kell hívni** a keresett tárgy önkéntes átadására, amennyiben ennek eleget tesz, nincs helye a foganatosításnak. A ruházat átvizsgálását csak **azonos nemű** személy végezheti.

Foganatosítására jogosultak: a rendőrség és a NAV vámszerve, valamint egyes rendészeti feladatot ellátó személyek¹¹⁰ (közterület-felügyelő, természetvédelmi őr, halászati őr, mezőőr).

A lefoglalás

A lefoglalás az előkészítő eljárást végző szerv, **a szabálysértési vagy a helyszíni bírságotra jogosult hatóság által elrendelt** kényszerintézkedés. A dolog – elkobzási, illetve bizonyítási célból történő – biztonságos megőrzését szolgálja. A tulajdonos (használó) rendelkezése alól kivonja, letétbe helyezi a lefoglalt tárgyat. Egyes dolgok (postai küldemény, távirat) csak az ügyész írásbeli hozzájárulása alapján foglalhatók le, addig csupán visszatartásuk iránt lehet intézkedni. A lefoglalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyben a lefoglalt tárgyat egyedi azonosításra alkalmas módon kell leírni, a dolog birtokosának elismervényt, illetve a foglalási jegyzőkönyv vagy a foglalást elrendelő határozat egy példányát át kell adni, a lefoglalt tárgyakról pedig nyilvántartást kell vezetni. A lefoglalásról, illetve megszüntetéséről

¹¹⁰ 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról 40. § – 2013. 01. 01-től

határozatot kell hozni. A lefoglalt dolog az állam tulajdonába kerül, ha kiadásának, illetve visszaadásának helye nincs.

A lefoglalt dolog őrzéséről a szabálysértési hatóság gondoskodik, kivételesen azonban a tulajdonosa, használója őrizetében maradhat, ha az érintettnek különös érdeke fűződik hozzá.

A lefoglalás **sajátos esetével** akkor találkozunk, amikor a szabálysértést elkövető külföldi, az előreláthatólag kiszabásra kerülő **pénzbírság és az eljárási költség fedezéséhez** szükséges összeget nem helyezi letétbe. Ilyenkor a szabálysértési hatóság lefoglalhatja az elkövető vagyontárgyait az összeg erejéig. Kivételt képeznek a nélkülözhetetlen vagyontárgyak.

A lefoglalás haladéktalan megszüntetésének együttes feltétele, hogy a lefoglalásra az eljárás érdekében a továbbiakban nincs szükség, és tisztázódott, hogy **a dolgot kinek kell vissza-, illetve kiadni.** Főszabályként annak, akitől lefoglalták, ha a kiadás iránt más nem jelentett be igényt. A gyorsan romló, bomló, tárolhatatlan dolgot a szabálysértési hatóság értékesíti vagy megsemmisíti.

A rendbírság

Nem „valódi” kényszerintézkedés, hanem a **szabálysértési hatóság és a bíróság által alkalmazható eljárási szankció.** Olyan vagyoni hátrány, amelynek célja egyrészt az eljárási cselekményen való részvétel, közreműködés kikényszerítése, másrészt az eljárás rendjének fenntartása.

Mértéke jelentősen emelkedett, minimum 5000 forint, felső határa pedig az eljárást folytató szervtől függően – szabálysértési hatóság vagy bíróság – változó, 100 ezer, illetve 150 ezer forint, míg ugyanabban az eljárásban ismételt esetben 150 ezer, illetve 200 ezer forint. Konkrét esetben az összegének megállapításánál a kiszabására okot adó cselekmény súlyát és következményét kell figyelembe venni. Kiszabása határozatban történik, amely ellen halasztó hatályú panasznak, illetve fellebbezésnek van helye.

A helyszíni bírságolás

Fogalma és az alkalmazására jogosultak

A szabálysértési jogban az **ún. sommás,** egyszerűsített és gyorsított **eljárási** módok leggyakoribb, legolcsóbb, és a prevencióval összefüggő célokat leginkább szolgáló változata a helyszíni bírságolás, ahol az eljárás – anélkül, hogy elkezdődne – a jogerős határozattal egyenértékű érdemi döntéssel zárul. Minden esetben szükséges az elkövető ellenőrzése az SzNyR.-ben. Az ilyenfajta hatósági szankcionálás igazi értéke abban áll, hogy egyszerre történik a jogsértés és annak felelősségre vonása, így a legnagyobb eséllyel tudatosítja az elkövetővel, hogy a jogsértés nem maradhat büntetlenül. A Szabs. tv. előtérbe helyezi a helyszíni bírságolás jogintézményét, miután a **rendőrség számára teljes körű** – az elzárással is büntethető szabálysértésekre is kiterjedő –, **általános helyszíni bírságolási, illetve alternatívájaként szóbeli figyelmeztetési**¹¹¹ **lehetőséget biztosít.** Ezen szabálytól eltérően azonban meghatározott esetekben a szabálysértést megállapító jogszabály¹¹² kizárja a helyszíni bírság lehetőségét. Az egyes szabálysértési törvényi tényállások már csak az egyéb helyszíni bírságolási jogkörrel felruházottakra utalnak.

Helyszíni bírság kiszabására – a Szabs. tv.-ben meghatározott esetekben – az alábbiak is **jogosultak:**

- 1) a járási hivatal arra felhatalmazott ügyintézője,
- 2) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve,
- 3) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv arra felhatalmazott ügyintézője,
- 4) a közlekedési hatóság ellenőre,

¹¹¹ Szabs. tv. 100/A. §

¹¹² Szabs. tv. 179/A. § (8) bekezdése, 216/A. § (4) bekezdése

- 5) a közterület-felügyelő,
- 6) a természetvédelmi őr, az önkormányzati természetvédelmi őr,
- 7) az erdészeti hatóság arra felhatalmazott ügyintézője,
- 8) a halászati őr,
- 9) a mezőőr.

Alkalmazása

A helyszíni bírság kiszabásának helyszíni intézkedés során, a szabálysértés elkövetését elismerő személlyel szemben van helye, akkor, **ha a szóbeli figyelmeztetés nem elegendő**. Utóbbi akkor alkalmazható, ha az elkövetett cselekmény oly csekély mértékben veszélyes a társadalomra, hogy még a helyszíni bírság kiszabása is szükségtelen.

A helyszíni bírság alkalmazása kölcsönös érdekeken alapuló **sajátos „alku” eredménye**, mivel az elkövető nem kötelezhető arra, hogy annak alávesse magát, de ugyanakkor a hatóság részéről eljáró személy sem köteles ebben a sommás formában elbírálni a szabálysértést, s bármikor választhatja a feljelentést is. Az elkövető oldaláról a mérlegelés alapját az képezi, hogy viszonylag „olcsón” megszabadulhat az eljárás további terhétől, illetve attól a bizonytalanságtól, hogy valójában milyen súlyú szankciót fognak vele szemben alkalmazni. A mérleg másik serpenyőjében ugyanakkor elhelyezkedik az a körülmény is, hogy az eljárás során mód nyílik (akár bíróság előtt is) érdemi védekezésre, jogi képviselő meghatalmazására, az ügy elhúzódhat (esetleg elévülhet), s az időmúlás a büntetéskiszabásra kedvező hatással lehet. Az eljáró hatóság számára a differenciált felelősségre vonás keretében alkalmazott helyszíni intézkedési módok egyértelműen kedvezőek, miután azonnali felelősségre vonást jelent, kiváltva az időigényes bizonyítási eljárást, és a „csekkes” módszer bevezetése óta a készpénzek átvételével, őrzésével és napi elszámolásával sem kell a hatóság képviselőjének vesződnie. Megfizetése azonnali bevételt jelent a költségvetésnek, ellenben végrehajtása a szabálysértési hatóságok munkaterhét jelentős mértékben növeli.

A jogszabályok¹¹³ ugyanakkor nem adnak semmiféle eligazítást arról, hogy pl. az intézkedő rendőr szabálysértés észlelése esetén milyen büntetéskiszabási szempontrendszer szerint mérlegeljen a helyszínen a szóbeli figyelmeztetés, a helyszíni bírságolás, avagy a feljelentés között. Amennyiben a helyszíni bírságolásra jogosult a helyszíni bírság kiszabása mellett dönt, azt közli az elkövetővel, és egyben tájékoztatja a jogkövetkezményekről (a végrehajtásra vonatkozó törvényi rendelkezésekről, továbbá arról, hogy a bírságolás ellen jogorvoslatnak helye nincs). Az elkövető részére **készpénz-átutalási megbízást** kell átadni és fel kell hívni a figyelmét, hogy a bírságot **30 napon belül fizesse be**. A későbbi jogviták elkerülése érdekében a sorszámmal ellátott nyomtatványon az elkövetővel az adott szabálysértés elkövetésének tényét a helyszínen – aláírásával – kell elismertetni, valamint a nyilvántartás és a végrehajtás érdekében személyi adatait is rögzíteni kell. Ha viszont az elkövető a helyszíni bírságolással nem ért egyet vagy az összegét vitatja, a hatóság tagja a helyszíni bírságolást befejezi, és közli az elkövetővel, hogy feljelentést tesz.

A helyszíni bírság összege és végrehajtása

A helyszíni bírság **minimuma 5 ezer forint, maximuma pedig 50 ezer forint**, sőt 6 hónapon belüli **ismételt elkövetés esetén 70 ezer forint** (közlekedési és közlekedéssel kapcsolatos szabálysértések kivételével). Fiatalkorú esetén helyszíni bírság csak **törvényes képviselője jelenlétében** szabható ki, **maximum 25 ezer forint** összegben, amennyiben annak megfizetését a fiatalkorú vállalja. Az összeghatárok közötti differenciálást, a mérlegelés szempontjait azonban a jogalkalmazói gyakorlatnak kell kialakítania. Egyes meghatározott közlekedési

¹¹³ 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet a Szabs. tv. végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról

szabálysértések esetén azonban a Kormány rendelettel állapítja meg a helyszíni bírság kötelező mértékét, az **ún. fixbírságot**. A Szabs. tv. szabályozza az ismételt elkövetés esetén alkalmazható differenciált mértékeket (pl. a fixbírság 2 -3-szorosa).

A tudomásul vett, de meg nem fizetett helyszíni bírságot a szabálysértési eljárás során kiszabott **pénzbírság végrehajtására vonatkozó rendelkezések** szerint kellett behajtani, így végső soron elzárásra átváltoztatni. Természetesen közérdekű munkával megváltása szintén lehetséges.

A helyszíni bírság végrehajtója: helyszíni bírságolásra jogosult, és a szabálysértési eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező hatóság egyezősége esetén az adott szabálysértési hatóság, míg egyéb esetben (ha a kettő nem azonos) az általános szabálysértési hatóság.

Távollevő elkövető helyszíni bírságolása

Az érintett távollétében történő szankcionálásra is van lehetőség a **gépjárművel elkövetett szabálysértések tekintetében**. Ilyenkor a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított **üzemben tartó címére** kell a csekkszelvényt megküldeni. Itt nincs másról szó, mint egy – ideiglenes – vélelem felállításáról, amely szerint azt kell elkövetőnek tekinteni, aki a nyilvántartás adatai szerint a jármű üzemben tartója. Ha azonban a „felhívásra” nem reagál, a bírságot 30 napon belül **nem fizeti meg, akkor feljelentéssel** kezdődik a „rendes” eljárás, amely során az érintettnek módjában áll tisztáznia magát. Régi sérelme a helyszíni bírságot „megtagadó” elkövetőknek, hogy a szabálysértési hatóság a „rendes” eljárás során jóval magasabb bírságot szab ki, holott az elkövetéskori körülményekhez képest semmi nem változott. Úgy élik meg sokan, hogy a hatóság mintegy külön is bünteti azt a magatartást, hogy ők nem fogadták el a helyszíni bírságra vonatkozó ajánlatot. Ennek magyarázata azonban elsősorban nem az eljárással járó többletköltségek áthárításában, hanem a Szabs. tv. büntetékiszabási rendelkezéseiben, vagyis a hatóság rendelkezésére álló szankciókeret változásában, az adatokból kitűnő személyi körülmények figyelembe vételében, valamint a jogorvoslati lehetőség biztosítottságában rejlik. Mindezekre és arra is tekintettel, hogy adott esetben a szabálysértési hatóság a felajánlott helyszíni bírság összegéről tudomást sem szerez, az ahhoz való igazodás – mintegy a helyszíni bírság megismétlése – törvénytörő eljárást eredményezne, hiszen az érdemi döntés akár kedvezőbb is lehet.

4. A közlekedéssel kapcsolatos szabályszegések egyéb jogkövetkezményei

A közigazgatási bírság és a felelősségi szankciók

A **közigazgatási** (anyagi jogi) **bírság** a közigazgatási büntetőszankció alaptípusa, vagyis joghátrány, amely egy jogellenes magatartás jogszabályban előírt, a jogellenesen cselekvő személy vagy szervezet számára valamilyen jogkorlátozást kilátásba helyező következménye. Jogérvényesítő funkcióját a represszív, azaz büntető hatásán keresztül fejt ki, ehhez azonban szükséges, hogy a közigazgatási szabály és a megsértésért való felelősség feltételei világosak és kiszámíthatók legyenek. A **jogsértéssel arányos szankció** a klasszikus büntetéstan alapelve. A büntető- és a szabálysértési jogban a törvény mondja ki, hogy a büntetésnek igazodnia kell a cselekmény súlyához.¹¹⁴

Bár hazánkban jellemzően a **relatív határozott** bírságrendszer, vagyis a szankció alsó és felső határát meghatározó szabályozás érvényesül, egyre gyakrabban lehet találkozni az **abszolút határozott bírságrendszerrel**. Ez objektív kiszabási és számítási szempontokat ad a

¹¹⁴ Kis Norbert – Nagy Marianna: Európai közigazgatási büntetőjog; HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007, 95-96.o.

jogalkalmazónak, kizárja vagy minimálisra korlátozza mérlegelési lehetőségét. Ez ugyan önmagában véve nem jelent alkotmányossági kérdést, viszont felveti az arányosság problémáját, mivel a természetes és a jogi személyekre kiszabható bírság szabályai között nem tesz különbséget. Az esetek jó részében azok a keretek, amelyekben a jogalkalmazók a természetes személyre vonatkozóan elégséges nevelő hatást gyakorolhatnak, elégtelenek a szervezet vonatkozásában. Ami pedig az utóbbival szemben szükséges, az aránytalan és méltánytalan természetes személy esetén. **Ideálisnak a relatíve határozott komplex rendszer** tekinthető, amely az arányosság érvényesülését a kiszabási körülmények akár részletes szabályozásával segíti.

A természetes személyekre kiszabható jogi szankciók felelősségi szempontú osztályozásában megkülönböztetünk **objektív és szubjektív felelősségi szankciókat**. A jogi személyek (szervezetek) vonatkozásában elterjedt nézet, hogy velük szemben szükségszerű az objektív felelősség. A hazai tételes jog szerinti objektív szankcióknál is jellemző azonban a kimentési okok megléte. Az objektív felelősséget részben az a jogalkotói szemlélet intézményesítette, hogy a szankcionálás automatikus és gyors legyen, ellentétben az idő- és munkaigényesebb szubjektív, egyéniesített felelősségi vizsgálódással szemben. Az objektív bírságrendszer nem értékeli a jogsértő tudati viszonyát, vagyis felróhatóságát (vétkességét), így az elkövető elkerülhetetlennek, tőle függetlennek fogja tartani a szankciót, ezért az nem képes hatékonyan visszatartó erejűvé válni.

Az objektív felelősségen alapuló közigazgatási bírság bevezetésének eredeti célja az eredménytelen szabálysértési eljárások megelőzése, vagyis a tényleges elkövető kiléte megállapításának hiánya miatti jogkövetkezményként működése volt. Ilyenkor a felelősség a jármű üzemben tartójára hárul. Míg a szubjektív indoka az azonos szabályszegéseken tettenért elkövető ugyanolyan büntetése volt. A közigazgatási bírságok a szabálysértési – az elkövető vétkességén alapuló felelősségre vonó – eljárásokat szorítják egyre inkább háttérbe, bár mindegyikük azonos ágazati érdekeket szolgál. A Szabs. tv. egyértelműen kimondja, hogy **közigazgatási bírság hatálya alá tartozó jogsértések esetén szabálysértés nem állapítható meg**¹¹⁵.

A közigazgatási bírság kiszabására jogosult szerv eljárása során **közvetlen adathozzáféréssel** veheti át a gépjármű-nyilvántartásból a jármű és az üzemben tartó azonosításához szükséges adatokat.

Objektív felelősségen alapuló közigazgatási bírság

A hazai jogrendben 2008. január 1-től a közlekedésbiztonság javítását a jogalkotó a gépjármű üzemben tartójának objektív felelősségén alapuló közigazgatási bírság bevezetésével¹¹⁶ kívánta elérni.

E jogintézmény értelmében a gépjármű üzemben tartója, illetve a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel az egyes előírások betartásra kerüljenek.

A közigazgatási bírság **hatálya alá tartozó szabályszegések** csoportjai:

- 1) a megengedett legnagyobb sebességre („gyorshajtás”);
- 2) a vasúti átjárón való áthaladásra;
- 3) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék piros jelzésére;
- 4) az autópálya leálló sávjának igénybevételére;
- 5) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra;
- 6) a természet védelmére;
- 7) az útdíjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra;

¹¹⁵ Szabs. tv. 2. § (4) bekezdés

¹¹⁶ Kkt. 21., 21/A-B. §

- 8) a megengedett legnagyobb össztömeget vagy tengelyterhelést meghaladó járművek közúti közlekedésére;
- 9) a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer keretében végzett mérés eredménye befolyásolásának tilalmára

vonatkozó rendelkezések.

E szabályok megszegése esetén **10 ezer – 300 ezer**, illetve az utolsó két pontban felsoroltaknál akár 800 ezer **forintig terjedő közigazgatási bírságot** kell kiszabni, a végrehajtási rendeletben¹¹⁷ meghatározottak szerint. Amennyiben egy cselekménnyel több előírást szegnek meg, és azt egy eljárásban bírálják el, a bírságösszegek összegződnek. Fenti bírság kiszabásának azonban kizárólag a külön jogszabály¹¹⁸ szerinti **technikai eszközzel készített és továbbított felvétellel dokumentált** szabályszegés esetén van helye.

A bírságolással kapcsolatos **eljárás a rendőrség**, első fokon a Vas és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei rendőrfőkapitányok, másodfokon a budapesti rendőrfőkapitány **hatáskörébe** tartozik. Az elsőfokú határozat meghozatala informatikai eszközzel, automatizált módon (a gépjármű-nyilvántartás adataihoz való közvetlen hozzáféréssel) történhet. A határozatot az előírás megszegését követő **70 napon belül** (útdíjnál 150 nap) kézbesíteni kell, és abban az ügyfelet tájékoztatni a **kimentési lehetőségéről**. Ennek alapján igazolhatja, hogy a jármű jogellenesen került ki a birtokából, avagy megnevezheti a gépjármű tényleges használóját (menet-, illetve fuvarlevél, vagy a használatba adást igazoló okirat bemutatásával), ezzel ráhárítva a bírságfizetést. Ellenkező esetben a bírságot 30 napon belül meg kell fizetnie. Az eljárás során az ügyfél részére biztosítani kell az iratokba való betekintés lehetőségét, elektronikus úton is. Az elsőfokú eljárást általában az elkövetéstől számított 4 hónapon (az utolsó három pontban felsoroltaknál 5 hónapon) belül be kell fejezni.

A jogerősen kiszabott közigazgatási bírság **meg nem fizetésének jogkövetkezményeként** – az eljáró hatóság kezdeményezésére – a közlekedési igazgatási hatóság a gépjárművet a **forgalomból kivonja**.¹¹⁹

Vétkelességen alapuló közigazgatási bírság

A jogalkotó 2009. augusztus 1-től a közúti árufuvarozáshoz és személyszállításhoz kapcsolódó rendelkezések megszegőivel szemben szintén közigazgatási bírság alkalmazását rendelte el¹²⁰, amelyet – ellenőrzési jogosultságukhoz igazodóan – a rendőrségen kívül a közlekedési, a katasztrófavédelmi, a munkaügyi és a vámhatóság, valamint a közterület-felügyelet hatáskörébe utalt. Ennek keretében 2011. július 1-jétől a **helyszíni intézkedés során ismertté vált szabályszegő közigazgatási bírságolására** vonatkozóan új szabályokat vezetett be. Ezzel a szabálysértési eljárás alternatíváját jelentő objektív bírságon túl megteremtette a helyszíni bírság jogintézményének közigazgatási alternatíváját is.

A közúti forgalomban történő ellenőrzés során a meghatározott szabályszegést elkövető személlyel szemben a rendőrség eljáró tagja határozathozatal nélkül szabja ki a külön jogszabályban¹²¹ meghatározott mértékű – **10 ezer és 300 ezer forint közötti** – fix összegű

¹¹⁷ 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről

¹¹⁸ 18/2008. (IV. 30.) GKM rendelet a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvételt készítő eszközre vonatkozó követelményekről

¹¹⁹ 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról 101. § (1) bek. j) pontja

¹²⁰ Kkt. 20. §

¹²¹ 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról

bírságot. A végrehajtási rendelkezések¹²² értelmében a kiszabott bírságról a szabályszegőt írásban kell tájékoztatni (magyar, angol, német vagy orosz nyelven). Ha az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, tájékoztatja a cselekményhez rendelt büntető pontokról, valamint arról, hogy a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, de 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető. A tájékoztatás átvételét a szabályszegő aláírásával igazolja. A bírságot a helyszínen készpénzben vagy bankkártyával is megfizetheti (amennyiben ennek feltételei biztosítottak), avagy 30 napon belül kell lerónia. A gépjárművezető távollétében a jármű szélvédőjére, illetve egyéb helyen jól látható módon kell a közigazgatási bírságot az értesítést elhelyezni.

A közúti közlekedési szabályok közül az alábbiakra vonatkozik:

- 1) a megengedett legnagyobb sebességre („gyorshajtás”),
- 2) a vasúti átjárón áthaladásra,
- 3) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék piros jelzésére,
- 4) az autópálya leálló sávjának igénybevétele,
- 5) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra,
- 6) a biztonsági öv használatára,
- 7) a járművezető szervezetében a szeszes ital fogyasztásából származó alkohol tilalmára („ittas vezetés”),
- 8) az útdíjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra.

A fentiek többsége az objektív felelősségnél is megtalálható kategória, méghozzá azonos szankcióval. Amennyiben a szabályszegő a jogsértés tényét vitatja vagy a bírság összegével nem ért egyet, avagy azt határidőn belül nem fizette meg, akkor vele szemben hatósági eljárást kell kezdeményezni az elkövetés helye szerint illetékes rendőrkapitányságnál. Nincs helye bírság kiszabásának, ha a jogsértő cselekmény elkövetése óta 2 év eltelt (elévülés).

Ittas vezetésnél a vezetői engedély helyszíni elvételének azonban csak a bűncselekményi értékhatárt¹²³ elérő gépjárművezető – a szervezetében 0,50 gramm/liter ezrelék véralkohol-, illetve 0,25 milligramm/liter ezrelék levegőalkohol-koncentrációnál nagyobb értéket eredményező szeszes ital fogyasztásából származó alkohol van – esetén van helye, akinek büntetőjogi felelőssége¹²⁴ már a járművezetéstől eltiltás kötelező alkalmazásával¹²⁵ fog párosulni.

Közúti közlekedési előéleti pontrendszer

A 2001. január 1-től bevezetett közúti közlekedési előéleti pontrendszer¹²⁶ alapvető célja, hogy a közlekedési szabályszegések rendszeres elkövetőit – egy objektív, **előrelátható „figyelmeztetési” szisztéma** alkalmazásával – közlekedési magatartásuk megváltoztatására ösztönözze.

A vezetői engedéllyel rendelkező személyek egyes szabályszegéshez kapcsolódóan jogszabályban¹²⁷ **meghatározott ún. előéleti pontot kapnak**, kivéve, ha az adott cselekmény miatt járművezetéstől eltiltás szankcióban részesülnek. A pontok mértéke gondatlan bűncselekmény esetén 9, szándékosnál 11, szabálysértés és közigazgatási bírsággal sújtandó

¹²² 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről

¹²² Btk. 240. § (3) bekezdése

¹²⁴ Btk. 236. § Járművezetés ittas állapotban

¹²⁵ Btk. 55. § (2) bekezdése

¹²⁶ 2000. évi CXXVIII. törvény a közúti közlekedési előéleti pontrendszerről

¹²⁷ 236/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet a 2000. évi CXXVIII. törvény végrehajtására

szabályszegés mellett 1-8 pont közötti. A pontrendszer hatálya alá tartozó szabályszegést elbíráló szabálysértési hatóság, közigazgatási hatóság, fegyelmi hatóság, a helyszínen alkalmazott közigazgatási bírság és a helyszíni bírság kiszabására jogosult hatóság az elkövetőt tájékoztatja az adott cselekményhez rendelt pontok számáról, és arról értesíti a vezetői engedély nyilvántartást. A pontrendszer alkalmazásának végső jogkövetkezménye **3 éven belül 18 pont elérésénél, a vezetői engedélynek a közlekedési igazgatási hatóság által 6 hónapra történő visszavonása**, amely csak utánpótlás¹²⁸ teljesítésének igazolása esetén adható vissza. A 18 pont elérését megelőzően a pontok száma önkéntes utánpótlással csökkenthető (egy éven belül csak egyszer).

A pontrendszer alkalmazása bizonyítottan a közlekedési morál pozitív irányba történő befolyásolásához, a járművezetésre alkalmatlan személyek kiszűréséhez, ezáltal a közlekedésbiztonság javulásához vezethet.

¹²⁸ 139/1991. (X. 29.) Korm. rendelet a közúti járművezetők után képzéséről

IV.

AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA

1. Az Európai integráció

Az európai integráció részletes történeti áttekintése előtt szükséges magának az uniós integrációnak a fogalmi és tartalmi meghatározása, értelmezése.

Az integráció értelmezése

Az európai integráció értelmezésére számos lehetőség kínálkozik, ebből két legjellemzőbb elemet emelünk ki: egyrészt a **jogi**, és ezen belül a nemzetközi jogi, másrészt a **közgazdaságtani**, ezen belül nemzetközi gazdaságtani aspektusokat.

Az **Európai Unió** egy nemzetközi szerződésen alapuló **nemzetközi szervezet**, amelynek **jellemzője a szupranacionalitás** vagyis a **nemzetekfelettség**. A nemzetközi szervezetek nemzetekfelettsége szorosan összefügg a tagállamok nemzeti szuverenitásának, jogalkotásának, döntéshozatali eljárásának kérdéseivel.

Másrészt az európai integrációban megvalósult gazdasági törekvések pl. vámunió, a tőke és a személyek szabad áramlása, a közös fizetőeszköz stb. a nemzetközi gazdaságtan színterén értelmezhető.

Az **integráció fogalmát** folyamatszemplélet szerint úgy lehet meghatározni, hogy olyan **egységfolyamatot jelent**, amely két vagy több politikai egység – különböző társulási mechanizmusok révén – egy nagyobb entitásba történő fúzióját jelöli¹²⁹.

A továbbiakban az Európai Unióra vonatkozó történeti és joganyag áttekintését, vizsgálatát e kettős szempontrendszer tükrében tárgyaljuk.

2. Az európai integráció története

Előzmények

A mai értelemben vett **európai egység gondolata**, vagyis az Európai Unió közvetlen intézményi-politikai előzményei a második világháborút követően alakultak ki.¹³⁰

Már a II. világháború befejezését megelőzően a jaltai konferencia¹³¹ döntései is jelezték a politikai, világgazdasági, majd a társadalmi struktúrák átalakulását. Kialakult az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió – és szövetségeseik – dominanciáján nyugvó kétpólusú világrend. Mindezek a II. világháború lezárását követően az európai társadalmi, gazdasági politikai viszonyokat is meghatározták. Európa államhatárai földrajzilag megosztottá váltak, a semleges országok kivételével a kétpólusú világrend szerint új államok jöttek létre.

¹²⁹ Közigazgatási szakvizsga. Általános Közigazgatási ismeretek V. modul: Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere. Harmadik, az alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás. Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Nemzeti Közszerződési Egyetem Budapest, 2017. 9. p.

¹³⁰ Közigazgatási szakvizsga. Általános Közigazgatási ismeretek V. modul: Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere. Harmadik, az alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás. Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Nemzeti Közszerződési Egyetem Budapest, 2017

¹³¹ A jaltai konferencia (kódneven Argonauta konferencia) 1945. február 4. és február 11. között zajlott le a szövetséges államok vezetői között. https://hu.wikipedia.org/wiki/Jaltai_konferencia

A vesztes Németország – ezen belül a korábbi fővárosa Berlin is – két részre szakadt. Európát gazdasági válság jellemezte, az ipari termelés a töredékére esett vissza, a háborús gazdálkodás miatt a népjóléti intézkedések háttérbe szorultak, a háborús veszteségek miatt demográfiai válság is kialakult. Az új politikai struktúrák szerint szerveződött államokban a lakosságot társadalmi megosztottság jellemezte, amelyet az is mélyített, hogy a győztes hatalmak politikai és gazdasági érdekkörükben finanszírozták az európai államok újjáépítését, és a vesztes államok jóvátételi kifizetéseit is.

Ebben a társadalmi, politikai gazdasági erőterben fogalmazódott meg Nyugat Európában – a XIX. században már többször és több helyen megfogalmazódott eszmei megközelítésekre is alapozva – **a nyugat európai egység gondolata**.

Nyugat-Európa országai között három jól azonosítható területen kezdődött el az együttműködés: a **katonapolitika**, a **klasszikus politika** és a **gazdaság területén**. A kétpólusú világrend hatásai miatt elsődlegessé a **katonapolitikai együttműködés** vált, ezért 1949-ben megalakult az **Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO)**¹³², amelybe a Német Szövetségi Köztársaság 1955-ben kapott meghívást¹³³.

A **klasszikus politikai együttműködés** előzményét a Nyugat-Európa országai között az **Európa Tanács létrehozása** jelentette. **1949. május 5-én Londonban** tíz ország írta alá az Európa Tanács (ET) alapokmányát. Az alapítók legfontosabb célként tüzték ki, hogy jöjjön létre a tagok közötti nagyobb egység, a közös értékrendet megfogalmazó eszmék és elvek védelmet, és a későbbiekben megvalósulást nyerjenek. Ennek érdekében szoros gazdasági, társadalmi, kulturális, tudományos, jogi, igazságügyi és emberi jogi együttműködést terveztek. Az Európa Tanács mindmáig fennmaradt, a hozzá való csatlakozás – a soraiba történő felvétel – ma is az európai értékrend vállalását jelenti.

A nyugat-európai államok közötti **gazdasági együttműködés** kezdetét az **Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (OEEC)**¹³⁴ létrehozása jelentette, amely 18 ország részvételével **1948-ban Párizsban** jött létre. Fő feladata a nyugat-európai országok gazdasági segélyezésének újraelosztása volt. A kormányközi elveken alapuló szervezet biztosította a nyugat-európai országok közötti kapcsolattartást¹³⁵.

A megkezdett együttműködések hatékonyságának növelésére Jean Monnet elképzelései, és tervei alapján újraértelmezték a részes országok gazdasági és a biztonságpolitikai céljaikat, és ezek végrehajtására kötött nemzetközi jogi megállapodásaikat. A hatékonyság növelése, valamint a világpolitikai események hatására teret kaphatott az együttműködés **új elméleti alapja a szupranacionalizmus**, vagyis a nemzetekfelettség.

Ez egyrészt új hajtóerőt, a korábnál egységesebb fejlesztési lehetőségeket, másrészt a tagállamok részére kötelezést is adott. A kötelezés elsősorban politikai területeken jelent meg, mert a **szupranacionalitás elvének** alkalmazása miatt a részes államoknak háttérbe kellett szorítaniuk sajátos politikai elgondolásaikat.

¹³² North Atlantic Treaty Organisation, (NATO)

¹³³ Közigazgatási szakvizsga. Általános Közigazgatási ismeretek V. modul: Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere. Harmadik, az alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás. Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Nemzeti Közszerződési Egyetem Budapest, 2017. 11.o.

¹³⁴ Organisation for European Economic Cooperation, (OEEC)

¹³⁵ Közigazgatási szakvizsga. Általános Közigazgatási ismeretek V. modul: Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere. Harmadik, az alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás. Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Nemzeti Közszerződési Egyetem Budapest, 2017. 11.p.

Az integráció rövid története

A II. világháború európai eseményei befejeződésének ötödik évfordulóján, **1950. május 9-én az ún. Schumann-nyilatkozattal** vált lehetővé az, hogy több kísérletet követően 1951-ben hat nyugat-európai ország, nevezetesen Belgium, Hollandia, Luxemburg, Olaszország, Franciaország és az NSZK (az ún. Hatok) Párizsban létrehozta az első európai integrációs szervezetet, az **Európai Szén- és Acélközösséget** (hétköznapi nevén Montánunió, rövidítve ESZAK).

Az ESZAK elsődleges célja az volt, hogy a hadiipar szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró széntermelést és acélipart egy új, soha korábban nem létező, tőlük lényegében független, szupranacionális (nemzetek feletti) szervezetre bizzák, megakadályozva ezzel egy újabb háború kitörését a kontinensen úgy, hogy egyúttal biztosítsák az ágazat fejlődését.

Az ESZAK működőképességének sikere miatt a Hatok **1957-ben Rómában** újabb két közösséget hoztak létre, egyfelől az **Európai Gazdasági Közösséget (EGK)**, valamint az **Európai Atomenergia- közösséget (EURATOM)**. (A szakirodalom az EGK és az EURATOM létrehozásáról szóló szerződéseket **Római Szerződéseknek** nevezi.) Az előbbi képezi a gerincét lényegében az európai gazdasági-politikai integrációnak, míg az utóbbi az atomenergia biztonságos és békés célú felhasználása érdekében jött létre.

Mivel az integrációs folyamat működőképesnek bizonyult, hamarosan a Hatokon kívüli európai országok is jelezték a szervezetekhez való csatlakozási szándékukat. Az első kibővülésre **1972-ben** (a csatlakozási szerződések 1973-tól hatályosak) az **Egyesült Királyság, Írország, valamint Dánia csatlakozásával** került sor („Kilencek”).

Ezt követte **1981-ben Görögország belépése** („Tízek”), majd 1986-ban Spanyolország és Portugália csatlakozása („Tizenkettek”). Az 1989-1990-es évek közép- és kelet-európai eseményei újabb kihívást jelentettek az Európai Közösségek számára (1990-ben az NDK lényegében beolvadt az NSZK-ba), amelynek hatására a tizenkét tagállam ismételten újragondolta az európai integráció helyzetét.

Az újabb reformnak köszönhetően az **1992. évi Maastrichti Szerződéssel**¹³⁶ létrehozták az **Európai Uniót**, és egyúttal módosították a Római Szerződést. A Maastrichti Szerződéssel¹³⁷ létrehozott Uniót a Szerződés bizonyos, három csoportba sorolható és általában **„pillérekként” említett hatáskörökkel** ruházta fel:

Az **első „pillér”** azon hatásköröknek a közösségi intézmények általi gyakorlásához keretet biztosító **Európai Közösségekből állt**, amelyek tekintetében a Szerződés hatálya alá tartozó területeken a tagállamok az Unióra ruházták szuverenitásukat. Az első pillér szupranacionális elven szerveződött, és tulajdonképpen az ún. Európai Közösségeket jelentette. Az Európai Közösségek három szerveződést, nevezetesen az EGK jogutódjának számító Európai Közösséget (EK), az EURATOM-ot és a 2002-ben az EK-ba olvadó ESZAK-ot foglalták magukban.

A **második „pillért”** az Európai Unióról szóló szerződés V. címében megállapított közös kül- és biztonságpolitika alkotta. A **harmadik „pillér”** az Európai Unióról szóló szerződés VI. címében megállapított, a **bel- és igazságügy területén történő együttműködés** volt, amely **1999-től a Büntetőügyekben folytatott Rendőrségi és Igazságszolgáltatási Együttműködés ügyeit** jelentette. Az V. és VI. cím kormányközi együttműködésről rendelkezett a közös

¹³⁶ Az 1992. február 7-én, Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba.

¹³⁷ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/3/a-maastrichti-es-az-amszterdami-szerzodes>

intézmények használatával, olyan nemzetek feletti elemek beiktatásával, mint pl. a Bizottság bevonása és a Parlamenttel történő konzultáció.

1995-ben újabb három ország csatlakozott – immáron az EU-hoz –, mégpedig **Svédország, Finnország és Ausztria.**

Részben emiatt ismételt felmerült az uniós szerződések korrekciójának az igénye, amit az **1997. évi Amszterdami Szerződésben** tettek meg. Az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó aktusok módosításáról szóló, 1997. október 2-án Amszterdamban aláírt Amszterdami Szerződés **1999. május 1-jén lépett hatályba.**

1989-1990-ben Kelet-Közép-Európában elindult a rendszerváltozás, amely a politikai rendszer és a gazdaság teljes szerkezeti átalakulásával párhuzamosan jelentős társadalmi változásokkal járt. A Szovjetunió és az Egyesült Államok versengése által uralt világrend összeomlott, Magyarország és a többi poszt szocialista ország számára megnyílt az **uniós integráció** lehetősége.

A térségből elsőként 1991 decemberében **Magyarországgal, Csehszlovákiával és Lengyelországgal írt alá társulási szerződéseket** az Európai Közösség részéről. Ekkor ezek a szerződések nem tartalmaztak kötelezettségvállalást a teljes jogú tagságra, a gazdasági mellett a politikai kapcsolatrendszer is intézményesítették.

Az 1999-es Helsinkiben üléselő Európai Tanács határozatai felszólították az Uniót, hogy 2002 végére készüljön fel azon tagjelölt országok befogadására, amelyek addigra készen állnak a csatlakozásra. Mivel a felvételt kérő tizenkét állam közül csak kettő volt népesebb az akkori tagállamok átlagánál, az alacsonyabb népességű országok viszonylagos politikai súlyának jelentős növekedése volt várható. Ezért az uniót hatékonyabbá és legitimebbé kívánta tenni az uniós intézményeket, valamint fel kívánta készíteni az Uniót a következő nagy bővítésre. Ezek nyomán jött létre a **Nizzai Szerződés**, amelyet 2001. február 26-án írták alá, és **2003. február 1-jén lépett hatályba.**

Ez a folyamat vezetett el a Lisszaboni Szerződés előkészítéséhez, amely tehát egy uniós alkotmányozó munka formájában 2001 végén megkezdődött meg. Ennek lényeges eleme az Európai Tanács nyilatkozata az Európai Unió jövőjéről, más néven „laekeni nyilatkozat”, amelyet a 2002-ben és 2003-ban zajló, az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést (az ún. alkotmányszerződést) kidolgozó Európai Konvent tárgyalta tovább. Az elkészített Unió alkotmánytervezetét a 2005 májusában és júniusában negatív eredményt hozó francia és holland népszavazásokon elvetették.

2004. május 1-jén minden addiginál több, tíz ország csatlakozott az Európai Unióhoz: **Magyarország, Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia, Málta, Ciprus, Észtország, Lettország, Litvánia** („Huszonötök”). Magyarország hivatalosan 1994. április 1-jén kérte felvételét az Európai Unióba.

2007-ben került sor az Európai Unió következő kibővülésére, amikor **Románia és Bulgária** is csatlakozott a szervezethez („Huszonhetek”).

A **2007. márciusi Berliini Nyilatkozat** alapján fogadták el azokat a módosításokat, amelyek az Európai Unió jogállását jelenleg is meghatározzák. Ez a **Lisszaboni Szerződés**¹³⁸ az Európai Unióról szóló szerződés, és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról.

A szerződést **2007. december 13-án**, az Európai Tanács Lisszabonban tartott ülésén írták alá, és azt azóta valamennyi tagállam ratifikálta¹³⁹. A Lisszaboni Szerződés – többek között – **megszüntette az Európai Unió addigi pillérrendszerét, és az EU-t jogi személlyé tette.**

2013. július 1-jén Horvátország is csatlakozott a szervezethez, ezzel a tagállamok száma huszonnyolcra emelkedett. („Huszonnyolcak”).

Az Európai Unió tagállamai:

- 1) Ausztria
- 2) Belgium
- 3) Bulgária
- 4) Ciprus
- 5) Cseh Köztársaság
- 6) Dánia
- 7) Egyesült Királyság
- 8) Észtország
- 9) Finnország
- 10) Franciaország
- 11) Görögország
- 12) Hollandia
- 13) Horvátország
- 14) Írország
- 15) Lengyelország
- 16) Lettország
- 17) Litvánia
- 18) Luxemburg
- 19) Magyarország
- 20) Málta
- 21) Németország
- 22) Olaszország
- 23) Portugália
- 24) Románia
- 25) Spanyolország
- 26) Svédország
- 27) Szlovákia
- 28) Szlovénia

A XXI. század elején az EU monetáris együttműködésének nagy gazdasági vívmánya az **euró bevezetése** volt, amelynek gazdasági alapjai az ún. konvergencia kritériumok. Ezeket a maastrichti kritériumoknak is nevezett gazdasági és jogi feltételeket az 1992-es Maastrichti Szerződés határozta meg. Az eurót 1999. január 1-jén vezették be a készpénzmentes fizetések virtuális fizetőeszközeként, illetve elszámolási célokból. 2002. január 1-jén nulla órától került sor a tagállamok (euroövezeti) polgárai számára általános célú alkalmazására. Az uniós tagállamok akkor csatlakozhatnak az **euróövezethez**¹⁴⁰, ha teljesítik a meghatározott kritériumokat. A közös fizetőeszközt a 28 tagállamból 19 bevezette, amelyek együtt alkotják az euro övezetet.

¹³⁸ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/5/a-lisszaboni-szerzodes>

¹³⁹ 2009. december 1-jén lépett hatályba

¹⁴⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/money/euro_hu#euro

Az euro övezet tagállamai:

- 1) Ausztria
- 2) Belgium
- 3) Ciprus
- 4) Észtország
- 5) Finnország
- 6) Franciaország
- 7) Görögország
- 8) Hollandia
- 9) Írország
- 10) Lettország
- 11) Litvánia
- 12) Luxemburg
- 13) Málta
- 14) Németország
- 15) Olaszország
- 16) Portugália
- 17) Spanyolország
- 18) Szlovákia
- 19) Szlovénia

Az Európai Unió déli-délkeleti irányból érkező társadalmi, politikai, gazdasági kihívásainak elsődleges forrása a Közel-Kelet. A térség az elmúlt háborús viszonyok miatt radikális átrendeződésen ment keresztül, amely napjainkban is zajlik. Mindezek hatására korábban nem tapasztalt **menekülthullám** indult el ebből a térségből az Unió felé. Az Európai Bizottság 2015 májusa óta több intézkedéscsomagot állított össze az Európai Unió külső határaihoz déli-délkeleti irányból érkező menekülthullám, és **tömeges migráció** kezelésére.

Nagy-Britannia miniszterelnöke 2012-ben projektet indított az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti kompetencia-egyensúly felülvizsgálata címmel, amelynek keretében a brit kormányzati szervek 32 szakpolitikai területen vizsgálták meg az **EU és Nagy-Britannia közötti munkamegosztás** természetét. Ennek következményeként **2016. június 23-án az ország EU-tagságának fenntartásáról szóló népszavazásra** került sor, amely a kilépésre szavazók többségi szavazatát eredményezte.

A népszavazást követően jogi eljárás keretében Nagy-Britanniában egy legfelsőbb bírósági döntés kimondta, hogy „a brit kilépés az EU-s jog szerinti, hivatalos elindításáról a kormány saját hatáskörében nem dönthet; ahhoz előzetesen ki kell kérnie a parlament hozzájárulását”. A brit parlament **2017. márciusában** módosítás nélkül elfogadta, majd a királynő jóváhagyta azt a törvényt, amely megadta az engedélyt a kormány számára az **Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépési folyamatának** (közismerten: **brexit**) elindítására. A folyamat ténylegesen, 2017 júniusában indult meg, amely jelenleg is tart.

3. Az Európai Unió intézményrendszere

Az Európai Unió intézményei sajátos, kettős természetű rendszerben működnek, mivel egyrészt a kormányközi együttműködés, másrészt az egyes tagállamok feletti szupranacionális működés jegyeit hordozzák magukban¹⁴¹. Az **Európai Unió hivatalos és egyéb intézményekre tagozódik**. Az **egyéb intézményekhez** tartoznak az **EU ügynökségei**, valamint **egyéb szervei**.

Az Európai Unió (hivatalos) intézményei:¹⁴²

- 1) Európai Parlament,
- 2) Európai Tanács,
- 3) Tanács,
- 4) Európai Bizottság,
- 5) Európai Unió Bírósága,
- 6) Európai Számvevőszék,
- 7) Európai Központi Bank (a Központi Bankok Európai Rendszerének részeként).

Európai Parlament

Európai Parlament jogállása: jogalkotási, felügyeleti és költségvetési hatáskörrel rendelkező, közvetlenül választott uniós intézmény¹⁴³.

1952-ben jött létre „az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlése” néven, jelenlegi nevét 1962-ben kapta, az első közvetlen európai parlamenti választásokra pedig 1979-ben került sor. Székhelye: Strasbourg (Franciaország), Brüsszel (Belgium), Luxembourg (Luxemburg)¹⁴⁴. Az Európai Parlament az EU jogalkotó intézménye, amelyet ötévente közvetlenül választanak meg az uniós választópolgárok. Az Európai Parlament képviselőinek létszáma 751 fő¹⁴⁵, amelyből Magyarország 21 hellyel rendelkezik.

Jogalkotási, felügyeleti és költségvetési feladatai

Jogalkotási feladatok:

- 1) Uniós jogszabályokat fogad el az Európai Unió Tanácsával együtt, az Európai Bizottság által előterjesztett javaslatok alapján.
- 2) Nemzetközi megállapodások elfogadásáról határoz.
- 3) Dönt az Európai Unió bővítéséről.
- 4) Ellenőrzi a Bizottság munkaprogramját¹⁴⁶, és jogszabályjavaslatok előterjesztésére kéri fel az intézményt.

Felügyeleti feladatok:

- 1) Demokratikus ellenőrzést gyakorol az összes uniós intézmény felett.
- 2) Megválasztja a Bizottság elnökét, és jóváhagyja a biztosi testületet. Bizalmatlansági indítványt fogadhat el a Bizottsággal szemben, lemondásra kötelezve a testületet.
- 3) Mentésítést ad a Bizottságnak, azaz elfogadja a Bizottság zárszámadását az EU-költségvetés előző évi végrehajtásáról.

¹⁴¹ Közigazgatási szakvizsga. Általános Közigazgatási ismeretek V. modul: Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere. Harmadik, az alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás. Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Nemzeti Köszolgálati Egyetem Budapest, 2017. 59.o.

¹⁴² Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes változata (EUMSZ 13. cikke alapján)

¹⁴³ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_hu

¹⁴⁴ <http://www.europarl.europa.eu/portal/hu>

¹⁴⁵ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/20150201PVL00004/Legislative-powers>

¹⁴⁶ http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/index_hu.htm

- 4) Kivizsgálja az uniós polgárok által benyújtott **petíciókat**, és egyéb **vizsgálatokat** indít.
- 5) A monetáris politika témájában megbeszéléseket folytat az Európai Központi Bankkal.
- 6) Kérdéseket intéz a Bizottsághoz és a Tanácshoz.
- 7) Választási megfigyelést végez.

Költségvetési feladatok:

- 1) A Tanáccsal együtt kialakítja az uniós költségvetést.
- 2) Jóváhagyja az EU hosszú távra szóló költségvetését, az ún. többéves pénzügyi keretet.

Európai Tanács

Fő feladataként **meghatározza** az Európai Unió tevékenységének **általános politikai irányvonalát** és prioritásait. 1974-ben döntéshozói jogkör nélkül informális fórumként jött létre. Az Európai Tanács 1992-ben kapott hivatalos EU-s státuszt, majd 2009-ben vált az EU hivatalos uniós intézményévé. Székhelye: Brüsszel (Belgium)¹⁴⁷.

Tagjai az uniós országok állam-, illetve kormányfői, az Európai Bizottság elnöke, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője¹⁴⁸. Az Európai Tanács keretében az **uniós országok vezetői** üléseznek, hogy meghatározzák az EU **politikai programját**. Az Európai Tanács valósítja meg **legmagasabb szinten** az uniós országok közötti politikai együttműködést. Tagjai, az uniós országok állam-, illetve kormányfői (évente négy alkalommal, rendszerint negyedévente) **csúcstalálkozókon** ülnek össze. Üléseit az elnök hívja össze és vezeti le, akit az Európai Tanács tagjai maguk választanak meg. Megbízatása **két és fél évre** szól, és egy alkalommal megújítható. Az elnök képviseli az Európai Uniót a **nemzetközi szinten**. Az intézmény többnyire **konszenzussal**, egyes esetekben viszont **egyhangúlag**, vagy **minősített többséggel** hozza meg döntéseit. Az Európai Tanács ülésein csak az állam- és kormányfők rendelkeznek szavazati joggal.

Az Európai Tanács általános feladatai:

- 1) Meghatározza az EU politikai **prioritásait** és tevékenységének általános **irányvonalát**, de a jogalkotás nem tartozik a hatáskörébe.
- 2) Megvitatja azokat az **összetett kormányközi együttműködési kérdéseket, amelyeket nem lehet megoldani** az alacsonyabb szintjein.
- 3) Az Unió stratégiai érdekeinek és védelmi feladatainak figyelembevételével kialakítja az EU közös kül- és biztonságpolitikáját¹⁴⁹.
- 4) Jelöltet állít és nevez ki egyes magas szintű uniós tisztségek betöltésére, pl. az Európai Központi Bank és a Bizottság esetében.

Az ülésein felmerülő kérdésekkel kapcsolatban az Európai Tanács:

- 1) felkérheti az Európai Bizottságot arra, hogy megoldási **javaslatot** dolgozzon ki;
- 2) úgy határozhat, hogy az Európai Unió Tanácsa (azaz a Miniszterek Tanácsa) elé utalja az ügyet.

¹⁴⁷ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_hu

¹⁴⁸ <http://www.consilium.europa.eu/hu/european-council/>

¹⁴⁹ http://eeas.europa.eu/cfsp/index_hu.htm

Az Európai Unió Tanácsa

Fő feladata az EU-tagállamok **kormányai képviselőinek** ellátása, amely uniós **jogszabályokat fogad el**, és összehangolja az uniós szakpolitikákat¹⁵⁰. Az Európai Parlamenttel együtt a **Tanács** az Európai Unió **fő döntéshozatali intézménye**.

1958-ban az „Európai Gazdasági Közösség Tanácsa” néven alakult meg. Székhelye Brüsszel (Belgium).

Tagjai az uniós országoknak a megvitatandó szakpolitikai területért felelős miniszterei. Az Európai Unió Tanácsának **nincsenek állandó tagjai**. Az elnöki tisztelet rotációs alapon töltik be, mindegyik uniós ország 6 hónapig látja el az elnöki tiszteletet. A Tanácsban **az uniós országok miniszterei** üléseznek, annak érdekében, hogy uniós jogszabályokat vitassanak meg, módosítsanak és fogadjanak el, illetve hogy összehangolják az uniós szakpolitikákat. A miniszterek felhatalmazással bírnak arra, hogy **kormányuk nevében kötelezettséget vállaljanak** a Tanács ülésein elfogadott intézkedések végrehajtására.

A Tanács 10 különböző formációban ülésezik a megvitatásra kerülő szakpolitikai terület függvényében. Az egyes tagállamokat az adott formációnak megfelelően a kérdéses szakpolitikai területért felelős miniszterek képviselik az ülésen. A különböző formációkban végzett munka **következetességét** az Általános Ügyek Tanácsa biztosítja az Állandó Képviselők Bizottságának támogatásával. Az Állandó Képviselők Bizottságát az uniós országok EU melletti állandó képviselői¹⁵¹, vagyis a tagállamok EU mellé rendelt nagykövetei alkotják.

Az Európai Unió Tanácsa nem tévesztendő össze:

- 1) az Európai Tanács elnevezésű uniós intézménnyel, amelynek keretében az uniós országok vezetői találkoznak negyedévente, hogy meghatározzák az uniós szakpolitikai döntéshozatal általános irányvonalát;
- 2) sem az Európa Tanács nevű¹⁵², az Európai Uniótól teljesen független szervezettel.

A Tanács általános feladatai:

- 1) Az Európai Parlamenttel közösen **uniós jogszabályokat vitat meg és fogad el** az Európai Bizottságtól beérkező jogszabályjavaslatok alapján.
- 2) **Összehangolja** az uniós országok szakpolitikáit.
- 3) Az Európai Tanács iránymutatásai alapján kialakítja az EU **kül- és biztonságpolitikáját**.
- 4) **Megállapodásokat** köt az EU és más országok vagy nemzetközi szervezetek között.
- 5) Az Európai Parlamenttel közösen elfogadja az éves uniós költségvetést¹⁵³.

A Tanács munkarendje:

- 1) A Tanács **megbeszélései és a szavazási procedúrák** nyilvánosak.
- 2) A döntések elfogadásához rendszerint ún. minősített többségre van szükség. A minősített többséghez az kell, hogy:
 - a döntést az uniós országok 55%-a támogassa (az Uniót jelenleg 28 tagállam alkotja, így az 55% **16 tagországnak** feleltethető meg),
 - továbbá, hogy az igennel szavazó tagországok lakosainak száma együttesen elérje vagy meghaladja az Unió teljes lakosságának 65%-át.

¹⁵⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_hu

¹⁵¹ <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeid=3780&lang=hu>

¹⁵² <http://www.coe.int/en/web/portal/home>

¹⁵³ https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure_hu

Ahhoz, hogy **megakadályozhassák a döntés elfogadását**, legalább **4 tagországnak** nemmel kell szavaznia. Feltételt jelent az is, hogy e 4 tagország népessége együttesen legalább 35%-át alkossa az EU teljes lakosságának.

- **Kivételt** képeznek a kiemelt témákkal – pl. a külpolitikai és az adóügyi kérdésekkel – kapcsolatos döntések, amelyek meghozatalához a tagállamok egyhangú szavazatára (azaz az összes tagország támogatására) van szükség.
- **Eljárási és adminisztratív** ügyekben a döntéshozatal **egyszerű többséggel** történik.

Európai Bizottság

Az Európai Bizottság fő feladata: az EU általános érdekei érvényesülésének előmozdítása azáltal, hogy jogszabályjavaslatokat dolgoz ki, érvényt szerez a már elfogadott uniós jogszabályoknak, továbbá végrehajtja a szakpolitikákat és az uniós költségvetést¹⁵⁴. 1958-ban alapították, székhelye Brüsszel (Belgium).

Az Európai Bizottság az EU politikailag függetlenséget élvező **végrehajtó szerve**. Kizárólagos hatáskörébe tartozik az új uniós jogszabályjavaslatok kidolgozása, és ez az intézmény felelős, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa által hozott döntések végrehajtásáért. Az intézmény **politikai vezetéséről** a biztosok testülete gondoskodik, amelyet tagállamonként egy, összesen tehát **28 biztos** alkot. A testület vezetője, a Bizottság elnöke dönt arról, hogy melyik biztos melyik szakpolitikai területért legyen felelős.

A Bizottság elnökének irányítása alatt tevékenykedő, különböző tárcákkal megbízott 27 európai biztos közül hét emellett alelnöki tisztséget is betölt a testületben. A hét alelnök közül az egyik az első alelnöki funkciót látja el, egy másik pedig az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjeként jár el.

A Bizottság testületileg felelős az általa meghozott döntésekért. A biztosok a döntéshozatal során egymással egyenrangúak, és a meghozott döntésekért azonos mértékben felelnek. Az egyes biztosok egyénileg nem hozhatnak döntéseket, kivéve, ha erre felhatalmazást kapnak a Bizottságtól.

A Bizottság általános feladatai: Jogszabályjavaslatok kidolgozása, az uniós jogszabályoknak érvényszerzése, az EU szakpolitikájának és költségvetésének kezelése, továbbá az Európai Unió nemzetközi képviselője.

Ennek során:

- 1) A Bizottság az egyedüli EU-intézmény, amely uniós jogszabályjavaslatokat terjeszt elfogadás céljából az Európai Parlament és a Tanács elé. A javaslatok:
 - arra irányulnak, hogy védelmezzék az Európai Unió és az uniós polgárok érdekeit olyan kérdésekkel kapcsolatban, amelyeket nem lehet hatékonyan kezelni tagállami szinten;
 - szakmailag megfelelően előkészítettek, mivel kidolgozásuk során a Bizottság szakértőkkel és a lakossággal is konzultál.
- 2) A Tanáccsal és a Parlamenttel közösen meghatározza az EU kiadási prioritásait.
- 3) Kidolgozza az EU éves költségvetését, amelyet a Parlamentnek és a Tanácsnak jóvá kell hagynia.
- 4) Felügyeli az uniós források elköltését. A Bizottság ez irányú tevékenységét a Számvevőszék ellenőrzi.
- 5) Az Európai Unió Bíróságával közösen gondoskodik arról, hogy az EU jogszabályait mindegyik uniós ország megfelelően alkalmazza.
- 6) Az uniós országok nevében eljárva részt vesz a nemzetközi szervezetek munkájában, különösen a kereskedelempolitika és a humanitárius segítségnyújtás területén.

¹⁵⁴ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_hu

- 7) Nemzetközi megállapodások megkötésére irányuló tárgyalásokat folytat az EU képviselőjében.

A most hivatalban lévő Bizottság megbízatása 2019. október 31-ig tart.

Európai Unió Bírósága (EUB)

Az Európai Unió Bírósága fő feladataként gondoskodik arról, hogy az európai uniós jogszabályokat mindegyik tagállam azonos módon értelmezze és alkalmazza, illetve hogy az uniós országok és intézmények betartsák az EU-jogszabályok rendelkezéseit¹⁵⁵. 1952-ben alapították, székhelye Luxemburg.

Az Európai Unió Bíróságát **2 bírósági szervezet** alkotja:

- A Bíróság¹⁵⁶ a tagállami bíróságok előzetes döntéshozatal iránti kérelmeivel foglalkozik, valamint egyes megsemmisítés iránti keresetek és fellebbviteli kérelmek ügyében jár el. Tagállamonként 1 bíró, továbbá 11 főtanácsnok alkotja.
- A Törvényszék¹⁵⁷ a megsemmisítési kereseteket bírálja el, amelyeket magánszemélyek, vállalatok és – egyes esetekben – a tagállami kormányok nyújtanak be hozzá. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy ez a testület elsősorban versenyjoggal, állami támogatással, kereskedelemmel, mezőgazdasággal és védjegyekkel kapcsolatos ügyekben hoz döntést. A Törvényszék: 47 bíróból áll, 2019-ben a számuk 56-ra emelkedik (mindegyik EU-országból 2 bíró).

A **bírókat és a főtanácsnokokat** a tagállami kormányok közösen nevezik ki. Megbízatásuk 6 évre szól és megújítható. Mind a Bíróság, mind a Törvényszék bírái **elnököt** választanak maguk közül, aki 3 éven át irányítja a testületet. Mindkét elnök mandátuma megújítható.

Az Európai Unió Bírósága (EUB) fő feladata mellett jogértelmezést ad ki az uniós jogszabályokról annak érdekében, hogy azokat az összes uniós országban **azonos módon alkalmazzák**, ezen túlmenően pedig rendezzi a tagállami kormányok és az uniós intézmények közötti **jogvitákat**.

Bizonyos esetekben **magánszemélyek, cégek és szervezetek** is keresetet indíthatnak az Európai Unió Bíróságán, ha megítélésük szerint valamelyik uniós intézmény megsértette a jogaikat. Az EUB ítéletet hoz az elé terjesztett ügyekben. Az alábbi ügytípusok a leggyakoribbak:

- 1) **Jogértelmezés** (előzetes döntéshozatal) – a tagállami bíróságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a tagországok megfelelően alkalmazzák az európai uniós jogszabályokat. Előfordulhat azonban, hogy az egyes nemzeti bíróságok másként értelmezik ugyanazt az EU-jogszabályt. Ha a tagállami bíróságoknak kérdései adódnak, illetve kétségei merülnek fel az uniós jogszabályok korrekt értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatban, az Európai Unió Bíróságától kérhetnek iránymutatást. Ezt a mechanizmust lehet segítségül hívni annak eldöntése céljából is, hogy egy adott tagállami törvény vagy eljárás összeegyeztethető-e az uniós joggal.
- 2) **Jogérvényesítés** (kötelezettségszegési eljárás) – ez az eljárás azok ellen a tagállami kormányok ellen indítható, amelyek nem teljesítik az uniós jogszabályokból eredő kötelezettségeiket. Kötelezettségszegési eljárást az Európai Bizottság, illetve az uniós országok kezdeményezhetnek. Elmarasztaló ítélet esetén a kérdéses tagállamnak

¹⁵⁵ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hu

¹⁵⁶ http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hu/

¹⁵⁷ http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/hu/

késedelem nélkül fel kell hagynia a kérdéses gyakorlattal, ellenkező esetben ugyanis újabb eljárás indulhat ellene, amelynek során pénzbírságot is kiróhatnak rá.

- 3) **Uniós jogi aktusok megsemmisítése** (megsemmisítés iránti kereset) – erre az eljárásra akkor kerül sor, ha valamelyik uniós ország kormánya, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság vagy (egyes esetekben) az Európai Parlament egy adott uniós jogi aktus megsemmisítésére kéri fel az Európai Unió Bíróságát, mert úgy ítéli meg, hogy a kérdéses jogi aktus ellentétes az uniós szerződésekkel vagy az alapjogokkal. Megsemmisítés iránti keresetet magánszemély is benyújthat a Bírósághoz olyan uniós jogi aktus esetében, amely őt közvetlenül és hátrányosan érinti.
- 4) **Uniós intézkedés meghozatalának elrendelése** (mulasztás megállapítása iránti kereset) – meghatározott körülmények esetén az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Bizottságnak meg kell hoznia bizonyos döntéseket. Ha ezt elmulasztják, akkor a tagállami kormányok, más uniós intézmények, illetve (bizonyos feltételekkel) magánszemélyek és cégek panaszt tehetnek ellenük a Bíróságnál.
- 5) **EU-intézmények szankcionálása** (kártérítési kereset) – a magánszemélyek és cégek keresetet indíthatnak a Bíróságon, ha érdekeik sérelmet szenvedtek annak következtében, hogy az uniós intézmények, illetve az uniós alkalmazottak meghoztak egy bizonyos intézkedést, vagy – épp ellenkezőleg – amiatt, hogy az érintettek nem hozták meg a szükséges intézkedéseket.

Az Európai Unió Bíróságának eljárása:

A Bíróság az elé kerülő ügyek mindegyike esetében kijelöl egy bírót (ún. eloadó bírót) és egy főtanácsnokot, hogy az adott ügyben eljárjon. Az eljárás **2 szakaszból** áll:

Írásbeli szakasz

- A felek írásbeli nyilatkozatot tesznek. Az érintett tagállami hatóságok, uniós intézmények és – egyes esetekben – magánszemélyek is benyújthatnak írásos észrevételeket a Bíróságnak.
- Az eloadó bíró összefoglalja a beadványokat, amelyeket ezt követően megvitat a Bíróság általános értekezlete. A Bíróság ekkor döntést hoz arról, hogy:
 - 1) hány bíró foglalkozik majd az ügygel. Az ügy fontosságának és összetettségének függvényében a Bíróság vagy teljes ülésben, vagy a 15 bíróból álló nagytanácsban, vagy 5, illetve 3 tagú tanácsban jár el. Az esetek túlnyomó többségében az ügyeket 5 bíróból álló tanács tárgyalja, arra rendkívül ritkán kerül sor, hogy a teljes Bíróság összeüljön.
 - 2) szükség van-e tárgyalásra (szóbeli szakasz), illetve arra, hogy a főtanácsnok indítvány formájában ismertesse véleményét az ügyről.

Szóbeli szakasz, vagyis a nyilvános tárgyalás

- A felek ügyvédei kifejtik az ügygel kapcsolatos álláspontjukat a főtanácsnok és a bírák előtt, akik kérdéseket tehetnek fel nekik.
- Ha a Bíróság úgy döntött korábban, hogy az ügy elbírálásához szükség van a főtanácsnok indítványára, akkor néhány héttel a nyilvános tárgyalás után sor kerül az indítvány ismertetésére.
- Ezt követően a bírák megvitatják egymással az ügyet, és ítéletet hoznak.

A **Törvényszék előtt lefolytatott eljárások** hasonlóan folynak le, azzal a különbséggel, hogy az ügyek legnagyobb részét 3 bíróból álló tanács tárgyalja, és az eljárásban nem vesznek részt főtanácsnokok.

Európai Számvevőszék

Az **Európai Számvevőszék**¹⁵⁸ ellenőrzi, hogy az uniós pénzforrások beszedése és felhasználása során nem történt-e szabálytalanság, és segíti az uniós pénzgazdálkodás javítását¹⁵⁹. **1977-ben alapították**, székhelye **Luxemburg**. A Számvevőszék tagjait (tagállamonként 1 fő) a Tanács nevezi ki az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően. Megbízatusuk 6 évre szól és megújítható. A tagok hároméves időszakra elnököt választanak maguk közül. Az elnök mandátuma ugyancsak megújítható.

Az Európai Unió **független külső ellenőreként** az Európai Számvevőszék gondoskodik az uniós adófizetők érdekeinek védelméről. A Számvevőszék nem rendelkezik jogi hatáskörökkel, de tevékenysége révén javítja az Európai Bizottság költségvetési gazdálkodását, és jelentések formájában számol be az EU pénzügyeiről.

Az Európai Számvevőszék általános feladatai:

- 1) Ellenőrzi az **EU bevételeit és kiadásait**, hogy megállapítsa, szabályszerű-e az uniós források előteremtése és elköltése, megfelelően történik-e elszámolásuk, és költséghatékony-e a felhasználásuk.
- 2) Ellenőrzéseket végez az **uniós pénzforrásokat kezelő személyek és szervezetek körében** – ideértve azokat a helyszíni ellenőrzéseket is, amelyeket az uniós intézményeknél (különösen a Bizottságnál), valamint az uniós tagállamokban, illetve az uniós támogatásban részesülő országokban folytat le.
- 3) Megállapításait és ajánlásait ún. ellenőrzési **jelentésekben** fogalmazza meg az Európai Bizottság és a tagállami kormányok számára.
- 4) Ha **csalás, korrupció és más jogellenes tevékenység** gyanúja merül fel, értesíti az Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF)¹⁶⁰.
- 5) Éves jelentést készít az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa számára. A Parlament a jelentés részletes áttekintését követően dönt arról, jóváhagyja-e az uniós költségvetés végrehajtását, amelyért a Bizottság tartozik felelősséggel.
- 6) **Szakvéleménnyel** szolgál az uniós szakpolitikusoknak arról, hogyan lehet az uniós pénzgazdálkodást hatékonyabbá és a polgárok felé elszámoltathatóbbá tenni.

Az Európai Számvevőszék a fentiekén túlmenően véleményezi az uniós pénzgazdálkodás szempontjából releváns előkészítő jogszabályokat, továbbá áttekintő, helyzetértékelő anyagokat, állásfoglalásokat és alkalmi kiadványokat tesz közzé az uniós államháztartással kapcsolatos témákban.

Ahhoz, hogy munkáját hatékonyan tudja végezni, a Számvevőszéknek **függetlennek** kell lennie az általa ellenőrzött intézményektől és szervezettől. Ennek érdekében szabadon dönt arról, hogy: **mit** ellenőriz, **hogyan** hajtja végre az ellenőrzéseket, illetve **mikor és milyen formában** teszi közzé megállapításait.

Az Európai Számvevőszék ellenőrzésének típusai: A Számvevőszék háromféle ellenőrzést végez:

- A **pénzügyi ellenőrzés** azt hivatott megállapítani, hogy a pénzügyi kimutatások pontos képet adnak-e a tárgyévre vonatkozóan a pénzügyi helyzetről, az eredményekről és a pénzforgalomról.
- A **szabályszerűségi ellenőrzés** során azt vizsgálják, hogy a pénzügyi műveletek szabályszerűek-e.
- A **teljesítmény-ellenőrzés** arra keresi a választ, hogy az uniós források felhasználása gazdaságos, költséghatékony és eredményes-e.

¹⁵⁸ <http://www.eca.europa.eu/hu>

¹⁵⁹ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_hu

¹⁶⁰ http://ec.europa.eu/anti-fraud/home_hu

A Számvevőszéket kamaráknak nevezett **ellenőrzési csoportok** alkotják. A kamarák dolgozzák ki a Számvevőszék **jelentéseit és véleményeit**, amelyek azután válnak hivatalossá, hogy az intézmény tagjai elfogadják őket.

Európai Központi Bank (EKB)

Az **EKB fő célja az árstabilitás fenntartása, és ezáltal a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés előmozdítása**¹⁶¹. Az **Európai Központi Bank fő feladata**: az euró kezelésével¹⁶² kapcsolatos műveletek, az árstabilitás fenntartása, valamint az EU gazdasági és monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása.

Az Európai Központi Bankot **1998-ban alapították**, székhelye **Frankfurt** (Németország).¹⁶³

Az Európai Központi Bank tagjai: az EKB elnöke és alelnöke, valamint az összes uniós tagország központi bankjának irányítója.

Az Európai Központi Bank általános feladatai:

- 1) Feladata az **EU gazdasági és monetáris politikájának**¹⁶⁴ kialakítása és végrehajtása.
- 2) Meghatározza a kamatszámítást az euro övezetben (más néven az euró zónában) működő **kereskedelmi bankoknak** nyújtott hitelek esetében a pénzkínálat és az infláció ellenőrzése céljából.
- 3) Kezeli az euró övezet **devizatartalékait**, illetve valutát vesz és ad el az átváltási árfolyamok egyensúlyának megőrzése érdekében.
- 4) Biztosítja, hogy a nemzeti hatóságok megfelelően felügyeljék **a pénzpiacokat és a pénzüzeteket**, továbbá hogy a fizetési rendszerek zökkenőmentesen működjenek.
- 5) Gondoskodik az európai **bankrendszer biztonságáról**, hatékonyságáról és eredményességéről.
- 6) Engedélyezi az euró övezeti országok számára az **euró bankjegyek kibocsátását**.
- 7) Nyomon követi az **árak alakulását**, és kiértékeli az **árstabilitást** veszélyeztető kockázatokat.

Az **EKB elnöke** képviseli a bankot az uniós és nemzetközi megbeszéléseken. Az Európai Központi Bankon belül az alábbi **három testület felelős a döntéshozatalért**:

- Kormányzótanács¹⁶⁵ – az EKB **fő döntéshozatali szerve**. A Kormányzótanácsot az Igazgatóság tagjai, valamint az euróövezeti tagországok központi bankjainak kormányzói alkotják.
- Igazgatóság¹⁶⁶ – feladata az EKB **napi irányítása**. Az EKB elnökén és alelnökén kívül négy további tagja van. Mindegyiküket az euróövezeti országok vezetői nevezik ki nyolc évre.
- Általános Tanács¹⁶⁷ – **tanácsadó és koordinációs szerepet** tölt be. Az Általános Tanács az EKB elnökéből, alelnökéből, valamint az uniós tagországok központi bankjainak kormányzóiból álló testület.

Az EKB az Európai Unió mindegyik tagállamának központi bankjával együttműködik. Közösen alkotják a **Központi Bankok Európai Rendszerét**¹⁶⁸.

¹⁶¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-central-bank_hu

¹⁶² https://europa.eu/european-union/about-eu/money/euro_hu

¹⁶³ <http://www.ecb.europa.eu/home/html/index.hu.html>

¹⁶⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_en.htm

¹⁶⁵ <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.hu.html>

¹⁶⁶ <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/eb/html/index.hu.html>

¹⁶⁷ <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/genc/html/index.hu.html>

¹⁶⁸ <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.hu.html>

Ezen túlmenően az **Európai Központi Bank irányítja** az euróövezeti központi bankok közötti együttműködést. Az EKB és az euróövezeti jegybankok együttműködése az ún. **euró rendszer** keretében valósul meg.

Az EKB döntéshozatali testületei az alábbi feladatokat látják el:

- **Kormányzótanács:** felméri a gazdasági és a monetáris folyamatok alakulását, meghatározza az euróövezet monetáris politikáját, és rögzíti, mekkora kamatot számít fel az EKB a kereskedelmi bankoknak nyújtott hitelek után.
- **Igazgatóság:** végrehajtja a monetáris politikát, irányítja a bank napi működését, előkészíti a Kormányzótanács üléseit, és gyakorolja a Kormányzótanács által ráruházott hatásköröket.
- **Általános Tanács:** részt vesz az EKB tanácsadói és koordinációs tevékenységében, és segít az euróövezethez csatlakozó országoknak felkészülni az átállásra.

4. Az EU ügynökségei és más szervei

Az EU ügynökségei az uniós intézményektől **független, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervek**, amelyeket az uniós jog alapján, meghatározott feladatok elvégzése céljából hoztak létre¹⁶⁹ szakpolitikai szakterületenként különülnek el.

Az uniós ügynökségek típusai

Decentralizált ügynökségek

A **decentralizált ügynökségek** az uniós szakpolitikák végrehajtásában működnek közre, **határozatlan időre jönnek létre**. Technikai és tudományos szakértői bázisuk – amely az uniós intézmények, illetve a tagállami hatóságok szakembereinek tudására épít – az **EU és a tagállami kormányok közötti együttműködést segíti**¹⁷⁰.

A közös biztonság- és védelempolitika keretében működő ügynökségek

Az **Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának** keretében az **ügynökségeket** speciális technikai, tudományos és irányítási feladatok végrehajtása céljából hozták létre.

Végrehajtó ügynökségek

A **végrehajtó ügynökségeket az Európai Bizottság meghatározott időtartamra hozza létre, irányítási feladatokat látnak el** az uniós programok végrehajtásával kapcsolatban.

EURATOM- ügynökségek és - szervek

Ezek az ügynökségek az **Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom-Szerződés)** célkitűzéseinek megvalósítására hivatottak. Célkitűzések a következők: a nukleáris energia békés célokra történő felhasználására irányuló tagállami kutatási programok összehangolása, az atomenergia felhasználásához szükséges ismeretek, infrastruktúra és finanszírozás biztosítása, továbbá gondoskodás arról, hogy az atomenergia-ellátás mennyiségileg megfelelő és biztonságos legyen.

¹⁶⁹https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu#az_uni%C3%B3s_%C3%BCgyn%C3%B6ks%C3%A9gek_t%C3%ADpusai

¹⁷⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/decentralised-agencies_hu

Egyéb szervezetek

Ebbe a kategóriába tartoznak az **uniós programok keretében létrehozott szervek**, illetve az Európai Bizottság és az ágazati szereplők között létrejövő **köz-magán társulások**. A **bel- és igazságügyi szakpolitikai terület ügynökségei és más szervei**:

- 1) Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex)¹⁷¹
- 2) A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (eu-LISA)¹⁷²
- 3) Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)¹⁷³
- 4) Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (EIGE)¹⁷⁴
- 5) A Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA)¹⁷⁵
- 6) Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL)¹⁷⁶
- 7) Európai Rendőrségi Hivatal (Europol)¹⁷⁷
- 8) Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)¹⁷⁸
- 9) Eurojust¹⁷⁹

A fentiek közül az alábbiak részletes ismertetésére térünk ki.

Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex)

Évente átlagosan mintegy 700 millió ember lépi át Európa külső határait, ezért az egyik legnagyobb kihívást az illegális tevékenységek (illegális határátlépés, embercsempészet, vámbűncselekmények stb.) felderítése jelenti. A **schengeni államok** között nincs állandó határellenőrzés, ami megnöveli a külső határok ellenőrzésének (határellenőrzés és határőrizet) fontosságát. Ezért **az összes uniós tagország** számára kulcsfontosságú az **EU külső határainak ellenőrzése és védelme**.

A **Frontex-et 2004-ben alapították**, székhelye **Varsó** (Lengyelország), munkatársainak száma hozzávetőleg 300 fő. Általános feladata, hogy segítse az uniós országok és a schengeni társult országok külső határigazgatás terén végzett munkáját, valamint a határellenőrzés uniós szintű harmonizációját¹⁸⁰. Ennek során az ügynökség technikai segítséget és szakértői támogatást biztosít, megkönnyíti az egyes uniós országokban működő határigazgatási hatóságok közötti együttműködést¹⁸¹.

A Frontex több különböző területért tartozik felelősséggel, amelyeket az ügynökséget létrehozó jogszabályokban rögzítenek.

¹⁷¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_hu

¹⁷² https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eu-lisa_hu

¹⁷³ <http://easo.europa.eu/>

¹⁷⁴ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eige_hu

¹⁷⁵ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/emcdda_hu

¹⁷⁶ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/cepol_hu

¹⁷⁷ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_hu

¹⁷⁸ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/fra_hu

¹⁷⁹ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_hu

¹⁸⁰ <https://frontex.europa.eu/>

¹⁸¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_hu

A Frontex általános feladatainak ellátása során végzett tevékenységek:

- 1) kockázatelemzés,
- 2) (szárazföldi, tengeri és légi) műveletek,
- 3) Frontex Helyzetelemző Központ működtetése,
- 4) visszatérések (illegális migráció),
- 5) összevont erőforrások működtetése,
- 6) nemzetközi és uniós együttműködés,
- 7) jogi ügyek, alapjogok biztosítása,
- 8) szervezetre irányítás, működtetés.

Az utóbbi években korábban nem tapasztalt mértékben növekedett meg Európa külső határai mentén az Európai Unióba belépni kívánó migránsok és menekültek száma. A külső határral rendelkező országok kizárólagos felelősséggel tartoznak e határok ellenőrzéséért. Ezért a Frontex kiemelt technikai támogatást nyújthat azoknak az országoknak, amelyekre súlyos migrációs nyomás nehezedik.

Ezt a feladatot kiegészítő műszaki eszközök (pl. légi járművek és hajók) és különlegesen képzett határigazgatási szakemberek helyszínre történő küldésének összehangolása révén valósítja meg.

A Frontex műveleteket koordinál a tengeren (pl. Görögországban, Olaszországban és Spanyolországban) és a külső szárazföldi határok mentén, többek között Bulgáriában, Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában. Ezenfelül az ügynökség számos európai repülőtéren is jelen van.

A Frontex működésében vállalt felelősségi területek:

- 1) **Kockázatelemzés** – a Frontex összes tevékenysége kockázatelemzésen alapul. Az ügynökség felméri az EU határbiztonságát veszélyeztető kockázatokat. Képet alkot azokról a mintázatokról és tendenciákról, amelyek az illegális migrációt és a több tagországot érintő bűnözést – többek között – az embercsempészetet jellemzik a külső határok mentén. Megállapításait megosztja az uniós országokkal és a Bizottsággal, és felhasználja saját tevékenységeinek megtervezésénél.
- 2) **Közös műveletek** – a Frontex összehangolja a különlegesen képzett határigazgatási szakembereknek és a műszaki eszközöknek (légi járműveknek, hajóknak és határellenőrzési/határrendészeti berendezéseknek) a fokozott segítséget igénylő külső határterületekre történő küldését.
- 3) **Gyors reagálás** – ha az uniós országok egyikére rendkívüli nyomás nehezedik valamelyik határ mentén, különösen akkor, ha nagy számban érkeznek oda nem uniós országok állampolgárai, a Frontex összehangolja az európai határvédelmi csapatok helyszínre küldését.
- 4) **Kutatás** – az ügynökség lehetővé teszi, hogy a határellenőrzési szakértők együtt dolgozzanak kutatókkal és ipari szereplőkkel annak érdekében, hogy az új technológiák megfeleljenek a határellenőrzési hatóságok szükségleteinek.
- 5) **Képzés** – a Frontex közös képzési normákat dolgoz ki a határigazgatási hatóságok számára abból a célból, hogy harmonizálja a határigazgatási szakemberek képzését az uniós és a schengeni társult országokban. A harmonizáció azt hivatott biztosítani, hogy a beutazók az EU külső határainak átkelése során mindenütt ugyanolyan normáknak megfelelő, egységes határellenőrzési eljárásokon menjenek keresztül. A harmonizáció azt is lehetővé teszi, hogy a különböző országok határigazgatási szakemberei hatékonyan dolgozhassanak együtt a Frontex által koordinált közös műveletek során.

- 6) **Közös visszatérési műveletek** – az ügynökség ajánlásokat, követendő módszereket dolgoz ki a visszatérésre kötelezett migránsoknak az EU-ból harmadik országba történő visszaszállítására vonatkozóan, és összehangolja ezeket a műveleteket.
- 7) **Információ megosztás** – a Frontex olyan információs rendszereket fejleszt ki, és működtet, amelyek lehetővé teszik az információk gyors cseréjét a határigazgatási hatóságok között.

A Frontex működése, tevékenysége részletesen

A Frontex központi kapcsolattartó pontként működik és normákat határoz meg minden **európai határőr, illetve határőrizeti feladatokat ellátó rendőr** számára. Az ügynökség gondoskodik a (hamisított dokumentumokkal, autólopással, embercsempészettel stb. kapcsolatos) legfontosabb információk késedelem nélkül továbbításáról, megosztásáról, biztosítva, hogy azokról mindegyik illetékes határigazgatási hatóság azonnal értesüljön erről.

A több tagországot érintő bűnözés elleni küzdelem nemcsak az információk megosztásáról szól azonban, hanem hosszú távra szóló megoldások kidolgozásáról is. A Frontex ezt úgy valósítja meg, hogy képzési programokat fejleszt ki a különböző európai országokban határőrizeti, védelmi hatóságok tagjai számára.

A Frontex segítségével köszönhetően elmélyült az együttműködés az EU-ban szolgálatot teljesítő határvédelmi szakemberek között, akik megosztják egymással a rendelkezésükre álló ismereteket, és nemcsak a saját nemzeti határaikon zajló folyamatokkal kapcsolatos információkhoz férnek hozzá, hanem az EU összes külső határán zajló folyamatokkal kapcsolatos információkhoz is. A határvédelmi szakemberek azokkal a legkorszerűbb módszerekkel és technológiákkal is megismerkedhetnek, amelyek javíthatják az általuk végzett munka színvonalát. Segíthetnek továbbá egymásnak abban az esetben, ha valamelyik határra szokatlanul nagy nyomás nehezedik.

A Frontex nem rendelkezik saját műszaki eszközökkel, sem saját határrendészeti igazgatási szakemberekkel. A közös műveletek összehangolásakor az ügynökség az uniós országokra hagyatkozik a tárgyi eszközök (pl. hajók, légi járművek) és a humánerőforrások biztosítását illetően.

Ezért az ügynökség megtéríti a határőrök helyszínre történő kiküldésének költségeit, valamint a helyszínre telepített műszaki eszközök szállításának, üzemanyaggal történő ellátásának és alapkarbantartásának költségeit.

Tevékenységi területeinek mindegyikén – így műveleti, kockázatelemzési, képzési és kutatási-fejlesztési téren és a visszatérési műveletekkel kapcsolatosan – a **Frontex koordinátorként működik**, határigazgatási hatóságok szakosodott hálózatait hozva létre. Ez azt a célt szolgálja, hogy az uniós és a schengeni társult országok határigazgatási hatóságai követendő módszereket dolgozzanak ki és osszák meg egymással.

Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL)

A CEPOL 2006-ban alakult, székhelye Budapest. Alapvető feladata: képzési programokat dolgoz ki, szervez meg és hajt végre rendőrök és a bűnüldöző szervek más tagjai számára.

Az ügynökség **alapvető feladatain** belül:

- képzést nyújt rendőrök és a bűnüldöző szervek más tagjai számára,
- képzés és tudásmegosztás révén javítja a biztonságot az Európai Unióban,
- képzési hálózatokat hoz létre.

A CEPOL alapvető **célja**, hogy világszínvonalú központtá és a változás motorjává váljon a bűnüldözési képzés európai területén.

A CEPOL-t az **ügyvezető igazgató irányítja**, aki az igazgatótanácsnak tartozik felelősséggel. Az igazgatótanács az Európai Bizottság és a tagállamok képviselőiből áll. Az igazgatótanács elnöki tisztét az Európai Unió Tanácsának 18 hónapra szóló programját közösen kidolgozó képviselőjét ellátó tag tölti be.

Az ügynökségnek mindegyik uniós országban van ún. **nemzeti egysége**. A nemzeti egységek információkat és iránymutatást biztosítanak a bűnüldöző szervek azon tagjai számára, akik részt kívánnak venni a CEPOL tevékenységeiben.

A CEPOL **hálózatba kapcsolja az egyes uniós tagországokban a bűnüldöző szervek tagjai részére képzést biztosító intézményeket**, és segít nekik élvonalbeli képzést nyújtani a prioritást jelentő biztonsági témákban, bűnüldözési együttműködést folytatni, valamint információkat cserélni.

A CEPOL innovatív, magas szintű képzést nyújtó programokat biztosít, a legkorszerűbb kutatási és technológiai szakismeretek és fejlemények figyelembevételével, és előmozdítja a rendőri szervek közötti együttműködést.

Az ügynökség jelenlegi **képzési kínálata** az alábbi elemeket foglalja magában:

- 1) bentlakásos tanfolyamok,
- 2) online képzések,
- 3) csereprogramok,
- 4) közös tantervek kialakítása és működtetése,
- 5) tudományos és kutatási együttműködés.

Az ügynökség uniós szervekkel, nemzetközi szervezetekkel és nem uniós országokkal is együtt dolgozik annak érdekében, hogy közös választ tudjanak adni a legsúlyosabb biztonsági fenyegetésekre. A CEPOL az említett hálózat és más érdekelt felek közreműködésével alakítja ki éves munkaprogramját, amely összhangban van az uniós országoknak az uniós belbiztonsági stratégia prioritást jelentő területein jelentkező szükségleteivel.

A CEPOL tevékenységével megkönnyíti az uniós tagországokban és egyes nem uniós országokban a rendőrök közötti együttműködést és tudásmegosztást olyan témákban, amelyek az EU biztonsági prioritásain, és különösen az EU súlyos és szervezett bűncselekményekkel kapcsolatos szakpolitikai ciklusán alapulnak. Ezáltal az ügynökség hozzájárul ahhoz, hogy Európa biztonságosabbá váljon.

Európai Rendőrségi Hivatal (Europol)

Az **Europol 1999-ben alapították, székhelye Hága**, (Hollandia). A személyzetének létszáma hozzávetőleg 9000 fő. Az Europol fő feladata, hogy segítséget nyújtson a tagállamok bűnüldöző hatóságainak a súlyos nemzetközi bűncselekmények és a terrorizmus elleni fellépésében. Célja, hogy Európa közrendje, közbiztonsága fejlődjön.¹⁸²

Az **Europol az EU bűnüldöző hatósága**, amely segíti a tagállamok bűnüldöző hatóságainak munkáját. Az Europol központi szerepet játszik az Európa biztonságával foglalkozó intézmények között. Ennek köszönhetően az ügynökség egyedülálló szolgáltatásokat tud nyújtani. Az **Europol főbb feladatai**:

- **helyszíni támogatást nyújt** a bűnüldözési műveletekhez,
- bűncselekményekkel kapcsolatos **információs platformként** működik,
- a bűnüldözési **szakismeretek** uniós központjának szerepét tölti be.

Az Europol **egyike a legnagyobb elemzési kapacitással rendelkező szervezeteknek** az EU-ban. Az ügynökség mintegy **100 bűnüldözési elemzőt** alkalmaz, akik a legjobban képzett

¹⁸² <https://www.europol.europa.eu/>

szakemberek közé tartoznak Európában, a legkorszerűbb eszközökkel segítik a tagállami hatóságok mindennapi munkáját.

Az Europol élén az EU Tanácsa által kinevezett **igazgató áll**, aki egyben az ügynökség jogi képviselője is. Az Europol igazgatótanácsa adja ki a stratégiai iránymutatást, és felügyeli az Europol feladatainak végrehajtását. Az igazgatótanácsot az uniós tagállamok és az Európai Bizottság egy-egy magas rangú képviselője alkotja.

Az egyes uniós országok **nemzeti irodákat** (ún. „nemzeti egységeket”) működtetnek, amelyek feladata az Europol és a tagállami hivatalok közötti kapcsolattartás.

Az Europol feladatait a több évre szóló stratégia¹⁸³, míg konkrét célkitűzéseit az éves munkaprogram¹⁸⁴ tartalmazza.

Az EU 2010-ben többéves szakpolitikai ciklust dolgozott ki annak érdekében, hogy biztosítsa a tagállami bűnüldöző hatóságok és az egyéb (uniós és nem uniós) szervek közötti hatékony együttműködést a súlyos nemzetközi és szervezett bűnözés elleni küzdelem terén.

Az együttműködés alapját a súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettségről készített Europol-értékelés¹⁸⁵ képezi.

Az Europol hosszú távon is vizsgálja¹⁸⁶ a bűnüldözést és a terrorizmust. A vizsgálatok eredményét rendszeresen közzéteszi, így a tagállami partnerek nagyobb betekintést nyerhetnek a bűnözés volumenébe és dinamikájába, azok ismeretében hatékonyabban végezhetik el a feladataikat. **Az ügynökség tevékenységének felhasználói:**

- a bűnüldöző hatóságok,¹⁸⁷ hiszen az Europol folyamatos támogatást biztosít számukra;
- az Europolal együttműködő kormányhivatalok és magánvállalatok;
- az uniós tagállamok, mivel az Europol segít nekik a nyomozásban és a bűnügyi veszélyek elleni küzdelemben, valamint támogatja operatív műveleteiket.

Eurojust

Az **Eurojust** (European Union's Judicial Cooperation Unit) **2002-ben jött létre**¹⁸⁸, székhelye **Hága**. **Fő feladata a nemzeti hatóságok közötti koordináció és együttműködés támogatása, illetve erősítése a súlyos, határokon átívelő bűncselekmények elleni küzdelemben.** Az Eurojust feladata továbbá a nemzeti nyomozó hatóságok és ügyészségek hatékonyságának növelése a határokon átívelő, súlyos és szervezett bűncselekmények ügyeiben, és végső soron annak előmozdítása, hogy a bűncselekményt elkövetők felelősségre vonása gyorsan és eredményesen megtörténjék¹⁸⁹.

Az Eurojust működésének **célja**, hogy **igazságügyi szinten szakértői központ legyen** a határokon átívelő, szervezett bűnözés elleni hatékony fellépés terén az Európai Unióban.

Az Eurojust szervezetébe az unió 28 tagállama mindegyike **nemzeti képviselőt delegál**, akik tapasztalt ügyészek, bírák vagy rendőrtiltsztek. Ők végzik az Eurojust feladatait a nemzeti hatóságok nyomozásainak és ügyészi eljárásainak koordinálásában. Ugyanakkor a tagállamok jogrendszereinek különbözőségéből fakadó, továbbá a gyakorlati problémák megoldása is a feladatkörükbe tartozik. **A nemzeti tagokat helyetteseik, asszisztenseik és kiküldött nemzeti szakértők segítik.** Azoknak a harmadik államoknak, amelyekkel az Eurojust együttműködési megállapodást kötött, összekötő ügyésze vagy bírója lehet az Eurojustnál.¹⁹⁰

¹⁸³ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/work-programmes>

¹⁸⁴ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/work-programmes>

¹⁸⁵ <https://www.europol.europa.eu/content/eu-policy-cycle-empact>

¹⁸⁶ https://www.europol.europa.eu/content/page/strategic_analysis_reports

¹⁸⁷ <https://www.europol.europa.eu/content/page/eu-agencies-135>

¹⁸⁸ Az Eurojustot a Tanács 2002/187/IB határozata hozta létre, amelyet a Tanács 2008. december 16-i [2009/426/IB](#) határozata módosított (Eurojust Határozat).

¹⁸⁹ <http://eurojust.europa.eu/Pages/languages/hu.aspx>

¹⁹⁰ Ilyennel jelenleg Norvégia és az Egyesült Államok rendelkezik.

Az EU jog lehetővé teszi, hogy az Eurojust összekötő ügyészt vagy bírót küldjön harmadik államokba. Az Eurojust ad otthont az Európai Igazságügyi Hálózat, a népirtás, emberiség és háborús bűncselekmények elleni kontaktpontok hálózata, továbbá a közös nyomozócsoportok szakértői hálózata titkárságának is.

Az Eurojust tevékenysége: Az Eurojust évente hozzávetőleg 2000 ügyben jár el, amelyekhez kapcsolódóan évente megközelítőleg 200 koordinációs értekezletet is tart. A koordinációs értekezleteken részt vesznek a tagállamok – szükség esetén harmadik állam(ok) – nemzeti ügyészi és nyomozó hatóságainak képviselői. Az értekezleteken konkrét egyedi büntetőügyek problémáit oldják meg, és olyan operatív terveket dolgoznak ki, mint pl. az egyidejű letartóztatások- és házkutatások.

A koordinációs értekezletek fő napirendi pontjai az Európai Unió Tanácsa által kiemeltként meghatározott bűncselekmények: így a terrorizmus, kábítószer-kereskedelem, emberkereskedelem, különféle csalások (ideértve az adócsalást), korrupció, cyber-bűnözés, pénzmosás és a gazdaságban szervezett bűnözői csoportok jelenlétére utaló egyéb bűncselekmények.

Az Eurojust számos hatáskörébe tartozik továbbá a tagállamok illetékes nemzeti hatóságai megkeresésének teljesítése, másfelől viszont felkérheti a tagállamokat konkrét ügyekben nyomozás elrendelésére, illetve ügyészi eljárás lefolytatására.

Az Eurojust közreműködik a joghatósági (hatásköri, illetékességi) összeütközések megoldásában, így különösen akkor, ha több tagállam van abban a helyzetben, hogy az adott ügyben büntetőeljárást folytasson. Megkönnyíti az olyan nemzetközi igazságügyi jogintézmények végrehajtását, mint az európai elfogatóparancs. Finanszírozást nyújt a közös nyomozócsoportok felállításához és operatív feladatok ellátáshoz, és azok működési szükségleteihez.

Az Eurojust együttműködő szervezetei egyrészt a nemzeti hatóságok, másrészt az olyan EU ügynökségek és más szervek, mint pl. az Európai Igazságügyi Hálózat, az Europol, az OLAF (amennyiben az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekményről van szó), a Frontex, a Sitcen, a Cpol, az Európai Igazságügyi Képzési Hálózat, továbbá minden más, a szerződések keretein belül elfogadott rendelkezések alapján kompetens szerv.

A cél az, hogy a határokon átívelő bűncselekmények elleni küzdelemben – amelynek fontos része az információk kölcsönös megosztása a tagállamok illetékes hatóságai között – fejlődjön a partnerség a lehető legjobb koordináció és együttműködés érdekében, amely biztosítja, hogy az EU a szabadság, biztonság és jog térsége legyen az EU minden polgára számára.

Az Eurojust mintegy 260 fős személyzettel rendelkezik, amely segíti a nemzeti hatóságok és az EU szervek kéréseire való gyors reagálást is.

5. Az uniós jog

Az uniós jog jellemzői

Az Uniós jog általános jellemzése

Az **európai jog** vagy más néven közösségi jog¹⁹¹ mind a tagállamok belső jogától, mind pedig a nemzetközi jogtól különböző autonóm jogrendszer, amely nem része a nemzetközi jognak. A tagállamok belső jogához képest elsőbbségi joga van.

¹⁹¹ korábbi megnevezése Acquis communautaire

Az Európai Bíróság szerint „a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EU-Szerződés létrehozott egy saját jogrendszert”. Ez a tulajdonság a **szupranacionalitásra**, vagyis a korábban már hivatkozott nemzetekfelettségre épül.¹⁹²

Az uniós jog eredetileg a nemzetközi joghoz hasonlatosan államok közötti szerződések eredményeként jött létre, azonban tartalma miatt eltérést mutat, a nemzetközi jogtól általános szabályaitól. Míg a nemzetközi jog államközi viszonyokat szabályoz, és jogalanyai az államok, addig az Uniós jog tagállamokra és magánjogi jogalanyokra (természetes és jogi személyekre) egyaránt vonatkozik. A nemzetközi jog általában nemzetközi szerződésekre épül, míg **az uniós jognak a szerződések mellett az Unió saját jogi aktusai is részei** (tehát olyan egyedi jogrend, amelynek saját intézményei, jogalkotási eljárásai és jogforrásai vannak). Emellett még fontos különbség, hogy az uniós jog a tagállamok jogrendjének integráns részét képezi, tehát azt a tagállamok bíróságainak is alkalmazniuk kell¹⁹³.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően már a „**közösségi jog**” terminust **sem használjuk**, helyette az „**uniós jog**” kifejezés a helytálló. **Az EU jogrendje hierarchikus felépítésű, kettős tagozódású.** Az uniós jogban jogalkotói hatáskör szerint különbséget teszünk elsődleges és másodlagos jogforrások között, ugyanakkor a jogforrások hatálya szerint megkülönböztetünk kötelező és nem kötelező jogforrásokat.

Az Európai Unió jogforrásai

Az elsődleges jogforrások

Az elsődleges jog alkotói maguk a tagállamok. Idetartoznak az **alapító, illetve az azt módosító szerződések** (pl. az Európai Szén-, és Acélközösséget létrehozó szerződés, a Római Szerződések, Egyesülési Szerződés, az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti Szerződés, az Amszterdami Szerződés, a Nizzai Szerződés, a Lisszaboni Szerződés és az ezekhez csatolt jegyzőkönyvek, nyilatkozatok), valamint a **csatlakozási szerződése**, továbbá az Unió tagállamai között létrejött egyéb nemzetközi szerződések.

Az Európai Unió elsődleges jogforrásai az intézményi, hatásköri, eljárási szabályokon túl a legfontosabb anyagi jogi rendelkezéseket is tartalmazzák.

Másodlagos jogforrások (jogi aktusok)

A másodlagos jogforrások az EU intézményei és az Európai Központi Bank által alkotott jogi aktusok). Csak a szerződésben meghatározott szervek alkothatják, az ott meghatározott eljárási rendben, területeken, és az ott rögzített célok érdekében.

Az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében a hatáskörrel felruházott uniós **intézmények jogosultak jogi aktusok kibocsátására.** Ezek a **jogi aktusok lehetnek:**

- 1) rendeletek,
- 2) irányelvek,
- 3) határozatok,
- 4) ajánlások és
- 5) vélemények.

¹⁹² Dezső Márta, Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_MagyarAlkotmany/ch01s02.html

¹⁹³ Rendészeti Szakvizsga. Közigazgatási és integrált rendészeti vezetési ismeretek I. kötet. Közigazgatási ismeretek Dr. Verhóczki János: IV. fejezet Európai jogi ismeretek Rendészeti Szakvizsga Bizottság Budapest. 2014. 177.o

Jogi aktusok kibocsátására felhatalmazott szervek:

- 1) az Európai Parlament a Tanáccsal közösen,
- 2) a Tanács,
- 3) a Bizottság feladatai ellátása érdekében,
- 4) az Európai Központi Bank.

Az **Európai Központi Bank** rendelet, határozat, ajánlás és vélemény kibocsátására egyaránt jogosult.

A **rendelet** általános hatályú, vagyis minden elemében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó. Vonatkozik tehát a tagállamokra, illetve azok természetes és jogi személyeire, valamint az Unió intézményeire, beleértve azt az intézményt is, amely kibocsátotta. A közvetlen alkalmazhatóság azt jelenti, hogy a rendelet minden közvetítés, további tagállami aktus, végrehajtásról szóló rendelkezés nélkül a tagállamok jogának részévé válik. A rendelet hatálya kötelező, érvényesítésük jogi eszközökkel kikényszeríthető, tagállami bíróságokon jog alapítható rájuk. A rendeletek azon a napon lépnek hatályba, amelyet maguk megjelölnek, ennek hiányában a Hivatalos Lapban való közzétételt követő huszadik napon. A rendeletek rendelkezéseit a közigazgatásban dolgozóknak a megfelelő jogviszonyokban alkalmazni kell, minden külön nemzeti jogszabályi felhatalmazás vagy belső rendelkezés nélkül is. A közigazgatási határozatban az Unió jog rendelkezése hivatkozható.

Az **irányelv** valamennyi címzett tagállamot elvi szinten, célok megvalósításában kötelezi. Azonban az irányelv átengedi a tagállami szerveknek a módszerek és az eszközök megválasztásának jogát. Az irányelv a tagállamok jogharmonizációjának egyik fő eszköze, ennek a módja az irányelv implementálása. Vagyis az irányelvben foglaltaknak az irányelvben meghatározott határidőig be kell épülnie a tagállam jogába. Ez rendszerint a tagállam érintett jogszabályainak módosítását, hatályon kívül helyezését, újak megalkotását jelenti. Az irányelvet a Hivatalos Lapban közzé kell tenni. Azon a napon lépnek hatályba, amelyet maguk megjelölnek, ennek hiányában, a Hivatalos Lapban való közzétételt követő huszadik napon. Ha egy tagállam a meghatározott határidőn belül nem építi be jogrendszerébe az irányelvben meghatározottakat, az irányelv rendelkezése – természetesen, amennyiben egyértelmű rendelkezést tartalmaz – közvetlen hatályú és tagállami bíróságok előtt folyó perekben jogot lehet rá alapítani, illetve hivatkozható. Az irányelv meghatározott határidőn belüli implementálásának elmulasztásából származó károkért az állam kártérítési felelősséggel tartozik a többi tagállamnak és a kárt szenvedett magánszemélyeknek. Az irányelv jellegéből adódóan nincs közvetlen hatállyal a tagállamok jogalanyaira.

A **határozat** a címzettjére nézve minden elemében kötelező. A határozat címzettjei lehetnek a tagállamok (akár valamennyi tagállam is) és lehetnek magánszemélyek. A határozatot a címzettel közölni kell, és a címzettel történt közlés napján lép hatályba. A határozat a jelentősége miatt közzé tehető.

Az **ajánlások** és a **vélemények** nem kötelezőek, mivel kizárólag alkotójuk álláspontját tükrözik adott, szerződési körbe tartozó kérdésben.

A Bíróság ítéleteinek szerepe az uniós jogforrások között

Az Európai Bíróság esetjoga kihat a jogforrási rendszerre. A Bíróság ítélezésének nincs precedens jellege (a korábban meghozott ítéletek nem kötik a Bíróságot), azonban az ítéletekben kialakított jogelvek, alapelvek, az ítélezési gyakorlatok kötelező erejűvé váltak és beépültek a közösségi jogforrási rendszerbe, annak kiemelkedően fontos részét alkotják.

Az uniós jog és a nemzeti jogrendszerek viszonya

Az uniós jog és a nemzeti jogrendszerek viszonyát mára általánosan elfogadottan két egymáshoz szorosan kapcsolódó elv határozza meg: az uniós jog tagállami bíróságokon történő alkalmazhatósága (**közvetlen hatály**), valamint az **uniós jog tagállami joggal szembeni elsőbbsége**.

Az uniós jog közvetlen hatálya

Az **uniós jog közvetlen hatálya alapján az uniós jog hivatkozható a nemzeti bíróságok előtt**. A közvetlen hatályt nem tartalmazza egyetlen szerződéses rendelkezés sem¹⁹⁴. A közvetlen hatály alapján az egyéneknek jogukban áll, hogy nemzeti bíróságaik előtt az uniós jogra hivatkozzanak, és az uniós jogból származó jogosultságok a nemzeti jog ellenében érvényesülnek, még a kettő összeütközése esetén is. A szerződések (elsődleges jogforrások) rendelkezéseinek általában, a rendeleteknek lényegében mindig, az irányelveknek és határozatoknak pedig gyakran van közvetlen hatálya, de ez nem automatikus. Szükséges, hogy a rendelkezés egyértelmű és feltétlen legyen.

A közvetlen hatály kétféleképpen érvényesülhet: egyrészt **vertikális közvetlen hatályként, ahol** egy természetes vagy jogi személy valamilyen állami aktussal szemben hivatkozhat az uniós jogra, a nemzeti bíróság előtt; másrészt **horizontális közvetlen hatályként, ahol** a természetes és jogi személyek egymás közti pereikben is kérhetik, hogy a nemzeti bíróság ítéletét az uniós jogra alapítsa.

Az uniós jog elsőbbsége

Az **uniós jog** mind a korábban, mind a később keletkezett nemzeti jogszabállyal szemben **elsőbbséget élvez**. Az uniós jog elsőbbsége a nemzeti jogszabállyal szemben attól függetlenül érvényesül, hogy a nemzeti jogszabály milyen szinten helyezkedik el a belső jogrendben¹⁹⁵. Általában véve a tagállami bíróságok elfogadták az uniós jog elsőbbségének elvét, azonban a kérdés az egyes tagállamok speciális alkotmányos követelményei kapcsán időről-időre vitatottá válik, ami számos jogvitára adott alkalmat.

Az uniós jog elsőbbségéhez kapcsolódik az **előfoglalás elve** is, amely szerint egyes jogterületeken, ahol az uniós jog már kimerítően szabályoz, illetve ahol kizárólagos az Unió hatásköre, ott a továbbiakban már **nincs lehetőség nemzeti jogalkotásra**. A nemzeti jogalkotó az uniós jogszabályt egyoldalúan nem változtathatja meg és nem érvénytelenítheti.

Az uniós jog és Magyarország jogviszonya az Alaptörvényben

Az **uniós jog és Magyarország jogviszonya közötti kérdésekről** Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) ALAPVETÉS E) cikk rendelkezik.

Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi

¹⁹⁴ A közvetlen hatály elvét az Európai Bíróság a Van Gend en Loos ügyben mondta ki: „Az Unió a nemzetközi jog új jogrendjét hozta létre, amelynek javára az államok, körülhatárolt területeken ugyan, de korlátozták szuverén jogaikat, alanyai nem csupán a tagállamok, hanem azok állampolgárai is. Ezért az Unió jog, függetlenül a tagállamok jogszabályaitól, nemcsak kötelezettségeket ruház az egyénekre, hanem jogokat is, melyek jogi örökségük része.”

¹⁹⁵ Ez egyben azt is jelenti, hogy az uniós jog – legalábbis az Európai Bíróság joggyakorlata szerint – még a tagállamok alkotmánya felett is áll. Bővebben lásd 5.4.3. fejezetnél írtakat.

tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja¹⁹⁶. A meghatározott hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát. Az Európai Unió joga – a fenti keretek között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Európai Unió olyan jog és értékközösség, amely tiszteletben tartja tagállamainak alkotmányos identitását, a tagállamok államiságának legalapvetőbb kérdéseivel összefüggő önálló döntési jogát. Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése kifejezetten jelzi, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok egyenlőségének elvét és a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok politikai és alkotmányos berendezkedésének. A tagállam nemzeti identitásának meghatározása értelemszerűen az adott állam és az azt alkotó politikai közösség legalapvetőbb, elvitathatatlan joga, amely elsősorban, de nem kizárólag, annak alkotmányában jelenik meg. Helyénvaló ezért, hogy egy állam politikai közössége az alkotmányozón keresztül az állam nemzeti identitásának egyes alkotóelemeit az alkotmányban rögzítse¹⁹⁷.

A nemzeti és az uniós jog egymással való kapcsolatának az egyes államok alkotmányos önazonosságára tekintettel történő értelmezése folyamatosan napirenden van az európai országok alkotmánybíróságai előtt is. Az uniós jog értelmében a tagállamok nemzeti és politikai önazonossága szempontjából jelentősnek ítélt, alkotmányában megjelenő politikai és társadalmi értékválasztását nem lehet megkérdőjelezni.

6. A schengeni tagságból eredő kötelezettségek

A Schengeni Egyezmény

1985. június 14-én öt tagállam (Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság) megkötötte a **Schengeni Egyezményt**, ami a tagállamok közötti határokon, rövidtávon a határok átlépésének megkönnyítését, hosszú távon pedig a határellenőrzés teljes megszüntetését irányozta elő¹⁹⁸.

A **schengeni térség** olyan terület, amelyen belül garantálva van a személyek szabad mozgása. A megállapodást aláíró államok eltörölték az összes belső határt, helyette egy közös külső határuk van. A térségben közös szabályok és eljárások vonatkoznak a rövid tartózkodásra jogosító vízumokra, a menedékkérelmekre és a határellenőrzésre. Ezzel egyidejűleg a schengeni térség biztonságának garantálása érdekében fokozták a rendőri szervek és az igazságügyi hatóságok közötti együttműködést és koordinációt. **A schengeni együttműködést az 1997-es Amszterdami Szerződés az Európai Unió (EU) jogi keretébe is belefoglalta.** Ez a terület a „schengeni övezet”, amely arról a luxemburgi városról kapta nevét, ahol az első megállapodásokat aláírták. Az Amszterdami Szerződés aláírását követően ezt a kormányközi együttműködést az EU keretrendszerébe is belefoglalták **1999. május 1-jén.**

¹⁹⁶ Megállapította: Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 2. cikk. Hatályos: 2018. VI. 29-től.

¹⁹⁷ <http://www.parlament.hu/irom41/00332/00332.pdf>

¹⁹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133020>

A schengeni együttműködés fejlődése és a schengeni térség kibővítése

A schengeni térséget **fokozatosan kibővítették**¹⁹⁹, míg majdnem az összes tagállam részét alkotta. Olaszország a megállapodásokat 1990. november 27-én írta alá, Spanyolország és Portugália 1991. június 25-én csatlakozott, majd Görögország következett 1992. november 6-án, utána Ausztria 1995. április 28-án, valamint Dánia, Finnország és Svédország 1996. december 19-én. Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia 2007. december 21-én csatlakozott, Svájc, mint társult ország pedig 2008. december 12-én. Bulgária, Ciprus és Románia egyelőre nem teljes jogú tagja a schengeni térségnek; köztük és a schengeni térség között mindaddig megmaradnak a határokon történő ellenőrzések, amíg az EU Tanácsa úgy nem dönt, hogy teljesültek a belső határokon történő ellenőrzések eltörlésének feltételei²⁰⁰. **A schengeni keretrendszerben elfogadott legfontosabb szabályok:**

- 1) a személyek ellenőrzésének eltörlése a belső határokon,
- 2) közös szabályokat alkalmaznak az EU-tagállamok külső határain átkelő emberekre,
- 3) harmonizálják a beléptetési feltételeket és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó szabályokat,
- 4) fokozott rendőrségi együttműködés (beleértve a határokon átnyúló megfigyelés és üldözés szabályait),
- 5) fokozott igazságügyi együttműködés gyorsabb kiadatási rendszer és a büntetőügyekben született ítéletek végrehajtásának átadása révén,
- 6) a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozása és fejlesztése.

A Schengeni Információs Rendszer (SIS)

A schengeni mechanizmus lényegeként olyan információs rendszert hoztak létre, amely lehetővé teszi a határellenőrző és igazságügyi hatóságok számára, hogy információkat szerezzenek személyekről és tárgyakról.

A tagállamok a központi rendszerrel (a C-SIS-szel) összeköttetésben álló nemzeti hálózaton (N-SIS-en) keresztül táplálnak információkat a rendszerbe. Ezt a számítógépes rendszert egy SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry – kiegészítő információkra vonatkozó kérelem a nemzeti bemeneti helyeken) nevű hálózat is kiegészíti, amely a SIS emberi interfészeként szolgál.

A 2013. április 9-től működő második generációs rendszerben (SIS II²⁰¹) már lehetőség nyílik biometrikus adatok (ujjlenyomat, fénykép) kezelésére, új adatkategóriákkal (lopott légi járművek, hajók, konténerek, értékpapírok) kapcsolatos információk megosztására, egyes jelzések összekapcsolására (például személyek és járművek) és az európai elfogató parancs egy példányának tárolására és megosztására.

A schengeni vívmányok beépítése az EU keretrendszerébe

A Schengeni Egyezmény által hozott változásokat az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv építi be az EU keretrendszerébe. A schengeni térség ma már része az EU jogi és intézményi keretrendszerének²⁰². Így a Parlament és az igazságügyi szervek ellenőrzése alá kerül, és teljesíti a személyek szabad mozgásának az 1986-os Egységes Európai Okmányban kimondott célkitűzését, miközben biztosítja a Parlament által gyakorolt demokratikus ellenőrzést és jogorvoslatot tesz elérhetővé a polgárok számára, ha akadályozzák őket jogaik érvényesítésében (a Bíróság és/vagy a nemzeti bíróságok révén, az adott jogi területtől függően).

¹⁹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32006R0562>

²⁰⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_hu

²⁰¹ <https://www.naih.hu/schengeni-informacios-rendszer.html>

²⁰² http://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0008.03/DOC_1

7. A rendvédelmi szervek határvédelmi feladatai

Magyarország államhatárvédelmének jogi eszközei

Államhatár védelem az Alaptörvényben

Magyarország Alaptörvénye²⁰³ 46. cikke a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül kiemeli a rendőrséget, a szervezet vonatkozásában funkcionális, feladatköri meghatározást alkalmaz.

A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv. Magyarország Alaptörvénye szerint: A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában²⁰⁴.

Az Alaptörvény külföldre utazással, hazatéréssel, menedéjjoggal, bevándorlással kapcsolatos rendelkezései

A fentieket **Magyarország Alaptörvénye SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG XIV. cikke** határozza meg. Ennek értelmében Magyarországra **idegen népesség nem telepíthető be**²⁰⁵.

Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén **a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet**. A kérelem előterjesztése és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet²⁰⁶. Magyarország területén tartózkodó **külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás**. Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá²⁰⁷.

Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – **kérelemre menedéjjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott**²⁰⁸. **Nem jogosult menedéjjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve**. A menedéjjog biztosításának alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg²⁰⁹.

²⁰³ Magyarország Alaptörvényét az Országgyűlés 2011. április 18. napján fogadta el. Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jén lép hatályba.

²⁰⁴ Megállapította: Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 9. cikk. Hatályos: 2018. VI. 29-től.

²⁰⁵ Megállapította: Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 5. cikk (1). Hatályos: 2018. VI. 29-től.

²⁰⁶ Megállapította: Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 5. cikk (1). Hatályos: 2018. VI. 29-től.

²⁰⁷ Megállapította: Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 5. cikk (1). Hatályos: 2018. VI. 29-től.

²⁰⁸ Megállapította: Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 5. cikk (1). Hatályos: 2018. VI. 29-től.

²⁰⁹ Megállapította: Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 5. cikk (1). Hatályos: 2018. VI. 29-től.

Az államhatár védelmét oltalmazó büntetőjogi anyagi jogi tényállások

A Btk. XXXIV. fejezete a közigazgatás rendje elleni bűncselekmények körében oltalmazza az Alaptörvényben meghatározottak érvényesítését:

- 1) határzár tiltott átlépése (Btk. 352/A. §),
- 2) határzár megrongálása (Btk. 352/B. §),
- 3) határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352/C. §),
- 4) embercsempészség (Btk. 353. §),
- 5) jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása (Btk. 353/A. §)²¹⁰
- 6) jogellenes tartózkodás elősegítése (Btk. 354. §),
- 7) családi kapcsolatok létesítésével visszaélés (Btk. 355. §),
- 8) harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása (Btk. 356. §),

illetve szankcióként a Btk. 364. § értelmében az embercsempészség, a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása, a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása, a jogellenes tartózkodás elősegítése, a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása és a tiltott szerencsejáték szervezése elkövetőjével szemben kitiltásnak is helye van²¹¹.

A rendőrség feladatai az államhatár védelme érdekében

A rendőrség általános határvédelmi és határrendészeti feladatai az Rtv. alapján

Az Rtv. alapján a rendőrség feladata:²¹² az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzése.

A rendőrség az Alaptörvényben és törvényi felhatalmazása alapján, valamint más jogszabályban meghatározott **bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:**

- 1) ellátja²¹³ a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik **az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kizorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében;**
- 2) **őrzi az államhatárt**²¹⁴, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt **idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat, részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában;**
- 3) **ellenőrzi**²¹⁵ az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, valamint végzi a **határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését, és a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását;**
- 4) külön törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés alapján **együttműködik**²¹⁶ a **külföldi és a nemzetközi rendvédelmi szervekkel**, fellép a nemzetközi bűnözés ellen. Nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa alapján – rendészeti feladatai ellátása során – **magyar rendőr külföldön,**

²¹⁰ Beiktatta: 2018. évi VI. törvény 11. § (1). Hatályos: 2018. VII. 1-től.

²¹¹ Beiktatta: 2018. évi VI. törvény 11. § (1). Hatályos: 2018. VII. 1-től.

²¹² A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1.§ (1) bek.

²¹³ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1.§ (2) bek. 9. pont

²¹⁴ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1.§ (2) bek. 10. pont

²¹⁵ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1.§ (2) bek. 11. pont

²¹⁶ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2.§ (4) bek.

rendőrségi vagy határrendészeti feladatokat ellátó külföldi szerv tagja Magyarországon területén törvényben, illetve nemzetközi szerződésben meghatározott rendőrségi jogosítványokat gyakorolhat;

- 5) határrendészeti, bűnüldözési és bűnmegelőzési célból a **nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködve külföldön felderítő tevékenységet végezhet, amely során információkat gyűjt az államhatár rendjét veszélyeztető cselekmények, valamint a terrorizmussal összefüggő cselekmények felderítése és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtása érdekében**²¹⁷;
- 6) irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli **az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését**²¹⁸;
- 7) megteszi az **államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket**²¹⁹.

A miniszter jóváhagyja az államhatár rendjének fenntartása érdekében a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó terveket²²⁰.

Az országos rendőrfőkapitány és a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója együttesen – az államhatár rendjének fenntartása érdekében – jóváhagyásra a miniszter elé terjeszti a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó terveket²²¹.

Az Rtv. meghatározza az ismertetett feladatokhoz, tevékenységekhez kapcsolódó fogalmak értelmezését is²²².

- 1) **Határterület:** a határvonaltól számított az a területsáv, amelyet a Kormány rendeletében meghatározott települések közigazgatási területe alkot, továbbá a nemzetközi forgalom számára megnyitott repülőtér, vasútállomás és kikötő (kikötőhely) külön-külön meghatározott területe.
- 2) **Határellenőrzés:** a rendőrségnek a Közösségi Kódex 2. cikk 9. pontjában meghatározott tevékenysége.
- 3) **Határforgalom-ellenőrzés:** a rendőrségnek a Közösségi Kódex 2. cikk 10. pontjában meghatározott tevékenysége.
- 4) **Határőrízet:** a rendőrségnek a Közösségi Kódex 2. cikk 11. pontjában meghatározott tevékenysége.
- 5) **Tömeges méretű migráció:** a szomszéd állam területéről személyek tömeges menekülése, amely közvetlenül veszélyezteti az államhatár rendjét, és rendkívüli intézkedés bevezetését teszi szükségessé.
- 6) **Tranzitterület:** egyes nemzetközi határátkelőhelyen az üzemeltető által – a rendőrség, valamint a vámhatóság egyetértésével – kijelölt terület, amely a személyek várakozására szolgál.
- 7) **Légifuvarozó:** az, aki a légitözlekedésről szóló törvényben meghatározott gazdasági célú légi közlekedési tevékenység végzésére jogosult.
- 8) **Információs rendszer:** az adatok automatikus feldolgozását, kezelését, tárolását, továbbítását biztosító berendezés, vagy az egymással kapcsolatban lévő ilyen berendezések összessége.

²¹⁷ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2.§ (5) bek.

²¹⁸ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1.§ (2) bek. 12. pont

²¹⁹ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1.§ (2) bek. 13. pont

²²⁰ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 5.§ 1) pont

²²¹ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 6.§ (4) bek.

²²² A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 97.§ (1) bek. j)-q) pontjaiban

A rendőrség határvédelmi és határrendészeti intézkedési feladatai az Rtv. alapján

Idegenrendészeti intézkedés: A rendőrség nemzetközi szerződés alapján végrehajtja a személyek államhatáron történő átadását, átvételét, valamint más államok között átadásra kerülő személyeknek az átadás helyére kíséréssel történő átszállítását, valamint részt vesz az Európai Unió tagállamai által közösen, kísérelével végrehajtott hazatérésekben. A rendőrség az idegenrendészeti hatáskörben elrendelt személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedéseket a tranzitterületen is alkalmazhatja²²³.

Határforgalom-ellenőrzés: A rendőrség a határátlépésnek az Európai Unió kötelező jogi aktusaiban és jogszabályokban meghatározott feltételeit ellenőrzi, ennek során jogosult az államhatár átlépésére jelentkező személyek személyazonosságát megállapítani, úti okmányát ellenőrizni, a személy tárgyait és járművét átvizsgálni. A rendőrség a tranzitterületen is jogosult a tranzitterületen tartózkodó személyek személyazonosságát megállapítani, az úti okmányukat ellenőrizni, a tranzitterületre történő be- és kilépés, valamint az ott-tartózkodás jogszerűségét ellenőrizni. A rendőrség a határforgalom ellenőrzése során engedélyezi a határátlépés jogszabályban meghatározott feltételeivel rendelkező személyek határátlépését, illetve megtagadja a határátlépés feltételeivel nem rendelkező személyek határátléptetését²²⁴.

Járványügyi intézkedések tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben: A rendőrség a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, a járványügyi intézkedések biztosítása céljából

- 1) útvonalat, közterületet a forgalom elöl elzárhat, a forgalmat korlátozhatja;
- 2) nyilvános és közforgalmú intézmények működését korlátozhatja;
- 3) magánlakásba – külön írásos utasítás birtokában – ellenőrzés, a helyszín megfigyelése és biztosítása céljából beléphet, és ott tartózkodhat;
- 4) területet, épületet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, vagy onnan távozzék, illetve az ott-tartózkodókat távozásra kötelezheti²²⁵.

Biztonsági intézkedés: A rendőr az önvészélyes állapot vagy a személyeket, illetőleg az anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése, továbbá az államhatár védelme érdekében²²⁶

- 1) megteszi a veszélyhelyzet elhárításához, megszüntetéséhez haladéktalanul szükséges, a feladatkörébe tartozó intézkedéseket;
- 2) intézkedik az önmagát vagy más veszélyeztető állapotban lévő személy orvosi vizsgálatára, és közreműködik az egészségügyi intézetbe történő szállításában;
- 3) intézkedik az öngyilkosság lehetőség szerinti megakadályozására;
- 4) közterületen vagy nyilvános helyen – ha az élet vagy a testi épség védelme megkívánja – intézkedik a magatehetetlen, önkívületben lévő, illetve erősen ittas vagy bódult személynek a lakására vagy kijózanító állomásra, egészségügyi intézetbe kíséréséről, illetőleg szállíttatásáról;
- 5) területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti.

Határbiztosítási távoltartás: A rendőr az államhatár rendjének és a határőrizeti tevékenység zavartalanságának biztosítása érdekében megakadályozza, hogy Magyarország területének a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk

²²³ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 35.§ (1)-(2) bek.

²²⁴ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 35.§ (1)-(3) bek.

²²⁵ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 35/B.

²²⁶ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 37.§

2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonalától, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belülre olyan személy lépjen be, valamint az ott tartózkodó olyan személyt távozásra kötelezi, akivel szemben a határzár tiltott átlépése (Btk. 352/A. §), a határzár megrongálása (Btk. 352/B. §), a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352/C. §), embercsempészség (Btk. 353. §), jogellenes tartózkodás elősegítése (Btk. 354. §), jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása (Btk. 353/A. §) bűncselekmény miatt büntetőeljárás van folyamatban²²⁷.

A fentiekben hivatkozott jogszabályi felhatalmazások alapján **a rendőrt intézkedési jogosultság** illeti meg, illetve annak **kötelezettsége** terheli **az államhatár őrzésével kapcsolatos feladatai ellátása során**. A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni²²⁸ vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve, ha ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.

²²⁷ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 46/F.§

²²⁸ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 13.§ (1) bek.

V.

RENDÉSZET ÉS RENDVÉDELEM

1. Rendészettudományi fogalmak

A rendészettudomány fejlődésének részeként a rendészet alapvető fogalmainak meghatározása több évszázados nemzetközi és hazai fejlődésen ment keresztül. A kutatási eredmények alapján az egyes fogalmak tartalmát illetően napjainkban is több felfogás uralkodik. A fogalmi megközelítések alapját a rendészet tárgyára, feladatára, szervezetére vonatkozó nézetek, álláspontok képezik.²²⁹ Abban azonban széleskörű szakmai konszenzus alakult ki, hogy a rendészet tárgya a közrend és a közbiztonság.²³⁰

A közrend és a közbiztonság fogalmi meghatározása

A közrend fogalma – tartalmára tekintettel – számos aspektusból vezethető le, így leírható erkölcsi és jogi kategóriaként egyaránt. Alapvetően ez a kettős megközelítés az oka annak, hogy a közrend fogalma tekintetében a szakirodalom több definíciót is ismer. Conha Gyöző²³¹ meghatározása szerint a közrend „az embereknek közös célra való együttműködése a jog és a természet határain belül.”

A közrend fogalma mégis a legátfogóbban a jogrendből vezethető le, hiszen a rendészeti tevékenység – közrend és a közbiztonság megóvása, fenntartása – az alkotmányos alaprendből levezetett jogszabályok által meghatározott kötöttségben érvényesül. A jogalanyok egymáshoz való viszonya alapján (mellérendeltségi avagy alá-fölérendeltségi viszony) az adott állam jogrendje két fő részre osztható: egyrészt a magánjogi jogrendre, másrészt a közjogi jogrendre. A magánjogi jogrend tárgya a magánjogi, gazdasági viszonyok rendezettsége, míg a közjogi jogrendben a szabályozás tárgya az egyén és a közösség, más megközelítésben az állam és a polgárainak szabályozott kapcsolatai találhatók.

A jogrend tételes szabályozása közvetlenül nem határozza meg a közrend teljes tartalmát, ezért a hatályos jogszabályok fogalom meghatározást sem tartalmaznak. Így a közrend fogalma az egyes jogágakban meghatározott szabályozási tárgyakkól vezethető le.

A közrend a legtágabb megközelítésben a közjog által létesített rend. A rendészet számára a közrend kétféle jelentést hordoz. Jelenti egyrészt a védelem tárgyát, amelynek megóvása felett legteljesebb jogkörben a rendőrségnek kell örködnie, másfelől a védelem formájaként, eljárási rendjeként határozható meg, amelyet a rendőrségnek és minden eljáró tagjának be kell tartania a közjog által szabályozott módon.

A jogirodalomban elfogadott álláspont szerint *a közrend lényege, hogy a jog feltétlen védelmet biztosít a közrend fogalma alá vonható intézmények részére, működési céljait érvényesíteni, működésüket óvni kívánja.* Ennek során azoknak a jogszabályoknak kell feltétlenül érvényesülniük, amelyek közvetlenül szolgálják és védik a gazdasági-társadalmi rendnek – többségükben az alkotmányban is kifejezett – alapjait.²³²

Mint a fentiekből kitűnt **a rendészet tárgya a közrend és a közbiztonság.** A két fogalom egymáshoz való viszonyáról megállapítható, hogy nem értelmezhetőek szinonim

²²⁹ A magunk részéről a továbbiakban Prof. Dr. Finszter Géza tudományos kutatási eredményeit tekintjük kiindulási alapnak.

²³⁰ Tauber István: A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája Belügyi Szemle 2002. 4. szám. 146.o.

²³¹ Conha Gyöző: Politika Közigazgatástan Budapest, 1905.

²³² Legf. Bir. Gf. VI. 33. 072/1997. sz.

meghatározásként, tartalmuk eltér. A közrend fogalmába nem vonható a közbiztonság, utóbbi fogalma az előzőtől eltérő önálló társadalmi és jogi jelentéssel bír.

A közbiztonság társadalmi szükséglet, mint ilyen a társadalom számára egyben fenntartandó értéként, és célként is jellemezhető. A közbiztonság fogalma két aspektusban értelmezhető: a *normatív*, valamint a *materiális* fogalmi megközelítésében. A közbiztonság normatív fogalma a jogrend tételes szabályaiban meghatározott vonatkozó tartalmi elemekből tevődik össze.

A közbiztonság materiális fogalma lényegét tekintve megegyezik a köznyugalommal, vagyis azzal a közállapottal, amelyben a személyek és a javak biztonsága, nyugalma biztosított, és amelyben az állam és polgárai cselekvési lehetőségei akadályok nélkül érvényesülnek.

A nemzetközi kutatásokat tükröző modern európai felfogás szerint a közbiztonság olyan kollektív társadalmi termék, amely az egyének és a közösségek tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességei és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki.²³³

Míndezek alapján a **közbiztonság** jogi tárgyként védendő értékek összességét jelenti, amelyet a demokratikus jogállamok államcélként határoznak meg.

A rendészettudomány, a rendészet és a rendészeti igazgatás

A rendészettudomány és a rendészet

A rendészettudomány tágabb megközelítésben azoknak a tudományos módszerekkel feltárt törvényszerűségeknek, és e törvényszerűségek alapján kidolgozott fogalmaknak rendszerbe foglalt összessége, amelyek alkalmasak a rendészet működésének, szervezetének és jogi szabályozásának leírására.²³⁴

A rendészettudomány gyakorlati tapasztalatok és az empirikus tények szintetizálásával elméleti tudást és gyakorlati ajánlásokat kínál az alábbi rendészeti területeken:

- 1) a szervezet célszerű kialakítása,
- 2) a rendészeti jellegű jogalkotáshoz,
- 3) a nemzetközi integrációs együttműködés támogatásához,
- 4) a közbiztonsági stratégiák megfogalmazásához,
- 5) a modernizáció sikeres tervezéséhez és végrehajtásához.

A rendészettudomány tárgya maga a rendészet.

A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása.²³⁵

A fogalom értelmezése során **veszély** alatt olyan állapotot, élethelyzetet kell érteni, amelyben a társadalom által értéknek elismert anyagi és szellemi javakat sérelem fenyegeti. A sérelem jellege szerint lehet javak megsemmisülése, értékének csökkenése vagy értékgyarapító képességének elvesztése.

A jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyeztető cselekmények jellemzője, hogy a társadalmi együttélés során adott élethelyzetben valamely tevékenység vagy mulasztás olyan oksági folyamatot indít el, amely sérelmet okoz.

²³³ Finszter Géza: A rendészeti szervek működésének jogi alapjai. Rendőrtisztviselői Főiskola Budapest, 2008. 25. o.

²³⁴ Finszter Géza: Bevezetés a rendészettudományba. Rendőrtisztviselői Főiskola Budapest, 2008. 21. o.

²³⁵ Finszter Géza: Bevezetés a rendészettudományba. Rendőrtisztviselői Főiskola Budapest, 2008. 23. o.

2. A rendészeti igazgatás

A rendészeti igazgatás jellege, fogalma

A rendészeti igazgatás jellegét tekintve a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magába foglaló – a rendészeti közjog által szabályozott – végrehajtó-rendelkező tevékenység.²³⁶

A fentiek alapján megállapítható, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erők birtokában hárítja el.

Az általánosan elfogadott nézet szerint a rendészeti igazgatás a közigazgatás egyik ágazata, amelynek társadalmi rendeltetése az, hogy a jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági kényszer eszközeivel – a legitim fizikai erők monopóliumának birtokában – védelmezze a társadalmat.

A rendészeti hatósági intézkedések, hatósági eszközök

A rendészeti hatósági intézkedések jellegük alapján több csoportba sorolhatóak. Így a rendészeti hatósági intézkedések egyik csoportja a rendészeti kényszerintézkedések, amelyek a jogellenes cselekmények megelőzésére, megszakítására és felderítésére irányulnak. A rendészeti hatósági intézkedések másik csoportja a veszélyeztetés tárgyának fizikai védelmére irányul, mely a hatósági szolgáltató jellegű intézkedésekben nyilvánul meg.

A rendészet közigazgatási jellegéből adódóan hatósági eszközökkel rendelkezik, amelyek az alábbi területeken érvényesülnek:

- 1) a jogellenes emberi cselekmények nyomán kialakult veszélyhelyzetek elhárítása,
- 2) tiltó jellegű magatartási szabályalkotás (pl. rendeletalkotás a közigazgatási jog vagy a szabálysértési jog területén) és szankcionálás jogsértés elkövetése esetén,
- 3) szolgáltató jellegű hatósági tevékenységek során (pl. okmányok, engedélyek kiadása, hatósági nyilvántartások vezetése és kezelése),
- 4) hatósági végrehajtó, rendelkező jellegű tevékenység (fokozott ellenőrzés, rendezvények, védett személyek biztosítása).

Mint utaltunk rá a rendészeti igazgatás fogalmi eleme a hatósági kényszer, amely a legitim fizikai erők monopóliumának birtokában alkalmazható. A legszélesebb körben a rendészeti hatósági intézkedési jogkörrel és a legitim fizikai erők alkalmazására szóló felhatalmazással a rendőrség rendelkezik. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a rendészeti igazgatás területét legnagyobb mértékben a rendőrigazgatás fedi le.

A rendészeti igazgatás alapfunkciói

A rendészeti igazgatást a tartalmi elemek sokrétűsége jellemzi, ezért a rendészeti igazgatás alapterületei is differenciáltak. A rendészeti igazgatás három alapfunkciója különíthető el: a jelenlét (örködés), a legitim fizikai erők alkalmazása és a bünyügyi felderítés (információszerzés).

A rendészeti alapfunkció közül a jelenlét, az örködés (ör-járőrszolgálat ellátása) a legáltalánosabb, legszélesebb körben ellátott feladat, amely a közrendet ért veszély

²³⁶ Finszter Géza: A rendészeti szervek működésének jogi alapjai. Rendőrtisztviselői Főiskola Budapest, 2008. 15. o

elhárításának első mozzanataként is értelmezhető. Jellegét tekintve oltalmazó funkció, amely a közrendet fenyegető veszélyhelyzet megelőzésére és felismerésére szolgál.

A hatósági kényszer, a legitim fizikai erőszak jogi, szakmai követelményei

A már kialakult veszélyhelyzetek felszámolására, a közrendet ért sérelmek helyreállítására a fizikai erőszak szolgál. Fontos követelmény, hogy a fizikai erőszak monopóliuma legitim módon kerüljön alkalmazásra. A legitimáció követelményei az alábbiakban foglalhatóak össze.

- 1) A legitim fizikai erőszak alkalmazása kizárólag törvényi felhatalmazáson alapulhat, amelynek tartalmaznia kell a korlátokat és a tilalmakat is. Az alkalmazás jogszabályokon alapuló eljárási rendben történik, amelyért a rendvédelmi szervezet és annak tagja felelősséggel tartozik (**törvényesség**).
- 2) Célja a jogellenes állapot megelőzése vagy megszakítása, illetve a felelősségre vonás biztosítása, ezért a célja sohasem lehet a jogsértés retorziója (**eszközjelleg**).
- 3) Csak akkor alkalmazható, ha a veszély más módon nem szüntethető meg (**szükségesség**).
- 4) A veszély megszüntetése során a legitim fizikai erőszak alkalmazásánál követelmény, hogy az a lehető legkisebb sérelmet okozza, és azt a véltlen személyek és tárgyi környezet feltétlen kíméletével kell alkalmazni (**minimális erőszak alkalmazása**).
- 5) A veszélyhelyzet elhárítása nem okozhat nagyobb hátrányt, mint aminek az elhárítását szolgálja (**arányosság**).
- 6) A jogellenes támadással szembeni fellépésnek térben és időben a jogellenes cselekménnyel összhangban kell történnie, a jogellenes állapot fennállásáig (**reaktívitás**).
- 7) A legitim erőszak alkalmazása professzió alapul, amely speciális felkészítés útján válik elsajátíthatóvá (**professzionizmus**).

A rendészeti igazgatás kettős természete

A rendészeti bűnüldözés célja a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, az állam büntető igényének biztosítása. A bűnüldözés rendje a büntetőeljárás-jog szabályozási tárgya, amelyet a Be. és más kapcsolódó jogszabályok töltenek meg tartalommal. A rendvédelmi szervek közül a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének nyomozó hatósági feladatok ellátására kijelölt szervei rendelkeznek általános nyomozóhatósági jogkörrel,²³⁷ a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nyomozóhatósági jogköreit a Be. 34. § (2) bek. a)-g) pontjai határozzák meg.

A rendvédelmi szervek közül – nyomozóhatósági jogkör nélkül – egyéb büntetőfelderítési, bűnüldözési feladatot ellátnak más szervek is (*polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, Nemzeti Védelmi Szolgálat*).

A vizsgált funkciók alapján megállapítható, hogy **kettősség** tapasztalható a **rendészeti igazgatás területén**. A rendészeti igazgatás a közrendvédelmi, közbiztonsági feladatait közigazgatási hatóságként végzi. Ugyanakkor a bűnüldözési szolgálat által végzett bűnüldözési, büntetőfelderítési feladatok az állam büntetőjogi igényének érvényesítése érdekében a büntető igazságszolgáltatás előkészítéseként történnek. A két feladat eltérő jellegén túl a szervezeti struktúra és a hatalmi ágakhoz való kapcsolódás eltérése (végrehajtói, bírói) is megfigyelhető. A rendészeti igazgatás szakterületi alapján különülnek el a rendőrség egyes szolgálati ágai. Így különösen a közrend (ezen belül a közlekedés rendjének) sérelmét jelentő veszélyek megelőzésére, felismerésére a **közbiztonsági (közlekedés) rendészet** hivatott. A közrend megbomlása esetén, annak legitim erőszak birtokában végzett helyreállítása rendészeti jellegű

²³⁷ Be. 34.§ (1) bek.

csapaterős bevetési jellegű feladat, amelyet az erre felkészített rendőri erők végeznek. A közrendet deliktumok formájában ért sérelmek során a felderítés és a büntető igazságszolgáltatás feladata a **bűnügyi szolgálati** ágra hárul, míg a közigazgatási jellegű felelősség megállapítását az **igazgatásrendészet**, az államhatár rendjének védelmét a **határrendészet** végzi.

3. A rendészet és a rendvédelem

A rendvédelmi szervek meghatározása

A rendészettel foglalkozó szakirodalomban vitatott a rendészet és a rendvédelem fogalmainak egymáshoz való viszonya. Egyes szerzők szinonim fogalmakként kezelik ezeket a kategóriákat, van olyan felfogás is, amely nem tekinti legitim meghatározásnak a rendvédelem fogalmát. Mások a rendvédelem fogalmát a jogalkotó által a rendészeti igazgatásban eljáró szervek kategorizálásának leírására használt jellemzőként kezelik.

Hazánk tételes közjoga a **rendvédelmi szervek** elnevezést határozza meg, így a szervezeti struktúrát tekintve a hatályos joganyag a rendészeti szervek meghatározást nem alkalmazza.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy **rendvédelmi szerv csak olyan szerv lehet, amelyet a jogalkotó akként határoz meg, és ezt jogszabályban rögzíti.** Így az egyes rendvédelmi szervek feladatai és szervezete is a jogalkotó által meghatározott közjogi rendbe illesztett jogszabályi rendelkezések alapján határozhatóak meg. Összefoglalva: rendvédelmi szerv az a szerv, amelyet a jogalkotó akként határoz meg. Feladatköröket tekintve rendvédelmi feladat minden olyan tevékenység, amelyet jogszabályi felhatalmazás alapján rendvédelmi szerv lát el.

Hatályos joganyagunkban a **rendvédelmi szervek** körét a **központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény**²³⁸ (Ksztv.) határozza meg. A jogszabály meghatározása szerint a rendvédelmi szervek központi államigazgatási szervek. A központi államigazgatási szervek a közigazgatás szervezeti és személyi struktúrájába illeszkednek. A központi államigazgatási szervek lényeges sajátossága egyrészt, hogy egyszemélyi vezetés alatt állnak; másrészt a központi államigazgatási szerv, a miniszter irányítása vagy felügyelete alatt álló központi költségvetési szerv.

Ennek értelmében a **rendvédelmi szervek**: *a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.*

A jogalkotó a Hszt. megalkotása során új jogintézményt vezetett be a rendvédelemben. A **rendvédelmi feladatokat ellátó szervek** köre szervei hatályát tekintve tágabb fogalmi meghatározást tartalmaz, mint a rendvédelmi szervek. Hatálya alá tartozik:²³⁹

- a) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv,
- b) a belső bűnmegelőzési és büntetőfelderítési feladatokat ellátó szerv,
- c) a terrorizmust elhárító szerv [az a)-c) pontban felsorolt szervek a továbbiakban együtt: rendőrség],
- d) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- e) a büntetés-végrehajtási szervezet,

²³⁸ 1. § (5) bekezdése

²³⁹ Az a)-h) pontban felsorolt rendvédelmi feladatokat ellátó szervek a törvény alkalmazásában a hivatásos állománya tagjainak hivatásos szolgálati jogviszonyára (a továbbiakban: szolgálati viszony) és egyes társadalombiztosítási ellátására terjed ki.

- f) az Országgyűlési Őrség²⁴⁰,
- g) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint
- h) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal²⁴¹.

Ugyanakkor a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hatálya alá tartozó szervek mindegyike nem minősül központi államigazgatási szervnek, ez a kitétel tehát – hatásköri, illetékességi szempontból – szűkítést tartalmaz.

A rendvédelmi szervek feladatai

Az egyes rendvédelmi szervek eltérő feladatokat látnak el a rendészeti igazgatási tevékenységük során. Erre tekintettel a jogalkotó az egyes rendvédelmi szervek feladatkörét és szervezeti struktúráját külön jogszabályokban határozza meg.

Az **Alaptörvény** 46. cikke a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül kiemeli a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Mindkét szervezet vonatkozásában funkcionális, feladatköri meghatározást alkalmaz. **A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv**, amelynek **alapvető feladata** a *bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában*²⁴². **A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata** *Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.*

A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályok, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályai, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok meghatározását a sarkalatos törvényre bízta²⁴³.

Az Alaptörvény e szabályozási tárgykörökből annyit emel ki, hogy e szervek működését a Kormány irányítja.

A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése.²⁴⁴

Magyarország **nemzetbiztonsági szolgálatai**: *az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, valamint a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ.*²⁴⁵

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok *(az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ)* a **katonai nemzetbiztonsági szolgálat** a Kormány irányítása alatt álló, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek.

²⁴⁰ Az Országgyűlési Őrség hivatásos állományának szolgálati viszonyára az e törvényben foglaltakat az Országgyűlésről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

²⁴¹ A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának szolgálati viszonyára az e törvényben foglaltakat a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

²⁴² Megállapította: Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 9. cikk. Hatályos: 2018. VI. 29-től.

²⁴³ Lásd: 1994. évi XXXIV. törvény 1-2. §, 4. §, 4/A. § (1)-(2), 5-6. §, 7-74. §, 92-101. §, 1995. évi CXXV. törvény 1-19. §, 26-37. §, 53-72. §, 74. §, 77-78. §, 2010. évi CXXII. törvény IV. Fejezet, 2011. évi CX. törvény 26. § (2), 2011. évi CXI. törvény 47. §, 49. §, 2011. évi CLXIII. törvény 49. §, 2011. évi CLXXIX. törvény 193. §, 2012. évi XXXVI. törvény 158. § (6).

²⁴⁴ Rtv. 1.§ (1) bek.

²⁴⁵ Nbtv. 1.§

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének célja, hogy törvényben meghatározott feladatok elvégzésével, a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével elősegítsék a Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését, ezáltal közreműködjenek az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében.

A büntetés-végrehajtási szervezet (bv. szervezet) *a külön törvényben meghatározott szabadságelvonással járó büntetéseket, intézkedéseket, büntetőeljárású kényszerintézkedéseket, a szabadságvesztésből szabadultak utógondozását, valamint a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelői feladatokat végrehajtó állami, fegyveres rendvédelmi szerv.*²⁴⁶ A bv. szervezet a feladatainak törvényes ellátásával járul hozzá a közrend és a közbiztonság erősítéséhez. A bv. szervezet működését a Kormány a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) útján irányítja. A bv. szervezet központi vezető szerve a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: Országos Parancsnokság), élén a büntetés-végrehajtás országos parancsnokával (a továbbiakban: országos parancsnok).

A katasztrófavédelem megvalósításában részt vevő **hivatásos katasztrófavédelmi szerv:**²⁴⁷

- az országos illetékességgel működő központi szerv,
- a megyei, fővárosi illetékességgel működő területi szervek,
- a helyi szervek a katasztrófavédelmi kirendeltségek és a hivatásos tűzoltóságok.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szerv, amelynek tagjai hivatásos állományúak, közszolgálati tisztviselők, köztisztviselők és közalkalmazottak.

A rendvédelmi szervek körébe nem sorolt, rendvédelmi feladatokat ellátó állami szervek

A továbbiakban a **rendvédelmi szervek körébe jogszabály által nem sorolt**, rendészeti tevékenységet végző, fegyveres szerveket, illetve fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó állami szerveket tárgyaljuk.

A központi költségvetés bevételi előirányzatainak hatékonyabb és gazdaságosabb teljesítése, az államháztartási érdekek hatékonyabb érvényesítése szükségessé tette az adó- és a vámigazgatás szervezeti integrációját. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, valamint a Vám- és Pénzügyőrség összevonásával létrejött szervezet a **Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV)** biztosítja az állam adó- és adójellegű bevételeinek teljes körű kontrollját és védelmét. A NAV **államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal.**²⁴⁸

A NAV államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott rendeletében kijelölt miniszter (a továbbiakban: kijelölt miniszter) által irányított, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A NAV vezetőjének feladat- és hatáskörét a kijelölt miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár (a továbbiakban: állami adó- és vámhatóság vezetője) gyakorolja. Az állami adó- és vámhatóság vezetője képviseli a NAV-ot, közvetlenül vezeti a Központi Irányítást, továbbá ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály a NAV vezetőjének feladat- és hatáskörébe utal.

A NAV – mint állami adó- és vámhatóság – **látja el** az állami adóhatóság és a vámhatóság jogszabályban meghatározott **feladatait**.

²⁴⁶ 1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről 1-2. §

²⁴⁷ Kat. 22. § (1) bek.

²⁴⁸ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 1.§

A NAV feladata:

- a részben vagy egészben a központi költségvetés, a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap vagy az elkülönített állami pénzalap javára teljesítendő kötelező befizetés;
- a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalap terhére juttatott támogatás, adó-visszaigénylés vagy adó-visszatérítés;
- az uniós vámjog végrehajtásáról szóló törvény hatálya alá tartozó kötelező befizetések megállapítása, beszedése, nyilvántartása, végrehajtása, visszatérítése, kiutalása és ellenőrzése, feltéve, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik.

Az **Országgyűlési Őrség**²⁴⁹ központi költségvetési szervként működő fegyveres szerv, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetében önálló címet képez. Az Országgyűlési Őrség gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat az Országgyűlés Hivatala látja el. Az Országgyűlési Őrség személyi állománya a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvényben meghatározott hivatásos állományúakból (a továbbiakban: országgyűlési őr), köztisztviselőkből, valamint olyan munkavállalókból áll, akikre a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalókra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az Országgyűlési Őrség feladata az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása, tárgyalási rendjének fenntartásával összefüggő, az e törvényben meghatározott személyvédelmi, létesítménybiztosítási feladatok biztosítása, protokolláris díszelgési, valamint az elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági feladatok ellátása. Az Országgyűlési Őrség:

- 1) ellátja a házelnök személyi védelmét;
- 2) az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületek, valamint az abban tartózkodók biztonsága érdekében létesítménybiztosítási feladatokat lát el;
- 3) biztosítja az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás rendjére vonatkozó szabályok betartását;
- 4) az Országházban, az Országgyűlés Irodaházában, valamint az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületekben gondoskodik a jogszabályokban meghatározott tűzbiztonsági követelmények megtartásáról, valamint a tevékenységi körükkel kapcsolatos veszélyhelyzetek megelőzésének és elhárításának a feltételeiről;
- 5) ellátja a tárgyalási rend fenntartásával kapcsolatos, e törvényben meghatározott feladatokat;
- 6) protokolláris díszelgési feladatokat lát el, és
- 7) elvégzi a részére törvényben, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat.

²⁴⁹ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről XIII. fejezete

4. A rendészeti igazgatás határterületei

A rendészet, mint szakmai professzió

A rendészeti jellegű tevékenységek belső sajátosságai miatt alapvető jellemzőként határozható meg, hogy annak mind anyagi, mind eljárási része jogilag szabályozott. A rendészeti tevékenységet végzők feladatai elkülönülnek a társadalmi munkamegosztásban végzett más tevékenységektől. Mint utaltunk rá a rendészeti tevékenység olyan hatósági jogalkalmazó tevékenységként értelmezhető, amely a jogellenes emberi cselekményekhez kötődik, így speciális felkészültséget, szakmai tudást igénylő hivatásként értelmezhető. Ebben a megközelítésben a rendészeti feladatokat ellátó szervezetek és szervek működése, szolgálata, és szolgáltatásának végzése egyik oldalról jog uralmán nyugszik, a másik szempontból a feladat elvégzéséhez szükséges szakértelmen alapul.

A jogállamok működésének egyik alapját képezi – mind a társadalom, mind az egyén szintjén – a szabadság, és a biztonság harmóniájának, egyensúlyának a kérdése. Ennek az egyensúlynak a fenntartása, arányainak biztosítása a rendészeti – ezen belül a rendőrség által legszélesebben alkalmazott jogkörben végzett – feladata. Ebben a megközelítésben a rendészet alapvető feladata nem más, mint a jogellenes emberi magatartásokból fakadó lehetséges veszélyhelyzetek elhárítása.

A közösségi rendőrség és a magánbiztonság

A fenti okfejtéssel szemben létezhet egy másik megközelítési mód is. Amennyiben a rendészet alapvető funkciói közül a biztonság feletti őröködő funkciót tekintjük elsődlegesnek, úgy a rendészeti filozófia új értelmet nyerhet. Ebben a megközelítésben a közrendet, a közbiztonságot érintő őrfunció során kiemelt szerepet kap a lehetséges veszélyhelyzetek megelőzése és feltárása. Ez a rendészeti – ezen belül a rendőri – szervezetek számára azzal a következménnyel jár, hogy folyamatos konzultációra, kooperációra utaltak a társadalom minél szélesebb rétegeivel annak érdekében, hogy a lehetséges veszélyforrásokat feltárják.

Ennek a megoldására alakult ki a közösségi rendőrség (community policing) modellje az angolszász államokban. A modellben a rendőrség elsősorban a bűnözés és a bűnözéstől való félelem okait kívánja megszüntetni, ezért az embereket foglalkoztató problémákat tárja fel és próbálja megoldani a legszélesebb társadalmi partnerségi együttműködés keretei között.

A professzionális közösségi rendőrség az állami rendőrség modelljei közötti lényeges eltérés tehát abban mutatkozik, hogy a közösségi rendőrségek működésük során igyekeznek alkalmazkodni a társadalom helyi közösségeihez, és az általuk megfogalmazott igényekhez. A közösségi rendészet fő mondanivalója a lakossággal való hatékony együttműködésen túl a bűncselekmények megelőzésének hangsúlyozása, a proaktív tevékenység fokozása. A proaktív módszer lényege, hogy a társadalom egyes tagjaiban, valamint a helyi közösségekben igényt támaszt a közrend és a közbiztonság fenntartására, a kriminális cselekmények elutasítására. A közösségi rendőrség filozófiájának legteljesebb leírását a kanadai modellben láthatjuk viszont.

Az európai rendőrségi modellek döntő többsége a társadalmi hagyományok, a jogrend elemei miatt eltérő sajátosságokat mutatnak. Azonban ezekben a rendőrségi modellekben is megfigyelhető a társadalom öngazgatási igényének megjelenése, és annak hatásai. Így a biztonság iránti társadalmi igény differenciáltabbá tette a rendészetet, mint közigazgatási tevékenységet. Egyes településrendészeti hatókörök kikerültek a rendőrség feladatainak köréből, ezeket erre szakosodott önálló szervezet (közterület-felügyelet) vette át. A bűnmegelőzés területén megfigyelhető társadalmi öngazgatás iránti igény eredményezte a

polgárórség létrejöttét. A társadalmi önigazgatáshoz kapcsolódó harmadik terület a magánbiztonsági szektor. A magánbiztonság tökeerős piaci tényezővé vált, amely eredményesen tud szerepet vállalni a személy- és vagyonvédelem egyes területein ott, ahol az állami oltalom nem elégséges, vagy folyamatosan magas biztonsági szint iránti igény mutatkozik (pl. bankok, pénzintézetek stb.).

5. A rendészet irányítása

A nemzetközi szakirodalom kutatási eredményei szerint a modern rendőrségi struktúrákat három jellemző (a jogérvényesítés, a professzionalizmus és a menedzsment) határozza meg. Ennek alapján fogalmazhatóak meg a modern, hatékony rendőrség tevékenysége során alkalmazandó kritériumok az alábbiak szerint:

- 1) érvényesülnek a jogszabályok rendelkezései és az emberi jogok tiszteletben tartása, azok betartása és betartatása (érvényesül a törvények uralma, amelyben a rendőrség a jog hadserege);
- 2) a belső munkamegosztásban elkülönülnek az egyes szakmai funkciók (közbiztonsági őrködő, veszélyelhárító karhatalmi és bűnüldözési funkciók, ez a rendészet professzionalizmusa);
- 3) biztosítottak, rendelkezésre állnak a legkorszerűbb tudományos és technikai feltételek és a korszerű vezetési módszerek (rendészeti menedzsment).

A rendőrségi modellek

A rendőrségi szervezeteket, majd az ezeket leíró modelleket, más néven rendőrségi modelleket több szempont alapján tipologizálhatjuk.

Ha a rendőrségnek a *közigazgatás szervezetében elfoglalt helye* alapján vizsgáljuk a kérdést, úgy **dekoncentrált államrendőrségi** modellt és **önkormányzati rendőrségi** modellt különböztetünk meg. A közigazgatási centralizált változat a civil közigazgatásba integrált államrendőrségi forma, ennek irányítója a kormány. Az önkormányzati modell a helyi, önkormányzati igazgatás része, és az irányítás során ennek primátusa érvényesül.

A *feladat és a hatáskörmegosztás alapján* közelítve **centralizált (kontinentális)** és **decentralizált (angolszász)** típusú rendőrségi modelleket különíthetünk el. A kontinentális modell a centralizált állami irányítást jelenti, míg a decentralizált modellt a partikuláris irányítású angolszász államokban elterjedt önkormányzati modellnek nevezik, mivel ezeken a földrajzi területeken terjedtek el leginkább.

A *közbiztonsági stratégia irányai alapján* **reaktív (reagáló)** és **proaktív (megelőző)** modellek ismertek.

A *büntető igazságszolgáltatásban betöltött szerep alapján* teszünk különbséget a **felderítő** és a **processzuális** rendőrségi szervezetek között. A felderítő típusú rendőrség (pl. Francia Köztársaság) szűk jogköröket gyakorol, feladata a gyanúsított(ak) felkutatása, elfogása, büntetőjogi felelősség megállapításához szükséges tények és bizonyítékok összegyűjtése. Ezzel szemben a processzuális (eljárás) rendőrség büntetőeljárás jogosítványai szélesebb körűek mind a felderítés, mind a vádirat készítését megelőzően a bizonyítás szakaszában (pl. Egyesült Királyság).

A rendőrség *szakmai, ágazati feladatait* vizsgálva **közbiztonsági** és **bűnügyi** típusú rendőrségi modellek léteznek. A felosztás a rendőrségek feladatmegosztásán, szolgálati tagozódásán alapul, ebben a modellben egyes országok rendőrségén belül a két szolgálati ág elkülönülése egyben a rendőri szervezet elkülönülését, valamint annak eltérő miniszteri felügyeletét is jelenti. Más országokban egységes rendőrségi szervezeten belül különül el a két szolgálati ág.

Ismert továbbá egy felosztás, amely a rendőrség *Európai Unióval kapcsolatos feladatai* szerint különíthető el. Ennek alapján három modell ismert, egyrészt a **tagországok rendőrségei**, másrészt az **Európai Unió rendőrségi intézményei** (pl. az Europol vagy a Schengeni Információs rendszer), harmadrészt a **szakosodott intézményrendszer** elemei (pl. Közép-európai Rendőr Akadémia).

VI.

RENDÉSZETI VEZETÉSI ISMERETEK

1. A vezetés, a szervezés és a szervezet összefüggései

A modern vezetés- és szervezettudományban a vezetés, a szervezés és a tevékenységet végző szervezet áll a kutatások középpontjában. Nincs ez másként a kapcsolódó rendészettudományi kutatások, továbbá a rendvédelmi szervek tudományos igényű leírása, elemzése, fejlesztése esetében sem. A továbbiakban e három tényező kölcsönhatásában vizsgáljuk a rendészeti vezetés kérdéseit és a kapcsolódó fogalmakat, valamint összefüggéseket.

A szervezés helye a szervezetben

A szervezetben belüli szervezési szintek az alábbiak szerint tagozódnak:

- vezetés,
- igazgatás,
- végrehajtás.

A szervezés az a vezetési funkció, amely a célok elérése és a tervek szerinti működés érdekében felsorakoztatja a szervezet személyi és tárgyi erőforrásait. Ennek keretében **a szervezet vezetőinek gondoskodniuk kell:**

- a szervezeti struktúra ki- és szükség szerinti átalakításáról, azon belül is elsősorban a munkamegosztás és hatáskörmegosztás módjáról (szervezettervezés – leginkább felső vezetői feladat);
- a működési folyamatok hatékonyságának és eredményességének megőrzéséről és javításáról (folyamatszervezés – leginkább középvezetői feladat);
- az egyes munkafázisok, műveletek optimális megszervezéséről és a kapcsolódó munkakörök tartalmának meghatározásáról (munkaszervezés – leginkább közvetlen irányítói feladat).

Irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés kapcsolata, összetevői

A társadalmi együttélés során az irányítás és a vezetés a közös emberi és társadalmi tevékenységek szükséges elemei. Ezek a tevékenységek csak az irányítás és a vezetés rendszerében értelmezhetőek. A társadalmi, gazdasági, technológiai fejlődés jelenlegi szakaszában minden irányítási, vezetési tevékenység sajátossága, hogy ezek jelentősége folyamatosan növekszik, fejlődések üteme együtt halad a szervezetek és a társadalom fejlettségi szintjével.

A rendészet területén tevékenykedő vezetőknek és irányítási feladatokat is ellátó beosztott munkatársaknak elsődlegesen azt kell megérteniük, hogy mi a különbség az irányítás, a felügyelet, az ellenőrzés és a vezetés között, illetve, hogy ezek a tevékenységek hogyan kapcsolódnak egymáshoz, miként alkotnak rendszert. A következőkben az irányítás, a vezetés a felügyelet és az ellenőrzés egymáshoz való kapcsolódását tekintjük át. A struktúra csúcsán az irányítás áll.²⁵⁰

²⁵⁰ Rendészeti Szakvizsga. II. kötet. Integrált rendészeti vezetési ismeretek. Dr. Szakács Gábor: Rendészeti Vezetési ismeretek Rendészeti Szakvizsga Bizottság Budapest. 2014. 2. o.

A rendvédelmi szervek irányításának, vezetésének sajátosságai

A rendvédelmi és más rendészeti feladatot ellátó szervek szervezetét általánosan a tagoltság és a hierarchikus felépítés jellemzi. Így felmerül az adott szervezeten belüli, illetve a szervezetek közötti tevékenységek, viszonyok igazgatásának kérdésköre.

A rendvédelmi szervek vezetésének általános céljai, szempontjai megfeleltethetők a vezetéselméleti szakirodalomban meghatározott általános feladatokkal és célokkal. A vezető feladata a szervezeti célok megvalósításának hatékony támogatása érdekében:

- a szervezeti struktúra kialakítása és szükség szerinti megváltoztatása (szervezet tervezés),
- a folyamatok összehangolása,
- a munkavégzés rendjének megteremtése, illetve a munkakörök létrehozása (munkaszervezés).

Az összefüggések ismeretében célokat lehet kitűzni a szervezetek elé, létrehozni a szervezet struktúráját, a célmegvalósítás érdekében összehangolni a tevékenységeket. A szervezetek vezetésében a racionális cselekvésre kell törekedni, ugyanakkor fel kell ismerni ennek korlátait, a szervezet érdek- és hatalmi viszonyait, a kulturális tényezők hatását, valamint az egyéni racionalitás határait is. A szervezet és környezete között fennálló kapcsolatok ismerete, azok tudatos felhasználása a vezetési tevékenység sikerének alapvető feltétele. Azonban a közigazgatás és az annak részeként működő rendészeti igazgatás sajátossága hierarchikus rendszereket alkot, ezért az alkalmazott vezetési funkciók is egymáshoz képest alá- és fölérendeltségi viszonyt mutatnak²⁵¹.

A rendészet területén is hasonló tendencia figyelhető meg, a szervezetek feladatai sokrétűbbé, egyben komplexebbé váltak, ez kihat a szervezetek tagoltságára és azok irányítási és vezetési viszonyaira is.

A rendészeti szervekre különösen jellemzők a **bürokratikus szervezeti modell jegyei**:

- 1) a centralizált irányítás,
- 2) az egyszemélyi vezetésen alapuló igazgatás,
- 3) a legapróbb részletekig kidolgozott szabályok,
- 4) a munkák pontos és szigorú felosztása,
- 5) a vezetők és beosztottak éles különválása,
- 6) a rendszeren belül megvalósuló személytelen viszony.

Az elemzők szerint az ilyen apparátusra jó irányítás mellett meghatározó a pontosság, a gyorsaság, az egyértelműség, az ügyismeret, a folyamatosság, a diszkréció, az egységesség, a szigorú alá- és fölérendeltség.

²⁵¹ Dr. Horváth - Dr. Kovács (szerk.) A rendészeti szervek vezetése és szervezéselmélete Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar Budapest, 2014. 10. o

2. Irányítás

Az irányítás fogalma, tárgya

„Az **irányítás** olyan jogviszony, melyben jogszabály által irányítási jogkörrel felruházott, az irányítótól elkülönült szervezet az irányított szervezetek részére reális célokat, teljesíthető feladatokat (magatartást) határoz meg, és azt egyértelműen, jogszerű akaratnyilvánítás formájában (döntés) közvetíti az irányítottak felé.”²⁵² A rendőrség irányítását – a Kormány megbízásából – a rendészetért felelős miniszter látja el.²⁵³ Az országos rendőrfőkapitány irányítja a rendőr-főkapitányságokat, azok vezetői pedig a rendőrkapitányságokat.²⁵⁴ Itt kell megjegyezni, hogy több szervezet (pl. megyei főkapitányságok), vagy egy-egy szakterület (pl. közlekedés-rendészet, bűnügy, határrendészet) irányítási feladatait ellátó személy egyben saját szervezetének, szervezeti egységének a vezetője is.

Az **irányítás tárgyát** az irányított szervezet **szervi és szakmai ügyei** képezik²⁵⁵. A szervi ügyek a szervezet létevel kapcsolatos viszonyokat foglalják magukban (alapítás, átszervezés, munkáltatói jogok, pénzügyek stb.), míg a szakmai ügyek csoportját azok a tevékenységek alkotják, amelyek ellátására a szervezetet létrehozták (pl. hatósági ügyek intézése, bűnmegelőzés).

Az irányítási jogviszony tartalmi elemei

Az irányítási jogviszonyban a következő tartalmi részelemek határozhatók meg:

- 1) **információgyűjtés** (beleértve az előrelátást is): dokumentumok elemzésével, méréssel, ellenőrzéssel, médiafigyeléssel, közvélemény kutatással, kommunikációval és egyéb formában valósulhat meg.
- 2) **döntés**: a cél, illetve a feladat kijelölésére irányuló tudatos elhatározás. A döntési helyzet akkor jön létre, ha az információgyűjtésre és a feldolgozásra, az előrejelzésre, majd az azt követő kockázatelemzésre, hasznossági számításokra, valamint a szükséges elemzésekre is sor kerül. Az irányítónak minden esetben döntenie kell, mert ez nem csak joga, de kötelessége is. A következő döntési alaphelyzeteket lehet megkülönböztetni:
 - a bizonyossági feltételek mellett,
 - a kockázati feltételek között,
 - a bizonytalansági feltételek között,
 - a konfliktus mellett.
- 3) **tervezés**: helyzetelemzés, az elérni kívánt állapot meghatározása, az erőforrások felmérése, a változatok kidolgozása, az egyeztetés és a jóváhagyás.
- 4) **cél- vagy feladat-meghatározás**: az irányítónak az a kötelessége, hogy az általa irányított szervezet hatás és feladatkörei figyelembevételével a célokat és a feladatokat, indokolt magatartásformákat részekre bontva meghatározza. A feladat meghatározása azonban önmagában nem elég, arra is szükség van, hogy a részcélt, részfeladatot vagy az indokolt magatartásformát végrehajtási kötelezettséggel járó formába foglalja az

²⁵² Szerkesztő: dr. Horváth Attila: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatás a közigazgatás működésében. Budapest, 2007. 11.p.; A központi közigazgatásban hatályos irányítási és felügyeleti viszonyokat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról **szóló** 2010. évi XLIII. törvény határozza meg

²⁵³ Rtv. 4. § (2) bekezdés

²⁵⁴ Rtv. 6. §

²⁵⁵ Rendészeti Szakvizsga. II. kötet. Integrált rendészeti vezetési ismeretek. Dr. Szakács Gábor: Rendészeti Vezetési ismeretek. Rendészeti Szakvizsga Bizottság Budapest. 2014. 4. o.

irányító szervezet (a forma adja a végrehajtás kényszerét). Ezek **az irányítás jogi és nem jogi eszközei. A döntés közvetítésének jogi eszközei:**

- a szabályozás joga, amelynek alkalmazásával az erre vonatkozó előírások szerint az irányító meghatározott formában, normatív aktussal rendezi az irányított viszonyait (jogszabály megalkotása, szervezeti és működési szabályzat meghatározása, eljárásrend kiadása stb.);
- normatív utasítás, amelyet csak jogszabály által megállapított hatáskörben adhat ki az irányító, és csak a hierarchikusan alárendelt szervekre lehet érvényes;
- konkrét utasítás, amely egyedi ügyben rendelkezik arról, hogy az irányított mit tegyen;
- egyedi konkrét ügyben való döntés, amikor az irányító lényegében átveszi az irányított szervtől a döntés jogát;
- az irányított döntéseinek felülvizsgálati joga (aktus-felülvizsgálati jog).

Bármilyen jogi eszközről is esik szó, fontos, hogy az pontosan és közérthetően tartalmazza a szükséges akaratnyilvánítást, egyértelműen fogalmazza meg a teendőket, indokolt esetben a határidőket, a végrehajtás elmaradásának a következményeit, valamint a várható szankciókat is.

A nem jogi eszközök körében számos olyan eszközzel rendelkezhet az irányító, amellyel befolyásolni képes az irányított magatartását. Ezek a motiváló eszközök (előléptetés, kitüntetés, jutalmazás, átszervezés vagy éppen ezek ellenkezője), annak ellenére, hogy nem alkalmasak az akaratközlésre, de kiválóan alkalmasak arra, hogy a nem jogszerűen gyakorolt irányítói akaratnyilvánítás végrehajtására ösztönözzenek.

- 5) **a teljesítés feltételeinek megteremtése** (beleértve a kommunikációt): nagyon fontos, hogy a döntés végrehajtásának megkezdésére akkor kerüljön sor, ha az erőforrások már rendelkezésre állnak vagy folyamatosan megteremthetők. Nem nevezhető felelős megoldásnak, ha az irányító hatalmi szóval „rányomja” az irányítottakra az új feladat költségeit.
- 6) **ellenőrzés:** az ellenőrzés – mint az irányítás eleme – egyrészt azért fontos, mert ezúton győződik meg az irányító, hogy a folyamatok a kijelölt cél irányába haladnak, másrészt, pedig ennek megállapításai, adatai a visszacsatolás útján részei lesznek annak az információs bázisnak, ami újabb kiindulópontja lehet az irányítás során hozandó döntéseknek.
- 7) **intézkedés, visszacsatolás:** az intézkedés sajátossága az irányítási elemek között, hogy míg a többi részlem szükségszerűen megjelenik az irányítási folyamatban, ez a részlem eshetőleges. Ha minden jól megy, és az ellenőrzés mindent rendben talált, intézkedésre nincs szükség. Az ellenőrzés ebben az esetben sem volt felesleges, mert feltárt egy optimális folyamatot, amelynek tapasztalatai más szervezeteknél hasznosíthatók. Az intézkedések attól függően csoportosíthatók, hogy az ellenőrzés a hiányosságok eredőjét hol fedezte fel. Hiba lehet a szervezetben, a vezetésben, az erőforrások felhasználásában, valamint a teljesítésre irányuló eljárásban, ahol helytelen intézkedés született, mulasztás történt vagy tudatos jogsértésre került sor. Ezek alapján az intézkedések érinthetik az irányított szervezetet, a vezetőt, érinthetik a cél, a feladat érdekében indított folyamatokat, illetve sor kerülhet szankcionáló intézkedésekre is.

A szervezetet érintő intézkedések irányulhatnak az irányított szervezet:

- 1) belső szabályozásának módosítására, kiegészítésére;
- 2) struktúrájának átalakítására;
- 3) más szervezettel való összevonására, szétválasztására, átalakítására, megszüntetésére;
- 4) hatáskörének részbeni elvonására, máshová telepítésére;
- 5) vezetőjének visszahívására, új vezető kinevezésére;

- 6) erőforrásainak átcsoportosítására.

Amennyiben az irányított szervezetnél a cél és feladat teljesítésére irányuló eljárásában van a hiba, úgy az irányító:

- egyedi utasításban meghatározhatja a teendőket,
- megsemmisítheti a vezető döntését,
- döntési, eljárási kötelezettséget írhat elő.

Mindezekon túl lehetősége van fegyelmi, kártérítési eljárás kezdeményezésére és lefolytatására, illetve szabálysértési vagy büntetőeljárás kezdeményezésére is.

3. Felügyelet

„A felügyelet olyan közigazgatási jogviszony, melyben a felügyeleti jogkörrel felruházott szervezet – mint a felügyelt szervtől elkülönült szervezet – gondoskodik arról, hogy a felügyelt szervezet működése megfeleljen az előírt magatartásnak.”²⁵⁶ Ennek keretében kizárólag ilyen szempontból ellenőrzi a felügyelt szerv tevékenységét, és szükség esetén jogszabályban meghatározott intézkedés útján gondoskodik a megfelelő magatartás kikényszerítéséről, illetve más, arra hatáskörrel bíró szervezetnél intézkedést kezdeményez. Nem terjed ki a felügyelet a magatartás, a cél, a feladat meghatározására, vagy azokon kívül eső magatartási formák kikényszerítésére, és célszerűségi szempontok sem vezérelhetik a felügyeletet gyakorlót. A közelítő meghatározásból látható, hogy a felügyelet kevesebb, mint az irányítás. A felügyelet része az irányításnak, de nem azonos azzal. Lehetséges felügyelet irányítási jogkör nélkül, de irányítás felügyeleti jogkör nélkül elképzelhetetlen. A felügyeleti jog jogosultja ellenőrizhet és intézkedhet a jogszerű állapot helyreállítása érdekében. A felügyelet különböző résztevékenységek rendszeréből áll. Ezek közé tartozik, hogy jogosult hozzájutni meghatározott információkhoz, továbbá, hogy ellenőrzési és intézkedési jogkörrel rendelkezik, ugyanakkor az irányító szervekhez hasonló beavatkozási joggal nincs felruházva.

4. Ellenőrzés

Az ellenőrzés²⁵⁷ az irányítás, illetve a felügyelet részelemeként funkcionál. **Az ellenőrzés** olyan tevékenység, amely során az ellenőrzés alanya az ellenőrzött szervezet (személy) számára meghatározott cél (feladat) ismeretében megvizsgálja és értékeli az elért célokat, a feladatok teljesítését és ennek birtokában levonja a megfelelő következtetéseket. A közigazgatási, valamint a rendészeti munkamegosztás keretében, a felügyelethez hasonlóan, az ellenőrzés önállósulhatott, önálló és olyan jogviszonnyá válhatott, ahol az ellenőrzési jogviszony alanya csak és kizárólag ellenőrzésre jogosult. Az ellenőrzés alapján szükséges intézkedések megtétele az ellenőrzést végzőtől független szervezet hatáskörébe tartozik. **Az ellenőrzés típusai** tárgyukra és eljárási rendjükre tekintettel lehetnek: átfogó, téma-, cél-, utó-, mobil jellegűek. A rendvédelmi szervek vonatkozásában sajátos ellenőrzési feladatokat lát el pl. a Nemzeti Védelmi Szolgálat Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálata.

²⁵⁶ Szerk: dr. Horváth Attila: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatás a közigazgatás működésében. Bp., 2007. 20. p.

²⁵⁷ Lásd bővebben: A közigazgatási és integrált rendészeti vezetési ismeretek: Integrált rendészeti vezetési ismeretek Rendvédelmi szervezetek hivatali igazgatásánál.

5. Vezetés

„A vezetés olyan tevékenység, amely az erőforrások hatékony és eredményes felhasználására irányul bizonyos cél(ok) elérése érdekében.”²⁵⁸ A vezetés ugyanakkor emberekre irányuló irányító tevékenység, ráhatás, befolyásolás annak érdekében, hogy a vezetettek megértsék, elfogadják és maradéktalanul végrehajtsák a szervezet vezetőjének döntéseit. A vezetés olyan jogviszony, amelyben az adott szervezeten belül a többi személlyel azonos jogviszonyban álló, de vezetői jogkörrel felruházott személy vagy testület a szervezet személyi állománya részére közvetíti az irányító által kitűzött célt vagy előírt feladatot. A teljesítéshez meghatározza a részcélokat, részfeladatokat, előírja a megvalósításhoz célszerű magatartást, és azt egyedi akaratnyilvánítás formájában közvetíti a munkatársak felé. Kialakítja a megvalósításhoz szükséges munkamegosztást, gondoskodik a megvalósításhoz szükséges motivációról, folyamatos kommunikáció útján az információáramlásról, kialakítja és fenntartja az optimális munkafeltételeket, ellenőrzi a munkafolyamatokat, értékeli a teljesítést és az előírások alapján megteszi a szükséges beavatkozásokat a feladatok szakszerű, hatékony végrehajtásának biztosítására.

A vezetés típusai

Minden szervezetet vezet valaki, ez lehet testület vagy személy. Csak és kizárólag őt illeti meg a vezetés joga, és köteles azt végezni. Ott, ahol erre szükség van, a vezetői jogot szigorú szabályok szerint megoszthatja, átruházhatja, de ettől még az ő felelőssége fennáll a szervezet vezetéséért.

- **Az egyszemélyi vezetés** jellemzője, hogy egy személy kezében összpontosul a vezetői hatalom. A vezető képviseli a szervezetet, őt illetik meg a jogok és hatáskörök, dönt, szervez, személyesen ellenőriz, példát mutat, motivál, és egy személyben felel is a szervezet eredményes működéséért. Az egyes vezetői részfeladatok „leadhatók” alacsonyabb vezetői szintekre, ami a vezetői felelősséget nem érinti. **Előnye**, hogy az egyes helyzetekben azonnal tud reagálni, rugalmas, stílusa a helyzethez, a feladathoz igazítható, a képességek jobban érvényesülhetnek, a szakmai ismeret ellenőrizhető, illetve fejleszhető, a felelősség egyértelmű, szükség esetén gyorsan cserélhető, pótolható, ugyanakkor stabilitást biztosít a szervezet működésében. **Hátránya**, hogy meghatározó szerepe van az egyéni tulajdonságoknak, a rögtönzésre való hajlam erős, kialakulhat a vezető autoriter magatartása.
- **A testületi vezetés** jellemzője, hogy a vezetési funkciók egy erre a célra választott vagy kinevezett, egyenjogú személyekből álló testületet illetnek meg. A testület saját maga (ritkán az irányító) által meghatározott rend szerint végzi a tevékenységét. Döntéseit az ülésein hozza meg, általában egyszerű vagy minősített többséggel. A szavazati jog egyenlő. További sajátosság, hogy a tagjai – a döntésen kívül – egyes vezetői feladatok végzésével megbízhatók, közöttük munkamegosztás alakítható ki. Közöttük első az egyenlők között a megválasztott testületi vezető (elnök), akinek feladata a testület működtetése, az eljárások vezénylése, a formalitások megtartása fölötti őröködés. Többlétjoga a vezetésben nincs, legfeljebb szavazategyenlőség esetén az ő szavazata dönt. **Előnye**, hogy a testület tagjainak ismeretei összegeződnek, így szélesebb tudásbázison születik a döntés. Kiküszöböli a szubjektívizmust, a szélsőséges nézetek, szándékok kiegyenlítik egymást. Jobb lehetőség van az alternatívák felfedezésére, az

²⁵⁸ Nemes Ferenc: Vezetési ismeretek és módszerek. Budapest, 2001. 9. p.

érdekek jobban kiegyenlítődhetnek. **Hátránya**, hogy lassú (a döntés sebességét a leglassabban gondolkodó reagáló tagjának „gyorsasága” határozza meg), mindemellett időigényes, költséges, működése szakaszos, nem képes azonnal reagálni helyzetekre; az egyéni felelősség alig állapítható meg.

Az adott előnyök és hátrányok azonban nem elégségesek ahhoz, hogy az egyik vagy másik típust előnyben részesítsük. Megvan a helye a rendszerben is mind a kettőnek.

A vezetés, a feladat-végrehajtás során jelentkező irányítás és a végrehajtás

Nagyobb szervezetek esetében a feladat végrehajtás során a vezetés és az irányítás különválnak, és az irányítás a vezetés részének tekintendő. Kisebb szervezetek, szervezeti egységek esetében ez a két szint általában összemosódik. Hasonlóság mutatkozik abban, hogy a vezető is és az irányítási feladatokat ellátó is, emberekkel foglalkozik. Mindketten érdekeltek a szervezet, illetve a szervezeti egység előtt álló célok hatékony, professzionális és jogszerű megvalósításában. A vezető által ellátandó funkciók összhangban vannak az irányítási feladatokat ellátó funkcióival. Ezen azonosságok mellett azonban különbözőségek is vannak a vezető és az irányító tevékenységei között. Egy jól működő vezetőre inkább a változás és a dinamizmus jellemző, míg az irányítónak a rendet és a következetességet kell megjelenítenie. A vezetőnek előre kell látnia a kihívásokat, és ezek megvalósítása érdekében hatnia kell munkatársaira, befolyásolnia kell őket a kívánt cél elérésére. Az irányítónak – mindenek előtt szakmai felkészültségére alapozva – a konkrét feladatellátást kell vezérelnie. A vezetőnek inkább követői, az irányítási feladatokat ellátónak inkább beosztottai vannak. **„A menedzserek (az irányítók) azok az emberek, akik a dolgokat jól csinálják. A leaderek (a vezetők) pedig azok az emberek, akik jó dolgokat csinálnak.”** Nem szabad elfelejtenünk, hogy a szervezet prosperálásához mindkettő jelenlétére szükség van.

Vezetés a feladat végrehajtása során

A vezetés (leadership) tehát az irányítási és végrehajtási szinttel szerves egységet alkot, és csakis e három összetevő szinergikus együttműködése esetén tud a szervezet, a szervezeti egység hatékonyan működni. Ebben az értelemben a vezetés a szervezet vagy csapat tagjainak folyamatos motivációját, és a munkához szükséges feltételek megteremtését jelenti. A vezetés mindezen túl felelősséget vállal a szervezetért, a vezetett csoportért. Pár lépéssel mindig előttük kell járnia, de nem sokkal, hogy kapcsolata az irányítottakkal ne szakadjon meg. A vezető személy vagy a vezetési funkciókat ellátó testület utat mutat a szervezetnek, és ezt úgy kell tennie, hogy az útmutatást az érintettek elfogadják, azonosuljanak azzal.

A vezető általánosan felvállalt kötelezettségei és feladatai:

- 1) a szervezet hatékony működésének megoldása, illetve a feltételek biztosítása a küldetés teljesítéséhez;
- 2) hosszú távú stratégiák kidolgozása;
- 3) a prioritások meghatározása;
- 4) a külső körülményekre való reagálás, a fenyegetések kivédése, az erőforrások optimális kihasználása;
- 5) a belső változásokra való reagálás;
- 6) az ellenőrző és értékelő rendszerek biztosítása.

Az irányítás (menedzsment) szerepe a feladat végrehajtása során

Az irányítás (menedzsment) a munkaszervezést jelenti, a hosszú távú stratégiák operatív szintű megvalósításáért felel, a napi tevékenységet koordinálja és felügyeli. Feladatai:

- 1) koordinál – különböző csoportok és személyek tevékenységének összehangolója;
- 2) fejleszt – a feladat elvégzéséhez megfelelő módszereket igyekszik találni és elfogadtatni a feladaton dolgozókkal;
- 3) értékeli – gondoskodik az eredmények értékeléséről annak érdekében, hogy azok hasznosíthatók legyenek. A feladatokon túl az embereket is értékeli, támogatja, felelősségre vonja;
- 4) kapcsolatokat épít, a szervezet napi feladatainak külső kommunikációjában is részt vesz, illetve irányítja azt;
- 5) szervez, a célokat feladatokra bontja, és ezekhez hozzárendeli a megfelelő munkatársakat és az egyéb forrásokat;
- 6) építi a csapatot, a feladat vagy a cél megvalósításáért felelős csapat főnöke minden tekintetben;
- 7) szakértő, az adott területen nem csak gyakorlati, de elméleti képességei révén is autoritást tud teremteni.

Az irányítást – csak úgy, mint a vezetést – elláthatja egy személy vagy egy testület is. Fontos szempont, hogy az irányítónak nem kizárólag a feladatokra kell figyelnie, hanem az emberekre is. Ezért a jó menedzser figyelembe veszi munkatársai javaslatát, meghallgatja problémáikat és igyekszik azokat megoldani, hisz csak az a szervezet, szervezeti egység tud hatékonyan működni, ahol mindenki jól érzi magát.

A végrehajtási szint

Az irányítás (menedzsment) hatékony eszköze az alárendeltségében jól működő végrehajtási szint, a szakirodalmi megfogalmazásban ez a szint a csapat. A végrehajtási szint a feladatok napi megvalósításában vesz részt. A végrehajtási szintet általában a következő funkciók és feladatok jelentik:

- 1) adminisztráció vezetése,
- 2) napi szintű intézkedések,
- 3) szervezés,
- 4) a szervezet feladatrendszerének, szolgáltatásainak intézése,
- 5) elszámolás a feladatok végrehajtásának körülményeiről és eredményeiről az irányítónak, a vezetőnek.

A végrehajtási szint a napi végrehajtási tevékenység területén szerez értékes tapasztalatokat, sokszor újít, időt, pénzt, embereket megtakarító megoldásokkal tud szolgálni. Amennyiben a vezetés nyitott és hatékony, képes ezen újításokat a gyakorlatba átültetni.

A vezetői stílusok

A vezetési stílus annak a módja, ahogy a vezető beosztottjai irányítását végzi, a problémák megoldására, a döntések meghozatalára és a feladatok kiadására vonatkozóan. A vezetési stílus egyéniséget tükröző magatartás, ezért gyakran nem tudatos, és normatív eszközökkel nyilván nehezen is szabályozható. ²⁵⁹

²⁵⁹ Közigazgatási szakvizsga: Általános közigazgatási ismeretek. IV. modul: Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek. Harmadik hatályosított kiadás 20117. NKE RTK Dialog Campus Kiadó Budapest 27. o

A vezetési stílusok elméleti leírása két nagy csoportba sorolható:²⁶⁰

- döntésközpontú vezetési stílusok – amelyek főként aszerint térnek el, hogy a vezetők milyen beleszólást engednek meg a munkatársaiknak;
- személyiségközpontú vezetési stílusok – amelyeket aszerint tipizálnak, hogy a vezető mire fordítja az elsődleges figyelmét (jellemzően az elvégzendő feladatra vagy a beosztottakkal való kapcsolat alakítására).

Ezekből Kurt Lewin modelljét ismertetjük, aki az alábbi vezetői stílusokat különböztette meg: Az **autokratikus típusú vezető** a pozícióból fakadó hatalmat maximálisan kihasználja, szinte mindenben egyedül dönt, és a végrehajtást rendszeresen ellenőrzi. Kategorikus utasításai vannak; elvárja, hogy a beosztottak feltétlenül engedelmeskedjenek. Az autokratikus vezetésnek előnye a gyors, határozott döntés, és az egyértelmű felelősség. Vannak olyan vezetési szituációk, amelyekben helye van az autokratikus vezetésnek, a parancsolás és engedelmség egyértelmű érvényesülésének (pl. rendkívüli körülmények esetén vagy a fegyveres testületeknél).

Nem megfelelő helyzetekben alkalmazva hátrányos következményekkel járhat. Romlik a munkahelyi légkör, a beosztottak közérzete, de a vezetőben is személyiségtorzulások keletkezhetnek (önkényesség, hatalommal való visszaélés, hatalmi féltékenység, bizalomhiány stb.).

A **laissez-faire** (magyarul: tenni hagyni) **típusú vezetés** felfogása szerint a szervezetben a célok a maguk rendjén, rendszeres külső beavatkozás nélkül is megvalósulnak. Ezért kerüli a szervezet életébe, a feladatok megoldásába történő túlzott, részletes beavatkozást. Beavatkozást csak diszfunkciók esetén tart szükségesnek. Ennek előnye lehet a kreativitás, a beosztottak önállóságának növekedése. Alkalmazására jól szabályozott szervezetek esetében lehet eredményesen támaszkodni. Amennyiben a vezetői döntések rendszeresen elmaradnak, az a szervezet dezorganizációjához vezethet.

A **demokratikus vezetési stílus** esetében a vezető tudatosan építi a szervezet kollektívájára. A döntéseket saját hatáskörében hozza, de a célok kitűzésébe és a problémák megoldásába a munkatársakat bevonja, azok véleményét, javaslatait a döntések előtt kikéri, sőt ösztönzi, hogy a szervezet iránti érdeklődésük mind erősebb legyen. Ennek következtében a beosztottak jobban azonosulnak a szervezeti célokkal, azokat belső meggyőződés alapján követik, erősödik az együttműködési készség és a közösségi tudat.

A demokratikus vezetés alapját a vezető személyes tekintélye és együttműködési készsége együttesen alapozza meg. Az ilyen vezetéshez sokoldalú felkészültség, tárgy-, hely- és emberismeret, igényesség, hivatástudat, munkabírási és munkaszeretet szükséges, amelyhez általában szilárd jellemvonásoknak, erős akaratnak és önellenőrzési képességnek is párosulni kell.

A demokratikus vezetői munkastílus kialakítása a legnehezebb, ez igényli a legtöbb energiát.

²⁶⁰ Közigazgatási szakvizsga: Általános közigazgatási ismeretek. IV. modul: Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek. Harmadik hatályosított kiadás 20117. NKE RTK Dialog Campus Kiadó Budapest 27. o

6. A sikeres vezető és a sikeres szervezet

A kompetencia értelmezése és szerepe

Kompetencián „egy személy **alapvető**, meghatározó jellemzőit értjük, amelyek **okozati kapcsolatban** állnak az adott munkakör ellátásához szükséges **kritériumszintnek megfelelő** hatékony és/vagy kiváló teljesítménnyel.”²⁶¹ A kompetencia általános fogalmi meghatározásában szereplő összetevőket vizsgálva az alábbiakat állapíthatjuk meg. A kompetencia alapvető, mert meghatározó és tartós része a személyiségnek bármely helyzetben valószínűsíti a viselkedést. Az okozati kapcsolat azért jön létre, mert az adott kompetencia okozza vagy befolyásolja a kérdéses viselkedést és teljesítményt. A kritériumszintnek való megfeleléstől – amit a szervezet, mint teljesítménykövetelményt határoz meg, az adott munkakört betöltővel szemben – pedig az függ, hogy ki fog valamit kiválóan, közepesen vagy rosszul elvégezni.

Az általános kompetencia szerkezetének elemei:

- 1) **ismeret, tudás:** a munkakörhöz kapcsolódó információk, fogalmak és elméletek (az ismeretek a legjobb alapjai annak, amit egy személy meg tud tenni, nem pedig annak, amit valójában meg fog csinálni),
- 2) **jártasságok, készségek:** valamely fizikai vagy szellemi feladat teljesítésére vonatkozó tulajdonságok,
- 3) **szociális szerepek vagy „értékek”:** amelyet a személy fontosnak ítél (pl. érték lehet a karrier vagy a szakmai siker),
- 4) **én-kép:** az egyén milyennek látja magát (pl. szakértőnek, vezetőnek),
- 5) **személyiségvonások:** fizikai jellemzők és az adott helyzetekre, információkra adott válaszok (pl. reakcióidő, illetve önbizalom, önértékelés),
- 6) **motivációk:** szinte mindent befolyásolnak, amit teszünk.

Bizonyított, hogy az ismeret, a tudás, a jártasság és a készség szintje jól látható és tanítható, míg a szociális szerepek, az én-kép, a személyiségvonások, valamint a motiváció nehezebben felismerhetők, azonosíthatók, de ennek ellenére eredményesen fejleszthetők.

A különböző tudományterületeken (pl. pedagógia, szociológia, pszichológia, vezetéselmélet, közgazdaság) számos kompetenciafelosztást, kompetenciarendszert alkalmaznak. A munka világában is kialakult egyfajta struktúra, amely szerint megkülönböztetünk:

- 1) **alapkompenciákat:** azokat a jellemzőket foglalják magukba, amelyek gyakran előfordulnak, általánosan alkalmazunk, és megteremtik az alapot ahhoz, hogy a kulcskompetenciák, a generikus és a funkcionális kompetenciák kialakíthatók legyenek (pl. az írás, az olvasás, a számolás, a szövegértés);
- 2) **kulcskompetenciákat:** nem egyetlen szakma tartozékai, hanem valamennyi, az Európai Unió az alábbi kulcskompetenciák meglétét, illetve folyamatos fejlesztését preferálja:
 - anyanyelven való kommunikáció,
 - idegen nyelvi kommunikáció,
 - matematikai készségek,
 - alapkészségek a tudományban és a technológiában,
 - informatikai készségek,
 - tanulás tanulása,

²⁶¹ Mohácsi Gabriella: Kompetencia modell nemzetközi környezetben 1-2- rész. Humánpolitikai Szemle 1996. 11-12. szám, 3-11. és 3-15. p.

- interperszonális és állampolgári készségek,
 - vállalkozói készségek,
 - kulturális tudatosság (általános műveltség);
- 3) **generikus kompetenciákat:** egy szervezet valamennyi munkakörére vagy egy-egy munkakör családjára vonatkozó viselkedéseggyüttes. A munka világában legfontosabbnak tartott kompetenciák: egy munkafolyamat racionális megszervezése; takarékoság az idővel, az energiával és az anyaggal; a problémaérzékenység és problémamegoldás, az alternatív megoldási lehetőségek összehasonlítása; a lényeglátás, a döntésképeség; az együttműködés, a kommunikációs készség; az innováció és a kreativitás;
- 4) **speciális vagy funkcionális kompetenciákat:** az egyes munkakörök sikeres ellátásához szükséges viselkedés-repertoárt és a kimagasló teljesítményt szolgáló szakmai tudást foglalják magukba (pl. munkakörhöz vagy munkakör családhoz igazodó kompetenciái, vezetői kompetenciák).

Az intelligencia tényezői és szerepük

A rendészet területén tevékenykedő vezetők és menedzserek vonatkozásában is igaz a megállapítás, amely szerint a munkában, illetve a vezetésben való sikeresség szempontjából három tényező meghatározó jelentőségű:²⁶²

- az **értelmi intelligencia** (IQ, az örökölt és a megszerzett tárgyi tudás, általános műveltség, szakmai, jogi és technikai ismeretek stb.),
- a **gyakorlati intelligencia** vagy szakértelem (az általános és a rendészeti területen szükséges szakértelem, valamint a tapasztalat kombinációja, amely alkalmassá tesz egy adott munkakör betöltésére),
- és az **érzelmi intelligencia** (az adott munkakör ellátásához kapcsolódó készségek és a kognitív képességek /pl. analitikus gondolkodás, szakmai hozzáértés/ azon együttese, amely meghatározó a munkában való sikerességet illetően).

Az érzelmi intelligencia

A három tényező közül a munkában való kiemelkedő teljesítmény elérése szempontjából **meghatározó jelentőségű az érzelmi intelligencia.**

Az érzelmi intelligenciában összeadódnak azok a kompetenciák, amelyek egyesítik a gondolatot (a kogníciót, az észet) és az érzést (az emóciót, a szívet). Ezeket hívjuk érzelmi kompetenciának. Tehát „az érzelmi kompetencia olyan tanult, illetve fejlesztett képesség, amely az érzelmi intelligencián alapul és kiemelkedő munkateljesítményhez vezet.”

Kutatási eredmények alapján igazolt, hogy az érzelmi intelligencia a munkában való sikeresség szempontjából kiemelten fontos, fontosabb, mint az értelmi és a gyakorlati intelligencia együttesen. Természetesen az adott munkakörhöz képesítési követelményként előírt, illetve szükséges értelmi és gyakorlati intelligencia megfelelő szintű birtoklása elengedhetetlen alapfeltétele a kimagasló teljesítménynek. Azonban ezekkel hiába rendelkezik valaki megfelelő szinten, ha az érzelmi intelligenciát illetően hiátusai vannak. Az érzelmi intelligencia hiánya hátráltatja azon szakértelem és intellektus kibontakozását is, amellyel a személy egyébként rendelkezik.

Az érzelmi kompetencia egy komplex és strukturált rendszert alkot. E rendszerben az öt dimenzióhoz (az érzelmek felismerése és azonnali tudatosítása; az érzelmek kezelése, önmagunk lecsillapítása; az érzelmek pozitív célra való felhasználása, az önmotiválás; mások

²⁶² Rendészeti Szakvizsga. II. kötet. Integrált rendészeti vezetési ismeretek. Dr. Szakács Gábor: Rendészeti Vezetési ismeretek Rendészeti Szakvizsga Bizottság Budapest. 2014. 7. o.

érzelmeinek a felismerése, az empátia; mások érzelmeinek befolyásolása, a kapcsolatkezelés) összesen 25 érzelmi kompetencia tartozik.

Az emberek szükségszerűen az erősségek és gyengeségek sajátos profiljával rendelkeznek, azonban a kiemelkedő teljesítményhez mindössze az szükséges, hogy egyrészt bizonyos számú készségben (általában legalább hatban) erősek legyünk, másrészt az, hogy erősségeink az érzelmi intelligencia mind az öt dimenziójában arányosan jelenjenek meg. E törvényszerűség ismerete jelentősen segítheti a vezetőket az egyéni teljesítmények reális értékelésénél.

Az érzelmi intelligenciához szükséges kompetenciák további jellemzői:

- 1) dependensek: mindegyik egyéni módon járul hozzá a munkateljesítményhez,
- 2) összefüggők: mindegyik bizonyos mértékben egy másik, adott képességtől függ, erős kölcsönhatás van a kettő között,
- 3) hierarchikusak: az érzelmi intelligenciához szükséges képességek egymásra épülnek,
- 4) szükségesek, de nem elégségesek: az, hogy valaki rendelkezik az érzelmi intelligencia egy mögöttes képességével, önmagában még nem garantálja, hogy az azon alapuló kompetenciákat valóban kialakítja, és erről bizonyosságot tesz,
- 5) általánosak: a kompetenciatérképen szereplő kompetenciák bizonyos mértékig minden munkakörben alkalmazhatók. Ennek ellenére a különböző munkák különféle kompetenciákat kívánnak meg.

Az érzelmi kompetencia és a kiválóság viszonya

Egy adott érzelmi kompetencia más-más szakmában, illetve munkakörben való kiválósághoz is hozzájárulhat. A karrier különböző fokain eltérő kompetenciákra lehet szükség. Ebből adódik az is, hogy amint a munka egyre összetettebbé válik, és egyre inkább igényli az együttműködést, úgy kerülnek egyre előnyösebb helyzetbe azok a szervezetek, ahol a munkatársak képesek együtt dolgozni. Bizonyos munkakörök és pozíciók speciális kompetenciákat igényelnek. Az új típusú munkahely egyre inkább a rugalmasságra, a csapatmunkára és az ügyfélközpontúságra helyezi a hangsúlyt.

Általánosan elfogadott, így a magyar rendészet területén is egyre erőteljesebben terjed az a felfogás és nézet, miszerint nem csak az számít, hogy a munkavállalók mennyire felkészültek, okosak, műveltek, milyen képzettséggel, szakértelemmel rendelkeznek. Ezeket a kompetenciákat adottnak veszik, a munkavégzés alapfeltételeként kezelik. A sikeres vezetők egyre inkább azt keresik és értékelik, ha a munkatárs ura önmagának és képes másokkal együttműködni, az állandóan változó helyzethez alkalmazkodni, a kihívásokkal megbirkózni. A kiválóan működő szervezetben a munkaadók a következő tulajdonságokat várják el a pályakezdőktől és a hosszabb ideje munkában állóktól is:

- 1) a tanulni tudás képességét,
- 2) a munkakörhöz igazodó specifikus szakmai készségeket,
- 3) a figyelmet és a jó verbális kommunikációs készséget,
- 4) az alkalmazkodást (tudjon kreatív válaszokat adni a buktatókra és az akadályokra),
- 5) az önmagunk megszervezésének képességét (önbizalmat, munkamotivációt, a karrier iránti igényt, büszkeséget az elért eredményekre),
- 6) a csapat- és személyközi hatékonyságot (kooperációt és csapatmunkát, az eltérő vélemények összehangolásának készségét),
- 7) a hatékony szervezői és vezetői készséget.

A kiemelkedően sikeres dolgozók tehetségével kapcsolatos, évtizedek alatt összegyűjtött adatok rávilágítanak két olyan képességre, amelyek a siker szempontjából az 1970-es években aránylag kevésbé számítottak, az 1990-es évektől azonban elengedhetlenné váltak: a

csapatszervezés és alkalmazkodás a változáshoz képessége. Egészen új képességek jellemzik tehát a sikeres dolgozókat: a változás katalizálása és a sokszínűség kiemelése.²⁶³ Empirikus kutatások és a legjobb gyakorlatok is bizonyítják, hogy a sikerre vágyó vezetőknek kerülniük kell az alábbi viselkedésformákat, mivel ezek a kudarcot vallott vezetők legjellemzőbb tulajdonságai:

- a merevséget (képtelenek stílusukat a szervezet változó kultúrájához igazítani, a visszajelzéseket nem értik, azokra rosszul reagálnak, nem tudnak másokat megérteni, másoktól tanulni),
- a szegényes kapcsolatokat (túl keményen kritizálnak, sokat követelnek, érzéketlenek ezért elidegenítenek maguktól mindenkit),
- az alkalmazkodás hiányát vagy alacsony fokát (alacsony az empátiás készségük és az érzelmi önkontrolljuk, valamint együttműködési zavarai is vannak).

Az érzelmi kompetencia központi szerepet játszik abban, hogy a vezető meg tudja-e győzni munkatársait a jobb és hatékonyabb munkavégzés szükségességéről vagy sem. E tevékenység egyik nagy jelentőségű fokmérője, hogy a szervezet képes-e megtartani a legkiválóbb munkatársait vagy sem. A vezetők kiválasztásakor vagy magasabb vezetői beosztásba helyezésekor jó tudni, hogy nem mindig azokból lesznek a sikeres vezetők, akik a legjobb szakemberek voltak, továbbá, hogy a vezetői karrierben előre haladva szinte kizárólag az érzelmi kompetencia jelent előnyt.

A vezetőknek és az irányítási feladatokat is ellátó munkatársaknak folyamatosan figyelniük kell arra, hogy a szervezet támogatja, vagy inkább elnyomja az érzelmi kompetenciákat. Ugyanis amilyen mértékben részei ezek a szervezeti kultúrának, oly mértékben lesz hatékony és produktív maga a szervezet, a szervezeti egység. Ezek a kompetenciák elengedhetetlen kellékei a **szinergia** létrejöttének, amikor is a részek eredményei nem csupán összeadódnak, hanem megsokszorozódnak.

Komoly problémát jelent, ha kirívó különbség van egy szervezet deklarált – befelé és kifelé hirdetett – szervezeti kultúrája, értékrendje és a tényleges valóság között. Ebben az esetben elkerülhetetlenül feltűnik: az én védelmét szolgáló cinizmus, a harag vagy a kétségbeesés, eluralkodik a bizalmatlanság és az együttműködési háló ki sem alakul, vagy teljességgel kiüresedik. **A munkatársak demoralizálásának és elkedvetlenítésének legfőbb okai:**

- 1) túlterhelés a munkával (túl sok teendő, túl kevés idő alatt, igen csekély támogatás mellett),
- 2) az autonómia hiánya (legyenek felelősek a dolgozók a munkájukért, de alig van beleszólásuk abba, hogy mit és hogyan csináljanak),
- 3) a mikro menedzsment (akkor is merev szabályokkal korlátoz, amikor erre nincs szükség, ez csorbítja a felelősségtudatot, a rugalmasságot és az újításra való hajlamot);
- 4) szűkös jutalmazás (több munkáért kevesebb juttatás),
- 5) a kapcsolatok elvesztése (fokozódó elszigeteltség a munkahelyen, a gyakori átszervezések és áthelyezések miatt gyengül a csoportmunka iránti elkötelezettség, a közösségből fakadó öröm forrása, lazulnak az emberi kapcsolatok, pusztul a kollektív történelem, az érzelmi kapcsolati tőke),
- 6) az igazságtalanság (egyenlőtlenségek az emberekkel való bánásmódban, a fizetés és a terhelés egyenlensége, átláthatatlan szervezeti működés, irányítási gyakorlat, az egyenes beszéd hiánya),
- 7) az értékkonfliktusok (a dolgozó elvei, értékválasztása és az intézmény kívánalmai közötti összeférhetetlenség).

²⁶³ Klein Balázs-Klein Sándor: Az érzelmileg intelligens vezetés. In: Emberi erőforrás-menedzsment 2002.

Az eredményes, hatékony és hatásos működést célul kitűző szervezeteknek arra kell törekedniük, hogy az előbb említett eltérést minél előbb felszámolják, valamint, hogy az érzelmi inkompetenciát átadják a múltnak.

Nemcsak az ismert, hogy egy szervezet sikertelenségének melyek a legfontosabb mutatói, hanem az is, hogy **mely tényezők játszanak meghatározó szerepet a szervezeti siker szempontjából**. Ezek az alábbiak:

- 1) a szervezeten belül egyensúly áll fenn az emberi tényezők, valamint a szakmai, a költségvetési és az egyéb forrásértékű szempontok megítélése, kezelése között;
- 2) szervezetszintű elkötelezettség létezik egy alapvető stratégia iránt, általánosan elfogadott a stratégiai gondolkodás és szemlélet;
- 3) folyamatos kezdeményezőkézség nyilvánul meg a teljesítmény és a minőség javítására;
- 4) a szervezet irányítását és működtetését a nyílt kommunikáció, valamint a bizalom építése jellemzi;
- 5) kiemelt figyelmet fordítanak a kölcsönös előnyöket nyújtó kapcsolatok szervezeten belüli és kívüli kiépítésére, fenntartására;
- 6) a szervezet működését az együttműködés, a támogatás, és a forrásmegosztás jellemzi;
- 7) jelentős szerepet játszik a szervezet mindennapi munkájában az újítások és az innováció iránti elkötelezettség, valamint a tanuló szervezet feltételrendszerének kialakítása, az együttes tanulás megvalósítása;
- 8) a szervezetre jellemző az egészséges versengés és a folyamatos fejlődés iránti elkötelezettség.

Szembeötlő, hogy a kiemelkedően sikeresen teljesítő vezetők, illetve munkavállalók érzelmi kompetenciái és a kiemelkedő eredményeket elérő szervezeti magatartásmódok között milyen nagymérvű a hasonlóság. Hisz a magas színvonalú egyéni teljesítményhez is újító hajlamra, kockázatvállalásra, együttműködésre, kapcsolatépítésre, nyílt kommunikációra, megbízhatóságra, kezdeményezőkézségre, elkötelezettségre és lojalitásra van szükség. Ezen túl az egyén szintjén már bemutatott és a vezetés sikere szempontjából is döntőnek bizonyuló kompetenciaegyüttessel megegyező **szervezeti kompetenciastruktúrára** van szükség a magas szintű szervezeti teljesítményt eléréshez. E **szervezeti kompetenciákat is három nagy területre oszthatjuk**:

- a kognitív képességekre (az ismeretek és a professzió megfelelő szintű kezelése),
- a technikai jártasságokra és
- az emberi tényezővel való bánásmódra (amihez szociális és érzelmi kompetenciára van szükség).

7. Közszolgálati menedzsment

A közszolgálati menedzsment tárgyalása előtt célszerű annak tisztázása, hogy mit értünk közszolgálat alatt. A XX. század elejétől gyorsan fejlődő differenciált rendszerekben az állami közhatalom gyakorlásában részt vevőkre sajátos közjogi szabályozást vezettek be, mintegy megkülönböztetve azokat a munka világának más szereplőitől. A szabályozás jellege és tartalma szerinti további megkülönböztetést jelent az, hogy a közszolgálatba milyen feltételekkel (politikai vagy szakmai) lehetett bekerülni. Ez alapján nyitott, illetve zárt rendszereket különböztethetünk meg. A nyitott rendszert sokáig azonosították az Egyesült Államokban alkalmazott „zsákmányrendszerrel”, míg a zárt rendszert a francia típusú szakmai alapon működő „karrierrendszerrel”.

A modern közszolgálat általános vonásait tanulmányozva az alábbi jellemzők emelhetőek ki:²⁶⁴

- 1) az állammal és a különböző állami szervekkel fennálló sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyról van szó,
- 2) a jogviszony nem munkaszerződéssel jön létre, hanem kinevezéssel,
- 3) a jogviszony tartalmát a közjog szabályozza,
- 4) funkcionálisan az állami közhatalmi és közszolgáltatási feladatok ellátásában való részvételt jelent,
- 5) a közszolgálati állások központi állami vagy helyi önkormányzati költségvetésből finanszírozottak,
- 6) szakmai képesítési előírások teljesítésével az egész pályára szóló, hivatásszerűen végzett tevékenységet jelent.

Ezek a sajátosságok azonban nem minden, a gyakorlatban működő közszolgálati rendszerre jellemzők, hanem a napjainkban leginkább alkalmazott zárt, karrierrendszerű közszolgálatokra. A XX. században elemi erővel merült fel az államapparátusok, a közigazgatás korszerű működtetése iránti állami és társadalmi igény. Ennek megoldására már számos előfutára, eleme rendelkezésre állt a vállalati, üzleti szférában alkalmazott vezetés- és szervezetelméleti megközelítések, menedzsment technikák alkalmazásával. Ennek az igénynek kívánt megfelelni az új közszolgálati menedzsmentelképzelés.

Közvetlen előzmények a nyugati társadalmak gazdasági struktúrájában is gyökereztek. Ezekben az országokban az 1970-es évektől az állami szektor egyre nagyobb volumenben vett részt a foglalkoztatottságban, a gazdaságban és a társadalmi javak újraelosztásában²⁶⁵.

Eredetileg három OECD tagországban (Nagy-Britannia, Új-Zéland, Ausztrália) lezajlott közigazgatási koncepcióváltást, modernizációt, új típusú közigazgatási politikát neveztek New Public Managementnek (NPM).

Napjainkban az NPM fogalma alatt olyan elgondolás vagy sokkal inkább elgondolások halmazát értjük, ami gazdasági kategóriáknak és elveknek az állami (közigazgatási) intézményrendszerre való kiterjesztését célozzák. Az NPM tehát valós folyamatok eszközeinek, céljainak és tapasztalatainak tudományos igényű rendszerezése, a tapasztalatok új elgondolásokkal és elméletekkel való kiegészítése. Így helyet kapnak a rendszerszintű megközelítésben többek között a környezet, stratégia, szervezeti struktúra, teljesítmény, HR, valamint információmenedzsment kérdései is²⁶⁶.

Az „új közmenedzsment” közigazgatási alkalmazásának egyik legfőbb célja a közszolgálatban is a hatékonyság és a minőség érvényesítése²⁶⁷. A reformtörekvések gyakorlati érvényesülése meghatározza napjaink közszolgálatának jellemzőit is, bár azok esetében inkább csak domináns tendenciákról beszélhetünk, mivel az egyes országokban alkalmazott konkrét megoldások, valamint a sajátos társadalmi, gazdasági, politikai és közigazgatási viszonyok általi meghatározottság eltérően hat a közszolgálat egészére is.

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program által életre hívott új közszolgálati életpályamodell²⁶⁸ a stratégiai alapú emberi erőforrás menedzsment folyamatában komplex

²⁶⁴ Balázs István: Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet Budapest 2014

²⁶⁵ Horváth Imre: Közigazgatási szervezés-és vezetéstan. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2002.

²⁶⁶ Fábíán Adrián: Közigazgatás elmélet. Dialóg -Campus, Pécs, 2011.

²⁶⁷ Roóz József: Vezetésmódszertan. Perfekt, Budapest, 2001.

²⁶⁸ Szabó Szilvia: Közzszolgálati életpályamodell – Emberi erőforrás áramlás a közszolgálatban – Közzszolgálati Humántükör 2013. Résztanulmány 5. o.

http://magyaryprogram.kormany.hu/download/5/0b/a0000/07_HR_EletpalyaModell_AROP2217.pdf

rendszert alkot, amelyben az egyes elemek szervesen illeszkednek egymáshoz: a hivatásetikai normák, a munkaköri specifikáció, a kiválasztás, a vizsgarendszer, az előmenetel és javadalmazás, az értékelés, a képzés és továbbképzés, az állami/munkáltatói gondoskodás.

VII.

RENDŐRSÉGI IGAZGATÁS

1. A rendőrség jogállása és alapvető feladatai

A rendőrség jogállása

Az 1994. május 1-től hatályos, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) alapján **a rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv**, amely sokrétű feladatait a vonatkozó jogszabályok rendelkezései alapján látja el. Az állami jelző azt fejezi ki, hogy a feladatok ellátása az állam kötelezettsége. A hatályos jogszabályok az egységes **állami** rendőrség koncepcióra épülnek. A rendőrség **a demokratikus jogállam alapvető intézménye**, amelyet alkotmányos szinten az Alaptörvény²⁶⁹ is deklarál azzal, hogy rögzíti alapvető feladatköreit, irányítását, és pártpolitikai semlegességének követelményét, valamint szervezetének és működésének **sarkalatos törvényben történő szabályozását**. A rendvédelmi típusú feladatok fő jellegzetessége a jogszabályi előírások közvetlen kikényszerítéssel való érvényesítése. A rendfenntartó, illetve rendvédelmi **kényszerítő eszközök alkalmazása** speciális jog, amely **meghatározza a rendőrség fegyveres rendvédelmi jellegét**.

A rendőrség – különösen 2008-tól, a Határőrséggel történő integrációt követően – **Magyarország legnagyobb létszámú és legátfogóbb hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerve**²⁷⁰, amely megfelel az uniós, schengeni és hazai elvárásoknak egyaránt.

Szervezete **2011-től három, egymással mellérendeltségi viszonyban álló szervből tevődik össze**, amelyek az alábbiak:

- az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv,
- a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv,
- a terrorizmust elhárító szerv.

A rendőrség alapvető feladatai

A rendőrség feladatait legmagasabb szinten az Alaptörvény, részletesen az Rtv., valamint törvény felhatalmazása alapján kiadott más jogszabályok tartalmazzák. Ezek szerint feladatai általánosságban **bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörbe** tartozók.

Az Alaptörvény értelmében a rendőrség **alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme**, amelyet 2018-ban az Alaptörvény kiegészített a **jogellenes bevándorlás megakadályozásában történő részvétellel**. Előbbiek mellett feladata **továbbá a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem** és az Rtv.-ben meghatározott **bűnmegelőzési, büntfelderítési célú ellenőrzés**, valamint a **bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése**.

²⁶⁹ Alaptörvény 46. cikke

²⁷⁰ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.) 1. § (5) bekezdés a) pontja

Az Rtv. a rendőrségi feladatkör ellátásához kapcsolódva alapelvi szintű, valamennyi tevékenységi területet általánosan érintő követelményeket fogalmaz meg, hangsúlyozva ezzel a **rendőri tevékenység közszolgálati jellegét**. Ezen követelmények az alábbiak:

- 1) tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az emberek jogait;
- 2) védelmet nyújt az életet, testi épséget, vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekményekkel szemben;
- 3) felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak;
- 4) együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a civil és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel, továbbá a külföldi és a nemzetközi rendvédelmi szervekkel;
- 5) támogatja a helyi önkormányzatoknak és az állampolgárok közösségeinek a közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét;
- 6) pártbefolyástól mentesen jár el.

2. A rendőrség irányítása, szervezete és szolgálati tagozódása

A rendőrség irányítása

Az irányítás és a vezetés egyaránt a szervezet eredményes – jogszerű, szakszerű és hatékony – működésére irányul. Az alapvető különbség az, hogy **az irányító az irányított szervezeten kívül áll**, viszont **a vezető a szervezet csúcán, de azon belül** helyezkedik el. A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, de a végrehajtás során jelentős önállósága van.

A Kormány a rendészetért felelős miniszter – a belügyminiszter²⁷¹ – útján irányítja a rendőrséget. Ennek keretében:

- 1) szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését;
- 2) irányítja a rendőrség külön nevesített három szervét;
- 3) ellenőrzi a rendőrség tevékenységét, törvényességi, szakszerűségi, pénzügyi és hatékonysági szempontból;
- 4) jóváhagyja a rendőrség külön nevesített szerveinek szervezeti és működési szabályzatát;
- 5) előterjesztést készít a miniszterelnök részére az általános rendőrség és a terrorizmust elhárító szerv vezetőinek kinevezésére és felmentésére, valamint gyakorolja felettük az előbbieken kívüli munkáltatói jogokat;
- 6) kinevezi és felmenti a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv vezetőjét, mindhárom nevesített rendőrségi szerv vezetőjének – a vezető javaslata alapján – helyetteseit, valamint a rendőr-főkapitányságok és a meghatározott rendőri szervek vezetőit, továbbá – a nemzetközi szerződések és a Kormány felhatalmazása alapján – az államhatárral kapcsolatos ügyek intézésére létrehozott szervek vezetőit, helyetteseit, tagjait és állandó szakértőit;
- 7) gyakorolja a külön jogszabályban hatáskörébe utalt személyügyi és munkáltatói jogokat;
- 8) egyedi utasítást adhat ki – törvény eltérő rendelkezése hiányában – feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- 9) a rendőrség külön nevesített szerveinek vezetőit jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti;
- 10) jóváhagyja az államhatár rendjének fenntartása érdekében a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó terveket;

²⁷¹ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 40. § (1) bek. 20. pontja

- 11) gondoskodik az Rtv.-ben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzésről;
- 12) dönt a rendőrség külön nevesített szervei közötti hatásköri összeütközésben.

A rendőrség szervezete

Az általános rendőrség

A rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerve (a továbbiakban: **rendőrség**) látja el a rendőrség másik két nevesített szerve hatáskörébe nem utalt feladatokat. A rendőrséget a miniszterelnök által – a belügyminiszter előterjesztése és az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának (Honvédelmi és Rendészeti Bizottság) a jelölt alkalmasságával kapcsolatos állásfoglalása alapján – kinevezett **országos rendőrfőkapitány vezeti és képviseli**.

Személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, kormánytisztviselőkből, igazságügyi alkalmazottakból, közalkalmazottakból, a munka törvénykönyvéről szóló törvény hatálya alá tartozó munkavállalókból, valamint tisztjelöltekből állhat.

Szervezeti felépítésével, vezetésével és feladataival a későbbiekben külön pontban foglalkozunk.

A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv

A rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve a **Nemzeti Védelmi Szolgálat**²⁷² (NVSZ). **Országos illetékességű, önállóan működő központi költségvetési szerv**, amely a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának (RSZVSZ) jogutódja. Élén a belügyminiszter által kinevezett vezető, a főigazgató áll, aki vezeti és képviseli a szervét. Székhelye Budapest, míg egyes szervezeti egységei elhelyezése a védett szervek objektumaiban.

Személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, az általános rendőrségtől vezényelt rendőrökből, kormánytisztviselőkből és közalkalmazottakból állhat.

Feladatait, mint a **rendőrség egyik szolgálati ága**, önállóan hajtja végre.

Feladatai az alábbiak:

- 1) **bűnfelderítés és bűnmegelőzés** – az új Be.-ben meghatározottak szerint előkészítő eljárást kezdeményez, illetve folytat a védett állomány tagja által elkövetett, jogszabályban meghatározott bűncselekmények (hivatali, katonai stb.), továbbá hivatali kötelessége teljesítése miatt a védett állomány tagjával, illetve hozzátartozójával szemben elkövetett egyes bűncselekmények (pl. kényszerítés, zsarolás) miatt; titkos információgyűjtést²⁷³ végez;
- 2) **kifogástalan életvitel ellenőrzése** – a hivatásos állományba, illetve rendvédelmi oktatási intézménybe jelentkezőknél, valamint a védett állomány tagjainál (elrendelése határozattal);
- 3) **megbízhatósági vizsgálat folytatása** – annak megállapítása érdekében, hogy a védett állomány tagja eleget tesz-e jogszabályban előírt hivatali kötelezettségének, amelyet dokumentáltan, a mesterségesen létrehozott – munkaköre ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető – élethelyzetekben vizsgál; dokumentálási és tájékoztatási kötelezettség;

²⁷² 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról

²⁷³ Rtv. VII. fejezete

- 4) **közreműködés a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatokban** – korrupció elleni stratégia előkészítése; az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszereinek összehangolása; kijelölt nemzeti tagként részvétel az Európai Unió Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózatának munkájában;
- 5) **együttműködés** a társszervekkel és nemzetközi szervezeteikkel;
- 6) **tájékoztatás nyújtása** legalább évente, illetve szükség szerint a védett állománnyal kapcsolatos összesített megállapításairól az irányító minisztereknek és a védett szervek vezetőinek.

A védett állomány köre²⁷⁴ egyre bővülő, nemcsak a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos szolgálati jogviszonyban álló tagjaira, hanem ezen és az irányításukat ellátó minisztériumok kormánytisztviselőire, köztisztviselőire és közalkalmazottaira, valamint más állami és kormányzati szolgálati jogviszonyban álló tisztviselőkre és ügykezelőkre, továbbá az igazságügyi szakértői intézmény igazságügyi alkalmazottaira egyaránt kiterjed.

A terrorizmust elhárító szerv

A rendőrség terrorizmust elhárító szerve a **Terrorelhárítási Központ**²⁷⁵ (**TEK**) **országos illetékességű, önállóan működő központi költségvetési szerv**, amelyet a miniszterelnök által kinevezett főigazgató vezet, illetve képvisel. Székhelye Budapesten van, kirendeltségei (műveleti főosztály, osztály, iroda) pedig Pakson, Budapesten (Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér), valamint több megyeszékhelyi városban találhatók.

Személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, vezényelt hivatásos állományúakból, kormánytisztviselőkből, valamint közalkalmazottakból állhat.

Feladatait, mint **a rendőrség egyik szolgálati ága**, önállóan – kizárólagos hatáskörben vagy felkérésre – hajtja végre.

Feladatai az alábbiak:

- 1) **a terrorszervezetek felderítése, működésük támogatásának, valamint terrorcselekmények elkövetésének megakadályozása** Magyarország területén;
- 2) **terrorcselekmény, háborús uszítás, jármű hatalomba kerítése, emberrablás és ezekkel összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megelőzése, felderítése és megszakítása** – az új Be.-ben meghatározottak szerint előkészítő eljárást kezdeményez, illetve folytat, közreműködik a leplezett eszközök és egyes eljárási cselekmények alkalmazásának végrehajtásában, titkos információgyűjtést végez, de nyomozó hatósági jogkört nem gyakorol;
- 3) **felderítési és feladatkörében tűzszerészeti tevékenység, veszélyes személyek** (pl. fegyveres vagy felfegyverkezett, ön- és közveszélyes) **elfogása és előállítása, kísérésének, illetve szállításának végrehajtása;**
- 4) lefoglalt, a közbiztonságra különösen **veszélyes anyagok**, valamint meghatározott értékű **kábítószer szállítása;**
- 5) személy- és létesítményvédelem ellátása, védett vezetők közül **a legfőbb ügyész és a miniszterelnök** vonatkozásában;
- 6) **együttműködés** a társszerveken túl a külföldi terrorizmust elhárító szervvel, külföldi és nemzetközi rendvédelmi szervekkel;
- 7) **a terrorfenyegetettség helyzetének elemzése és értékelése**, a Terrorellenes Koordinációs Bizottság működésével kapcsolatos feladatok ellátása;
- 8) a kormányügyleti rendszer működési rendjéből fakadó feladatok, valamint a Belügyminisztérium **ügyleti tevékenységének** ellátása.

²⁷⁴ Rtv. 7. § (1) bekezdés b) pontja

²⁷⁵ 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól

Rendőrségi szolgálatellátás

Szolgálati tagozódás

Az Rtv. felhatalmazta az irányító minisztert a rendőrség hatáskörébe utalt feladatok végrehajtásához szükséges szervezeti felépítés meghatározására. A rendőrség **szolgálati szabályzata**²⁷⁶ értelmében – az ágazati szakmai feladatot végrehajtó – **szolgálati ágakra és szolgálatokra, továbbá** a feladatellátást segítő, a működési feltételeket biztosító **szakszolgálatokra tagozódik**. 2011. október 1-jétől a rendőrség szolgálati tagozódása az új szervezeti felállásra tekintettel két új szolgálati ággal bővült, és változott a szolgálatok köre is. Ezt követően is újabb módosítások kerültek bevezetésre.

A hatályos szabályozás jelenleg az alábbiak szerint alakul:

- **Szolgálati ágak:**
 - 1) belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési,
 - 2) bűnügyi,
 - 3) határrendészeti,
 - 4) igazgatásrendészeti,
 - 5) közlekedésrendészeti,
 - 6) közrendvédelmi,
 - 7) személy- és objektumvédelmi,
 - 8) terrorelhárítási,
 - 9) kommunikációs.
- **Szolgálatok:**
 - 1) állami futárszolgálat,
 - 2) bevetési,
 - 3) bűnügyi technikai,
 - 4) légirendészeti,
 - 5) rendőri csapaterő,
 - 6) repülőtéri rendőri,
 - 7) tűzszerész,
 - 8) ügyeleti,
 - 9) védelmi igazgatási,
 - 10) vízirendészeti,
 - 11) légiközlekedés védelmi,
 - 12) tanúvédelmi.
- **Szakszolgálatok:**
 - 1) ellenőrzési (költségvetési, szakmai),
 - 2) gazdasági (gazdálkodási, műszaki, informatikai),
 - 3) hivatali (jogi, képviseleti, normaalkotási, biztonság-felügyeleti és ügykezelési),
 - 4) humánigazgatási (személyügyi, szervezési, munkaügyi, fegyelmi, utánpótlás-tervezési, egészségügyi és pszichológiai).

A szolgálati ágak és a szolgálatok egymásra épülnek, összefüggnek, néha átfedik egymást, rendszerük tükrözi a rendőrségen belül megvalósuló és a feladatok növekedésével egyre bonyolultabbá váló munkamegosztást. A szolgálati ágak, a szolgálatok és a szakszolgálatok végső soron egyetlen közös szervezetbe koncentrálnak, ezért beszélhetünk **egységes rendőrségről**.

²⁷⁶ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról (Szolg. szab.)

Szolgáltatellátás, intézkedési kötelezettség

A rendőr szolgálati feladatait a jogszabályokban és a közjogi szervezetszabályozó eszközökben, valamint a vonatkozó szervezeti működési szabályzatban, ügyrendben, a munkaköri leírásában és az előljárái rendelkezésekben meghatározottak szerint látja el, különböző **szolgálati formákban**: ügyeleti, körzeti megbízotti, járőr, útlevelkezelői, őrszolgálati, személyvédelmi, pénzkísérő, vonatkísérő, védelmi ellenőrzési és felügyeleti, készenléti, felügyeleti.

A **munkaköri leírásban személyre szólóan kell meghatározni** a munkavállaló **feladatait**, kötelezettségeit, valamint jogosultságait (pl. kiadmányozási jog). A munkaköri leírásnak alkalmasnak kell lennie a személyes felelősség megállapítására, valamint a munkáltató és a munkavállaló közötti vitás kérdések eldöntésére.

A rendőr **köteles** a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni, az **előljárója utasításainak engedelmeskedni**, a közbiztonságot és a közrendet, ha kell, élete kockáztatásával is megvédeni. Az utasítás végrehajtását azonban **meg kell tagadnia, ha azzal bűncselekményt követne el**.

Az Rtv.-ben szabályozott **rendőri intézkedések**²⁷⁷ **az alábbiak**: igazoltatás, felvilágosítás kérés, fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, a helyszín biztosítása; közlekedésrendészeti intézkedés, műszeres ellenőrzés, képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése, elfogás, előállítás, elővezetés, biztonsági, illetve kiemelt biztonsági intézkedés, közbiztonsági őrizet, személy- és létesítménybiztosítási intézkedés, a személyi védelemmel, illetve a Védelmi Programmal²⁷⁸ kapcsolatos intézkedés, intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen, idegenrendészeti intézkedés, határforgalom-ellenőrzés, járványügyi intézkedések tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, rejtett ellenőrzés elrendelése, a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása, közös műveletek (Unió kötelezés), nagy tömegeket vonzó eseményekkel, katasztrófákkal és súlyos balesetekkel kapcsolatos segítségnyújtás, a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradó, vagy onnan engedély nélkül eltávozó 14. életévét be nem töltött tanulóval szembeni intézkedés.

Jogkörében eljárva a rendőr **köteles** – részrehajlás nélkül – **intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni**, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. A **rendőrt intézkedése során egyenruhája** és azon elhelyezett azonosító jelvénye (vagy ruházatán annak száma), avagy **szolgálati igazolványa és azonosító jelvénye igazolja**. Intézkedésének megkezdése előtt (ha annak eredményességét veszélyeztetné, akkor befejezésekor) köteles szolgálati igazolványát vagy azonosító jelvényét felmutatni. **A rendőri intézkedésnek mindenki köteles magát alávetni**, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. Az intézkedés jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség kétséget kizáróan megállapítható.

A **jogszerű intézkedésnek ellenszegülés** esetén az Rtv.-ben meghatározott **intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók**. Utóbbi alkalmazására az érintettet – lehetőség szerint – előzetesen figyelmeztetni kell, alkalmazását pedig jelenteni kell a szolgálati előljáráknak.

Az Rtv.-ben szabályozott **kényszerítő eszközök**²⁷⁹ **az alábbiak**: testi kényszer, bilincs, vegyi eszköz, elektromos sokkoló, rendőrbot, kardlap és más eszköz (elfogó háló, vízágyú stb.)

²⁷⁷ Rtv. V. Fejezete

²⁷⁸ 2001. évi LXXXV. törvény a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjáról

²⁷⁹ Rtv. VI. Fejezete

szolgálati kutya, útzár, megállásra kényszerítés, lőfegyverhasználat, lőfegyver használata tömegben lévő személlyel szemben, csapaterő alkalmazása, tömegosztatás. Csak olyan kényszerítő eszköz rendszeresíthető, amely megfelel a vonatkozó élet-, egészség- és balesetvédelmi előírásoknak.

A rendőr intézkedése azonban **nem okozhat** a törvényes céljával **aránytalan hátrányt**. Több lehetséges és alkalmas intézkedés, illetve kényszerítő eszköz közül a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járót kell választania.

3. A rendőrség működése

Szervezeti felépítése és vezetése

A rendőrség centralizált szervezetének tagozódása három – központi, területi és helyi – szintű. A központi és a területi szervek racionalizálásával, valamint a helyi szervek átalakításával **a helyi közbiztonság jelentős mértékű megerősítést kapott**.

A Kormány szervezetalakítási szabadságának biztosítása érdekében az Rtv. az általános rendőrség központi szervét nem nevesíti, és egyúttal felhatalmazást ad a Kormánynak a szervezeti felépítés meghatározására²⁸⁰.

Az általános rendőrség szervezete az alábbiak szerint épül fel:

- központi szerv,
- megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok,
- rendőrkapitányságok és kirendeltségek (határrendészeti).

Az Rtv. továbbra is lehetővé teszi más rendőri szerv létrehozását, azonban ezt magas szintű jogszabályhoz – törvény vagy kormányrendelet – köti. Ennek megfelelően a Kormányrendelet alapján **rendőrőrs hozható létre** a rendőr-főkapitányság, illetve a rendőrkapitányság szervezetében. A rendőrőrs feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező szervezeti elem. A rendőr-főkapitányság alapító okirata határozza meg a rendőr-főkapitánysághoz vagy a rendőrkapitánysághoz tartozó rendőrőrsoket.

Az Rtv. különbséget tesz a közvetlen és a közvetett vezetés között. Az országos rendőrfőkapitány közvetlenül vezeti a központi szervet, míg közvetetten a területi és helyi szerveket. Vezetési jogkörét azonban kizárólag az irányító szervek irányító aktusainak megfelelően, azok keretein belül gyakorolhatja. Az irányítók felelősek a rendőrség eredményes működéséért, a vezetők pedig az általuk vezetett szervezeti egységeikért, a beosztottakért, intézkedéseik jogszerűségéért és szakszerűségéért.

Központi szint

A Stat. r. nevezi meg a rendőrség országos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező központi szervét, amely az **Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK)**, budapesti székhellyel. A Belügyminisztérium költségvetési fejezetéhez tartozó önálló jogi személy, önállóan gazdálkodó, középírányító költségvetési szerv.

Szervezeti felépítését az **ORFK Szervezeti és Működési Szabályzata**²⁸¹ (ORFK SzMSz) tartalmazza. Az ORFK szervezeti egységei és szervezeti elemei az SzMSz-ben meghatározott ügykörük szerint szakmai irányítást (szakirányítást) gyakorolnak a rendőr-főkapitányság, valamint az egyes feladatok ellátására létrehozott rendőri szervek tevékenysége felett. Minden önálló feladatkörrel felruházott rendőri szerv SzMSz készítésére kötelezett.

²⁸⁰ 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről (a továbbiakban: Stat. r.)

²⁸¹ 20/2015. (IX. 10.) ORFK utasítás az Országos Rendőr-főkapitányság Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Az egyes feladatok ellátására létrehozott – az ORFK irányítása alatt álló, országos illetékességgel, budapesti székhellyel működő, központi költségvetésű – **rendőri szervek az alábbiak:**

- 1) **Készenléti Rendőrség (KR):** részt vesz a halaszthatatlan beavatkozást és csapaterőt igénylő feladatok végrehajtásában, kiemelt jelentőségű szállítmányok őrzésében, kísérésében, az országos szintű fokozott ellenőrzésekben; ellátja – a TEK hatáskörébe tartozók kivételével – a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelmével kapcsolatos, továbbá a Védelmi Program végrehajtásából adódó, valamint a tűzszerkezeti feladatokat; segítséget nyújt a területi és a helyi szervek közterületi szolgálatának és biztosítási feladatainak ellátásához; a szervezetébe integrálódott Nemzeti Nyomozó Iroda (NNI) nyomozó hatóságként jár el és titkos információgyűjtést végez; ellátja a bűnügyi technikai feladatokat; a területi határrendészeti igazgatóságai a határvédelmet, a mélységi ellenőrzést hajtják végre; ezeken kívül az állami futárszolgálati, költségvetési és vagyongazdálkodási feladatokat is ellát;
- 2) **Repülőtéri Rendőr Igazgatóság (RRI):** ellátja a nemzetközi és a belföldi polgári repülés jogellenes cselekmények elleni védelmével összefüggő – bűnügyi, határ- és idegenrendészeti, menedékjogi, szabálysértési hatósági – feladatokat;
- 3) **Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK):** együttműködik a külföldi és nemzetközi bűnüldözési szervekkel, titkos információgyűjtést folytat, ellátja a Schengeni Információs Rendszerrel (SIS) kapcsolatos nyilvántartási és adattovábbítási feladatokat, a körözés nyilvántartó szerve²⁸²;
- 4) **Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ Központi (ROKK):** ellátja az oktatással, képzéssel (kiképzéssel), szolgálati állatokkal, szabadidős és sport tevékenységgel, a rendészeti pályára irányítással kapcsolatos feladatokat;
- 5) **Nemzetközi Oktatási Központ (NOK):** ellátja a nemzetközi és nyelvi oktatással, képzéssel, konferenciákkal, értekezletekkel, nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő feladatokat, különösen az alábbiakkal együttműködésben: Nemzetközi Rendészeti Akadémia (ILEA), Európai Rendőrakadémia (CEPOL), Közép-Európai Rendőrakadémia (KERA).

Az országos rendőrfőkapitány vezetői feladatai:

- 1) képviseli a rendőrséget;
- 2) közvetlenül vezeti a központi szervet;
- 3) jóváhagyja az ORFK éves munka- és ellenőrzési terveit;
- 4) szervezi az irányító miniszter által meghatározott feladatok végrehajtását, együttműködik más minisztériumokkal és a társszervekkel;
- 5) javaslatot tesz a Rendőrség működését, feladatkörét érintő jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz megalkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére, nemzetközi szerződés megkötésére, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére;
- 6) a Rendőrség számára utasítást adhat ki;
- 7) gondoskodik a hatáskörébe tartozó döntések kiadmányozásáról;
- 8) ellátja az adatkezeléssel és adatvédelemmel kapcsolatos – jogszabályokban²⁸³ – meghatározott feladatokat;
- 9) megteszi a szükséges intézkedéseket a korrupció elleni hatékony fellépés érdekében;
- 10) évente értékeli a rendőrség tevékenységét, stratégiai terveinek megvalósítását;
- 11) irányítja a rendőr-főkapitányságok és a közvetlen alárendeltségébe tartozó más rendőri szervek vezetőinek tevékenységét;

²⁸² Stat. r. 10/C. §

²⁸³ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.); 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről (Mavtv.)

- 12) meghatározott irányítási jogköröket gyakorol a Nemzeti Szakértői és Kutató Központ²⁸⁴ (NSZKK) felett;
- 13) a miniszter jóváhagyását követően kiadja a központi szerv szervezeti és működési szabályzatát, más rendőri szervekét pedig jóváhagyja;
- 14) gyakorolja a hatáskörébe utalt személyügyi és munkáltatói jogokat, valamint átruházott fenntartói jogköröket (rendészeti szakközépiskolák vonatkozásában);
- 15) ellátja az ORFK Országos Baleset-megelőzési Bizottság (ORFK-OBB) elnöki tisztségét.

Az országos rendőrfőkapitány a részére jogszabályban megállapított **jogkörök gyakorlását átruházhatja**, ezt azonban az SzMSz-ben kell rögzíteni, akárcsak a helyettesítésének rendjét. Az **országos rendőrfőkapitány-helyettesi rendszer** – rendészeti, bünyügyi, gazdasági, személyügyi (egyben a főigazgatóságuk vezetői) és műveleti (egyben a KR parancsnoka) országos rendőrfőkapitány- helyettes – a szakmai tevékenység jelentőségét erősíti, ugyanis ők a rendőrség teljes személyi állományának szolgálati előljárói. Az országos rendőrfőkapitányt távolléte, akadályoztatása esetén a rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes – illetve meghatározott sorrend szerint más helyettese – helyettesíti. Hivatali időn kívül az ORFK Főügyelet szolgálatot teljesítő ügyeletvezetője gyakorolja a meghatározott országos rendőrfőkapitányi jogköröket, valamint megteszi az elsődleges intézkedéseket.

A hatályos központi szervezeti modellben az **országos rendőrfőkapitány közvetlen alárendeltségében**, feladatellátását támogatva működik a Kommunikációs Szolgálat, az Ellenőrzési Szolgálat, a Hivatal, a Költségvetési Ellenőrzési Iroda és a Titkársági Főosztály.

Az ORFK SzMSz meghatározza az ügyrend készítésére kötelezetteket, részletesen tartalmazza a különböző szintű vezetők kötelezettségeit, jogköreit, a vezetők átruházott jogkörben ellátott feladatait, a szakirányító szervek jogosultságait. A **szakirányítás célja** a szakma szabályai egységes értelmezésének és alkalmazásának biztosítása.

Az ORFK szervezeti egységei szakmai irányítási feladatai:

- 1) az Ellenőrzési Szabályzatban²⁸⁵ meghatározottak szerint – általánosan vagy egyedi ügyekben – törvényességi, szakszerűségi, célszerűségi, eredményességi és hatékonysági ellenőrzés végzése;
- 2) az irányított szerv vezetőit szakmai tevékenységük körében beszámoltatni, jelentéstételre kötelezni, tőlük iratokat, adatokat kérni;
- 3) szakmai kérdésekben jogszabály módosítását, avagy normatív rendelkezés kiadását kezdeményezni vagy egyedi utasítást adni, az egységes jogalkalmazást módszertani útmutatók elkészítésével elősegíteni;
- 4) az irányítása alatt álló szerv döntéseit – a jogszabályokban meghatározott korlátok között – felülvizsgálni.

A vezetés, az irányítás és a szakirányítás főbb eszközei:

- **az egyedi rendelkezések** (pl. parancs, határozat), amelyek tartalmi és formai követelményeit, valamint a kiadására jogosultak körét jogszabály határozza meg,
- **a normatív rendelkezések** (pl. utasítás, intézkedés) amelyek kiadásának szabályait a Rendőrség Normaalkotási Szabályzata²⁸⁶ tartalmazza.

²⁸⁴ 350/2016. (XI. 18.) Korm. rendelet a Nemzeti Szakértői és Kutató Központról

²⁸⁵ 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás

²⁸⁶ 23/2006. (XII. 29.) ORFK utasítás

Területi szint

A **19 megyei és a fővárosi rendőr-főkapitányság (RFK)** önálló feladat- és hatáskörrel működő szervek, amelyeket **a rendőrfőkapitány vezet**. Szervezeti struktúrájuk az ORFK-éhoz hasonló, így biztosított a hierarchikus felépítésből adódó szervezeti összhang a különböző szintek között, de a schengeni követelményekhez igazodó differenciált feladatrendszer ellátását is hivatott biztosítani. Az RFK működési rendjét az SzMSz-e határozza meg.

Helyi szint

A közrend, közbiztonság fenntartását **151 városi (kerületi) és 3 vízirendészeti rendőrkapitányság** működése biztosítja. Ezek az illetékes RFK szerveként, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkeznek, tevékenységüket pedig a felettes szervük által jóváhagyott SzMSz szabályozza.

A schengeni csatlakozásból következően a határrendészeti szervezeti elemek differenciált módon integrálódtak a rendőrség szervezetébe. A RK-k mellett a schengeni külső határszakaszon a **határrendészeti kirendeltségek** – már csak 5 megyében 21 helyen – (**HRK**) megtartották szervezeti önállóságukat, az illetékes RFK szerveként, önálló feladat- és hatáskörrel, a külön jogszabályban meghatározott határterületen végzik a jogszabályban hatáskörükbe utalt feladatokat. A schengeni belső határszakaszon a korábbi HRK állománya jelentős részben integrálódott az RK-kba, és járőr csoportba szervezett, folyamatos közterületi szolgálattal biztosítják egyrészt a schengeni követelményekből adódó kompenzációs feladatok végrehajtását (mélységi ellenőrzés), másrészt jelentős mértékben javítják a RK-k általános bűnmegelőzési és reagáló képességét.

A rendőrség feladatai

A feladatok, jellegüket tekintve, **alapvetően három nagy csoportba oszthatók:**

- bűnüldözési, bűnmegelőzési feladatkör,
- rendészeti feladatkör,
- közigazgatási hatáskör.

Ezen feladatkörök minden szinten megtalálhatók, a jogszabályokban előírtaknak, illetve a belső munkamegosztásnak megfelelően.

Bűnmegelőzési, bűnüldözési feladatkör

A rendőrség a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódóan sokrétű hatósági és rendészeti tevékenységet végez.

E feladatkörében:

- 1) általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol;
- 2) titkos információgyűjtő tevékenységet végez;
- 3) ellátja a Védelmi Program végrehajtásából fakadó feladatokat;
- 4) végzi a bűnmegelőzési, áldozatsegítói és a bűncselekményből származó vagyont visszaszerzési feladatokat;
- 5) körözési eljárást folytat;
- 6) működteti a bűnügyi adatkezelési rendszereket;
- 7) bűnmegelőzési, bűnüldözési adatszolgáltatást lát el, többek között a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ²⁸⁷ (TIBEK) részére;

²⁸⁷ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról 1. § e) pontja

- 8) bűnügyi értékelő-elemző tevékenységet végez, bűnügyi statisztikai feladatokat lát el;
- 9) központi nyilvántartást vezet a büntetőeljárás során lefoglalt egyes anyagokról (pl. a kábítószerekről).

Rendészeti feladatkör

A rendőrség a közrend, a közbiztonság, illetve a közlekedésbiztonság, valamint az államhatár rendjének védelme érdekében igen szerteágazó tevékenységet végez.

E feladatkörében:

- 1) ellátja a közterületi szolgálattal kapcsolatos feladatokat (intézkedés, kényszerítőeszköz alkalmazás, ellenőrzés stb.);
- 2) megállapodás szerint együttműködik az egyes rendészeti feladatot ellátókkal, illetve a polgárőrséggel;
- 3) közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében, gyakorolja a helyszíni bírságot szabó jogkörét és lefolytatja az előkészítő eljárást;
- 4) végzi a közúti, a vasúti, a légi, a vízi közlekedés rendjével kapcsolatos közlekedésrendészeti és baleset-megelőzési feladatokat;
- 5) végzi a balesethelyszínelő tevékenységet;
- 6) végrehajtja a gyülekezési jog hatálya alá tartozó, vagy más kiemelt rendezvények és sportesemények biztosításával kapcsolatos feladatokat;
- 7) ellátja a védett személyek életének, testi épségének védelmét;
- 8) objektumőrzési, vonatkísérési és más biztosítási feladatokat végez;
- 9) végrehajtja a rendőrségi fogva tartással kapcsolatos feladatokat;
- 10) ellenőrzi a házi őrizet, valamint a lakhelyelhagyási tilalom előírásainak betartását;
- 11) felügyeli a fegyveres biztonsági őrök tevékenységét;
- 12) ellenőrzi a személy- és vagyonvédelmi tevékenységet végzőket;
- 13) törvényben meghatározott esetekben közrendvédelmi bírságot szab ki;
- 14) külső határon ellátja a határőrizeti, határforgalom-ellenőrzési, az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos feladatokat;
- 15) belső határon ellátja az államhatár rendjének fenntartásával, a határellenőrzés ideiglenes visszaállításával és a határellenőrzés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat;
- 16) ellátja a rendőrség hatáskörébe utalt idegenrendészeti, menekültügyi és a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat;
- 17) működteti a határbiztonsági rendszert;
- 18) végrehajtja a személyek államhatáron történő átadás-átvételével kapcsolatos feladatokat, fenntartja az őrzött szállást;
- 19) szervezi és végrehajtja a minősített időszaki feladatokat, közreműködik a rendkívüli intézkedések végrehajtásába;
- 20) értékeli és elemzi a közbiztonsági, közlekedésbiztonsági helyzet alakulását.

Közigazgatási hatáskör

A rendőrség jogalkalmazói tevékenysége során – a jogszabályokban meghatározott – közigazgatási hatósági és szakhatósági jogkörében engedélyeket ad ki, adatokat igazol, ellenőrzéseket végez, hatósági intézkedéseket tesz, nyilvántartásokat vezet.

E feladatkörében:

- 1) szabálysértési hatósági jogkört gyakorol és ellátja a szabálysértési jogsegéllyel kapcsolatos központi hatósági feladatokat;
- 2) meghatározott közlekedési jogsértések esetén közigazgatási bírságot szab ki;

- 3) ellátja fegyverekkel, lőszerrel, lőterekkel, robbanóanyagokkal, pirotechnikai termékekkel kapcsolatos engedélyezési, szakhatósági, ellenőrzési, felügyeleti feladatokat;
- 4) végzi a kábítószerrel, pszichotróp anyagokkal és kábítószer-prekursorokkal²⁸⁸ kapcsolatos szakhatósági és ellenőrzési feladatokat;
- 5) engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet;
- 6) lefolytatja a figyelmeztető, illetve megkülönböztető jelzés felszerelésére és használatára vonatkozó eljárást;
- 7) ellátja az atomenergia alkalmazásával összefüggő hatósági feladatokat;
- 8) vezeti az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek nyilvántartását, kiadja a tevékenységük végzéséhez szükséges igazolványt és jelvényt;
- 9) lefolytatja a fegyveres biztonsági őrség működésével kapcsolatos hatósági eljárásokat;
- 10) elbírálja a fegyveres biztonsági őr és az egyes rendészeti feladatot ellátó intézkedése, illetve kényszerítő eszköz alkalmazása miatt benyújtott panaszt;
- 11) eljár a rendkívüli haláleset kivizsgálásával kapcsolatos eljárásban;
- 12) végrehajtja a személyek államhatáron történő átadásával-átvételével kapcsolatos hatósági feladatokat;
- 13) ellátja a határrend fenntartásával, a határsértések és határesemények megelőzésével, kivizsgálásával kapcsolatos hatósági feladatokat.

A rendőrség egyes szolgálati ágainak jellemzése

Bűnügyi szolgálati ág

A bűnügyi szolgálati ág alapfeladata a nyomozás, vagyis a bűncselekmények, illetve elkövetőik felderítése, továbbá a bűnmegelőzés és az áldozatvédelem. Előbbiek érdekében titkos információgyűjtést, bűnügyi adatkezelést, bűnügyi-technikai, valamint értékelő-elemző tevékenységet is végez. A bűnügyi munkában széleskörű munkamegosztás, illetve szakosodás valósul meg. Biztosított a bűnüldöző szervek nemzeti és nemzetközi együttműködése is, valamint az európai uniós elvárásoknak, illetve a Schengeni Végrehajtási Egyezményben előírtaknak a bűnügyi munkában történő érvényesítése. A bűnügyi munkánál követelmény az egyéni kezdeményezés.

Közterületi szolgálatot ellátó szolgálati ágak

A rendőrség rendészeti feladatainak többségét a **közrendvédelmi**, a **közlekedésrendészeti** és a **határrendészeti szolgálati ágak** egyenruhás állománya látja el. Tevékenységük sok hasonlóságot, de akár párhuzamosságot és átfedést is mutat. Az említett szolgálati ágak fő feladatköre: a közterületek, illetve határterület rendjének fenntartása, a közbiztonság, illetve a közlekedésbiztonság érdekében szükséges ellenőrzések, intézkedések megtétele, a jogsértőkkel szembeni hatékony fellépés.

A rendőri hivatásos állományon belül a közrendvédelmi szolgálati ág létszáma a legnagyobb. Megteheti azokat a közlekedésrendészeti intézkedéseket is (ellenőrizheti a közlekedési szabályok betartását, a járművezetőket, a járművek okmányait, az ittasságot stb.), amelyek elsősorban a közlekedésrendészet feladatkörébe tartoznak. De a bűnüggyhöz hasonlóan nyomozati cselekményeket is végez, valamint ellátja a fogvatartás végrehajtásával kapcsolatos feladatokat. A közlekedési bűncselekmények vizsgálatát pedig nem a bűnügyi, hanem a közlekedésrendészeti szervek látják el nyomozóhatósági jogkörükben.

²⁸⁸ Kábítószer-prekursorok olyan, a vegyiparban és a gyógyszergyártásban legálisan használt elő-anyagok (például aceton, sósav), melyekből egy mozzanattal lehet kábítószerrel vagy pszichotróp anyagot előállítani.

A közterületi szolgálatot ellátók tevékenysége végrehajtó jellegű, amelyben erős az alá- és fölérendeltség. A párhuzamosságok elkerülése érdekében **a rendőrségi szervek vezetői együttműködésre kötelezettek**. A feladatkörükbe tartozó, de más szervezetek feladatkörét is érintő ügyekben az érdekeltek együttműködve kötelesek eljárni.

Igazgatásrendészeti szolgálati ág

Az igazgatásrendészeti szolgálati ág látja el a rendőrség **államigazgatási és rendészeti feladatkörébe tartozó**, igen heterogén, bűnmegelőzést is szolgáló jogalkalmazói **tevékenységének** nagy részét. Ennek keretében szabálysértési hatósági jogkört gyakorol (évente több százezer ügyben) és lefolytatja a végrehajtási eljárást a helyszíni bírságot meg nem fizetőkkal szemben.

Engedélyezi és rendészeti szempontból felügyeli a megkülönböztető és figyelmeztető jelzéssel, a személy- és vagyonvédelemmel, magánnyomozással, továbbá az egyes rendészeti feladatot ellátó személyekkel, valamint az egyes közbiztonságra veszélyes eszközökkel és anyagokkal (sugárzóanyag, fegyver, robbanóanyag, pirotechnikai termék, kábítószer, prekursor) kapcsolatos tevékenységet.

Feladatköre a többi szolgálati ágétól jól elhatárolható, amelynek során állományának tagjai – a jogszabályok magas szintű ismerete alapján – felelős hatósági (szakhatósági) döntéshozó és felügyeleti jogkört gyakorolnak, ügyészségi és bírósági kontroll mellett.

Személy- és objektumvédelmi szolgálati ág

A személy- és objektumvédelmi szolgálati ág tevékenységét a meghatározott személyek védelme és a kijelölt objektumok őrzése és egyes biztosítási feladatok végrehajtása képezi, amelyet alapvetően a KR, illetve részben a TEK állománya lát el. Természetesen szükség esetén a feladatok ellátásához segítséget nyújt a közrendvédelmi, a közlekedésrendészeti, illetve a bűnügyi szolgálati ág is, valamint az egyes szolgálatok.

Kommunikációs szolgálati ág

A kommunikációs szolgálati ág gondoskodik a rendőrséget érintő híradások folyamatos figyelemmel kíséréséről, valamint a rendőrség szervei kommunikációs tevékenységének egységes elvek alapján történő végrehajtásáról.

A rendőrség együttműködése és civil kontrollja

Együttműködési feladatai

A rendőri munka az egyes szervezeti egységek közötti együttműködéstől függ, de alapvető feltétele a társadalom tagjaival és a különböző szervekkel való aktív kapcsolat kialakítása és fenntartása is. A rendőrség együttműködést szorgalmaz a lakossággal, a különböző típusú állami szervekkel és az önkormányzatokkal, valamint a nemzetközi bűnözés elleni küzdelem szempontjából fontos külföldi, illetve nemzetközi bűnüldöző és más közbiztonsági feladatokat ellátó szervekkel.

Az együttműködéssel érintett szervek két nagy csoportba sorolhatók. Egy részük a kötelező – alkotmányossági / törvényi – együttműködők köre, más részük a különböző fontos társadalmi részérdekeket lefedő együttműködések. Az együttműködés egy része együttműködési megállapodásokon alapul.

A legfontosabb kötelező együttműködők:

- 1) rendőrség mellérendelt szervei (NVSZ, TEK),
- 2) más rendvédelmi szervek (katasztrófavédelem, büntetés-végrehajtás, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok)
- 3) Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

- 4) ügyészségek,
- 5) bíróságok,
- 6) kormányhivatalok, járási hivatalok,
- 7) önkormányzatok,
- 8) Magyar Honvédség,
- 9) Nemzeti Adó- és Vámhivatal,
- 10) rendészeti feladatokat ellátók (pl. közterület-felügyeletek, őrszolgálatok),
- 11) Országos Polgárőr Szövetség stb.

Társadalmi részérdekeket lefedő együttműködők közül:

- 1) kamarák (vadász stb.),
- 2) polgárőr szervezetek,
- 3) vagyonvédelmi szervezetek,
- 4) környezetvédelmi szervezetek,
- 5) áldozatvédelmi szervezetek,
- 6) turisztikai szervezetek stb.

Kiemelendő ez utóbbiak közül a **polgárőrséggel**²⁸⁹, valamint a **rendészeti feladatot ellátókkal**²⁹⁰ fennálló, közös megállapodáson alapuló együttműködés, amely jelentősen segíti a rendőrség közbiztonság és vagyonbiztonság megőrzése érdekében folytatott tevékenységét. A társadalmi ellenőrzés eszközeit, módszereit a rendőrségről szóló jogszabályok határozzák meg.

Kapcsolata az önkormányzatokkal

A rendőrségnek az Rtv.-ből is következően szorosan **együtt kell működnie** az önkormányzatokkal, amely **több formában** valósul meg:

Az önkormányzatok előzetes véleményezési joga

A rendőrkapitányság, a határrendészeti kirendeltség és a más helyi **rendőri szerv létesítéséhez és megszüntetéséhez** előzetesen ki kell kérni az érintett települési, Budapesten a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületének a véleményét.

A kinevezési jogkör gyakorlója ugyancsak kikéri a véleményüket a fenti rendőri szervek **vezetőjének kinevezését megelőzően**. Rendőrfőkapitány esetében a megyei (fővárosi) önkormányzat képviselő-testületének véleményét kell kérni. Ha az önkormányzat a kinevezéssel szemben foglal állást, és a kinevezési jogkör gyakorlója nem állít újabb jelöltet, döntése szakmai indokairól az érintett önkormányzatot állásfoglalásban tájékoztatja. A szükségessé váló felmentésről az illetékes önkormányzatokat szintén tájékoztatni kell.

A rendőri szerv vezetőjének beszámolási kötelezettsége

A rendőrkapitány vagy kijelölt helyettese évente beszámol az illetékességi területén működő települési önkormányzat képviselő-testületének a település közbiztonságának helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azzal kapcsolatos feladatokról. A megyei (fővárosi) önkormányzat felkérésére évente a rendőrfőkapitány vagy kijelölt helyettese számol be. Ha a beszámolót a települési önkormányzatok többsége, illetőleg a megyei (fővárosi) önkormányzat nem fogadja el, három hónapon belül újabb beszámolót kell tartani. Ismételt elutasítás esetén a felettes rendőri vezetőhöz fordulhat, aki köteles átfogó vizsgálatot tartani, és annak eredményéről az érintett önkormányzatot értesíteni.

²⁸⁹ 2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól

²⁹⁰ 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról

A rendőri szerv tájékoztatási kötelezettsége

A lakosság védelme érdekében meghatározott veszélyhelyzetekről (pl. a szomszédos állam területéről fenyegetőről vagy a környezet szennyezéséről, károsításáról) a rendőri szerv haladéktalanul értesíteni köteles az illetékes önkormányzatot, valamint az egyéb érintett szerveket (katasztrófavédelem, menekültügyi hatóság, vámhatóság, környezetvédelmi hatóság stb.). A fenti tájékoztatási **kötelezettség kölcsönös**, az érintett szerveket is terhelő.

Az önkormányzat képviselő-testülete észrevételt tehet a rendőri szerv intézkedése, döntése vagy mulasztása ellen, amelyet az érintett szerv 15 napon belül köteles kivizsgálni, illetve egyet nem értése esetén a felettes szervével felülvizsgáltatni.

Szerződés-kötés lehetősége

A települési önkormányzat szerződést köthet a területileg illetékes helyi rendőri szerv vezetőjével a tevékenységük összehangolása, a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében. A szerződés megkötésétől indokolt esetben (pl. jogszabályt sért, anyagi fedezete nem biztosított) a rendőrség elzárkózhat. A szerződés teljesítéséről egymást kölcsönösen tájékoztatják. A szerződésben vállalt kötelezettség teljesítésének elmaradása miatt az önkormányzat a felettes rendőri szervhez fordulhat.

Bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottság létrehozása

Az illetékes rendőri és önkormányzati szerv a közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhat létre. A bizottság elnökét, tagjait együttesen bízzák meg az önkormányzat képviselő-testülete megbízásának időtartamára. A működéshez szükséges költségeket együttesen, külön megállapodásban rögzített arányban viselik.

Az önkormányzat egyébként saját szervezetén belül önállóan is létrehozhat közbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottságot, amelynek a szükséges tájékoztatást a rendőri szerv köteles megadni.

Civil kontroll

A rendőri szervek a demokratikus jogállamokban beilleszkednek az állami szervek rendszerébe. Ugyanakkor a rendőrség a társadalom, a lakosság aktív támogatása nélkül nem működhet eredményesen. Ebben jelentős szerepe van a **körzeti megbízotti szolgálatnak**, amelynek alapvető célja a rendőrség állandó, **közvetlen kapcsolatának kialakítása és fenntartása az állampolgárokkal**, a települési önkormányzatokkal, a helyi lakossági, társadalmi és gazdálkodó szervezetekkel. Fő feladatai között szerepel a településen élők életviszonyait befolyásoló tényezők figyelemmel kísérése, a helyi lakosság hagyományainak és egymáshoz való viszonyának megismerése, tervszerű és rendszeres propaganda tevékenység folytatása.

2008-tól a rendőrség civil kontrolljának erősítését szolgálja az alapvető jogok tiszteletben tartása és hatékonyabb védelme érdekében létrehozott **Független Rendészeti Panasztestület**²⁹¹ (Testület) **működése** is. Függetlenségének biztosítékeként e szerv nem illeszkedik a rendőrségi hierarchiába, munkavégzése során nem utasítható, tevékenységét pedig külső befolyástól mentesen végzi. A Testület 5 – az Rtv.-ben előírt feltételeknek megfelelő – tagját az Országgyűlés (a jelenlevő képviselők kétharmadának szavazatával, listás módon) 6 évre választja meg (újraavasztható). A Testület saját tagjai közül elnököt választ, működését pedig ügyrendben szabályozza. Határozatképes, ha 3 tagja jelen van.

A Testület **vizsgálatot folytat** a rendészeti jogalkalmazás – a rendőri intézkedés (előállítás, közbiztonsági őrizet stb.), annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz (pl. testi kényszer, fegyverhasználat) alkalmazása – során elkövetett jogsértések ügyében. Az intézkedéstől, illetve

²⁹¹ Rtv. 6/A., 93 -93/A. §

a tudomásszerzéstől számított 20 napon belül az fordulhat hozzá, akinek **alapvető jogát a rendőri intézkedés sértette**. Minden más esetben csak a hagyományos panaszeljárás vehető igénybe. A Testület az általa – 90 napon belül – lefolytatott vizsgálat során a rendőrségtől felvilágosítást kérhet, iratokba betekinthet. A vizsgálat alapján a panasz megalapozottságáról **döntést nem hoz**, hanem kötelező erővel nem bíró **állásfoglalást készít**, illetve javaslatot tehet belső norma kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére. Az állásfoglalás alapján – 30 napon belül – az **országos rendőrfőkapitány a panasz megalapozottságáról egyfokú közigazgatási eljárásban dönt**, amellyel szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye. Az állásfoglalástól eltérő döntést indokolni köteles. A rendőri szerveknél megindított eljárások esetén biztosítani kell a Testülethez fordulást, amennyiben annak feltételei fennállnak. Fontos szabály, hogy a társadalmi ellenőrzés elősegítése érdekében a Testület az állásfoglalást – a személyes adatok tiszteletben tartása mellett – az Interneten is közzé teszi.

A **panaszmechanizmus** során az Rtv. a jogorvoslati lehetőséget mindenkinek biztosítja, akinek a rendőri intézkedés a jogát vagy jogos érdekét érinti, összhangban a közigazgatási hatósági eljárás ügyfél fogalmával. Főszabály szerint kétfokú közigazgatási eljárást tart fenn, ugyanakkor nem fellebbezésnek, hanem közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye, ha a panaszt az országos rendőrfőkapitány bírálta el.

A bűnözés megelőzésében egyre nagyobb teret nyernek a **lakosság által szervezett bizottságok, alapítványok, egyesületek** és az általuk kezdeményezett **programok, mozzalmak**. A hatóságok fő feladata, hogy a lakosságot bevonják saját biztonsága védelmébe és teret adjanak kezdeményezéseiknek. Nem várható el, hogy a bűnmegelőzés problémáját a rendőrség és az igazságszolgáltatás szervei egyedül oldják meg.

Nemzetközi szerződésekből eredő együttműködés

Az együttműködésre csak törvényben, az Európai Unió kötelező jogi aktusaiban, nemzetközi szerződésben meghatározott szabályok alapján, valamint viszonzosság (az együttműködő felek között kialakult gyakorlat) keretében kerülhet sor.

A rendőrség határrendészeti, bűnüldözési és bűnmegelőzési célból a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködve külföldön felderítő tevékenységet végezhet, amely során információkat gyűjt az államhatár rendjét veszélyeztető cselekmények, valamint a terrorizmussal összefüggő cselekmények felderítése és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtása érdekében.

Az Rtv. előírja, hogy az együttműködés keretében a **saját országuk területén kívül tevékenykedő rendőrök**, valamint a határrendészeti feladatokat ellátó szervezet tagjai csak törvényben és nemzetközi szerződésben **meghatározott jogosítványokat gyakorolhatnak** (pl. szolgálati fegyverüket maguknál tarthatják, de azt kizárólag jogos védelmi helyzetben, illetve végszükségben használhatják).

Az **ORFK képviseli a rendőrséget a nemzetközi rendvédelmi szervezetekben**, különösen a Bűnügyi Rendőrség Nemzetközi Szervezetében (Interpol), az Európai Rendőrségi Hivatalban (Europol), valamint – ha a miniszter másként nem rendelkezik – a két- és többoldalú nemzetközi szerződéseken alapuló rendészeti tárgyú nemzetközi kapcsolatokban.

VIII.

KATASZTRÓFAVÉDELMI IGAZGATÁS

1. A katasztrófa elleni védelem

A katasztrófák elleni védelem (katasztrófavédelem) Magyarország biztonsági rendszerének részét képezi, annak fontos eleme. A katasztrófák hatásai elleni védekezés céljai, feladatai az ország biztonság- és védelempolitikai alapelveiből²⁹² levezethetők, alapelemei megfogalmazódnak Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájában²⁹³. Az állampolgárok biztonságának szavatolása az állam elsőrendű kötelessége, a katasztrófák elleni védekezés egységes irányítása állami feladat.

Magyarország biztonságát veszélyeztető kihívások, tényezők: a hagyományos katonai fenyegetések, a regionális konfliktusok, a tömegpusztító fegyverek és hordozó eszközeik elterjedése, a terrorizmus, a pénzügyi biztonság kihívásai, a kiberbiztonság veszélyei, a globális éghajlat- és környezetváltozás negatív jelenségei, a nyersanyag- és természeti erőforrások kimerülése, az egészséges ivóvízhez jutás problémái, az élelmezési gondok, a környezeti, civilizációs és egészségügyi veszélyforrások, a természeti és ipari katasztrófák, a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem, a migráció, a szélsőséges csoportok kapcsolódó veszélyei. E tényezők elleni hatékony védelem alapvetően meghatározza az ország stabilitását és működőképességét, jelentősen befolyásolja társadalmi és gazdasági helyzetét, az állampolgárok életfeltételeit és életminőségét. Megvalósítása, a biztonság szavatolása **két alappillérre** építve oldható meg: elsősorban a **nemzeti önerőre** alapozva, amennyiben az nem elegendő, a **szövetség és nemzetközi együttműködés** lehetőségeinek felhasználásával.

A katasztrófavédelem kereteit az Alaptörvény, illetőleg a szövetség és a nemzetközi jog alapelemeire vonatkozó követelmények hazai jogrendszerbe illesztett rendszere határozza meg. A katasztrófavédelem nemzeti ügy. Jogszabályi összefoglaló rendszerét a katasztrófák elleni védelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (**Kat. tv.**) szabályozza.

A katasztrófavédelem feladatrendszerét egymással komplex egységet alkotó szemléletmód jellemzi. Az elsődlegességet a megelőzés és felkészülés (a prevenció) élvezi.

Magyarország katasztrófaveszélyeztetettsége

A különböző veszélyek elleni védekezés gyakran a normál körülményektől eltérő munkafolyamatok megoldását igényli, amely esetenként jogkorlátozással járhat. A demokratikus jogállami vezetési elvek irányából (annak egyes elemei megtartása mellett) az egyszemélyi vezetés és felelősség irányába mehet át, azaz: különleges jogrend bevezetésének (időszakának) lehetősége is fennállhat.

Különleges jogrendi időszak ("minősített" időszak): az állam életének kivételes időszaka, amelyben – az Alaptörvényben rögzített feltételek megléte esetén – kivételes hatalom – úgynevezett rendeleti kormányzás – gyakorolható. Ez a jogszabályok (törvény, rendelet), egyéb közjogi szabályozó eszközök – az alapvető emberi és állampolgári jogok ("Genfi Humanitárius Minimum") kivételével – korlátozhatóságát, felfüggeszthetőségét, hatályon kívül helyezhetőségét, valamint az operatív intézkedések lehetőségét jelenti.

²⁹² 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

²⁹³ 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

Magyarország Alaptörvénye²⁹⁴ hat olyan időszakot rögzít, amelyekben a tényállások megállapítása és kihirdetése után, különleges jogrend vezethető be, kivételes hatalom gyakorolható: **rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás** (fegyveres cselekményekhez kapcsolódó)²⁹⁵ és a **veszélyhelyzet** (katasztrófákhoz kapcsolódó). A Kat. tv. az ország katasztrófaveszélyeztetettségének megfelelően, meghatározza azokat a katasztrófát előidéző eseményeket, eseménysorozatokat, amelyek bekövetkezése esetén a Kormány megállapíthatja a tényállást és veszélyhelyzetet hirdethet ki. Ugyanakkor új jogintézményként bevezeti a **katasztrófaveszélyt**, biztosítva ezzel a BM OKF Főigazgatója számára az operatív intézkedési lehetőséget, a veszélyhelyzet különleges jogrendi időszak kihirdetése nélkül is az élet- és vagyonvédelem, a károk minimalizálása és csökkentése, a lakossági ellátás folyamatosságának fenntartása érdekében.

Veszélyhelyzet: az Alaptörvény 53. cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen a következő események válhatnak ki:

- **Elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, különösen:**
 - 1) árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget;
 - 2) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet, és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit;
 - 3) több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás;
 - 4) más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be;
 - 5) földtani veszélyforrások.
- **Ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, különösen:**
 - 1) a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti;
 - 2) nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja, és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő.
- **Egyéb eredetű veszélyek, különösen:**
 - 1) tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány;
 - 2) ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése;
 - 3) bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja;
 - 4) a kritikus infrastruktúrák (létfontosságú rendszer elemek) olyan mértékű működési zavara, amelynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.

Veszélyhelyzet tényének megállapítása esetén a Kormány **kihirdeti a veszélyhelyzetet** és dönt az ország érintett részének vagy egész területének katasztrófa sújtotta területté nyilvánításáról.

²⁹⁴ Alaptörvénye 48-53. cikke

²⁹⁵ Hvt.

A veszélyhelyzetben alkalmazható rendkívüli intézkedések

Veszélyhelyzetben:

- 1) elrendelhető az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása.
- 2) a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, vagy meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható.
- 3) korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását (a korlátozást és időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetmény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni), elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa.
- 4) elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (kitelepités), egyben kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye. (A lakosság elszállításáról a polgármester a hivatásos katasztrófavédelmi szerv közreműködésével gondoskodik. A kitelepítés és kimenekítés során a kötelezés ellenére lakóhelyén maradó személlyel szemben az intézkedés foganatosítására jogosult rendvédelmi szerv jár el.)
- 5) elrendelhető az ország meghatározott területére történő belépés, az ott tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése, hogy az ország meghatározott területére utazni, azon átutazni vagy onnan kiutazni csak engedéllyel szabad, hogy az ország meghatározott területéről történő kilépés csak a mentesítést követően engedélyezhető.
- 6) elrendelhető: a vasúti, közúti, vízi, légi szállítások biztosítása érdekében a javítókapacitások, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása, az élet- és vagyonmentés érdekében a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki eszköz és földmunkagép igénybevétele.
- 7) a veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben – kártalanítás mellett – elrendelhető az ingatlan igénybevétele, illetve az építmény részleges vagy teljes bontása.

A veszélyeztetett területekről a nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak elszállítását biztonságba helyezésük érdekében el lehet rendelni (kiürítés). A befogadási területeket és az elszállítási irányokat (útvonalakat) az elrendelő határozza meg.

A veszélyeztetettség értékelése, a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolása

Az ország településeit az adott település vonatkozásában lefolytatott kockázatazonosítási, kockázatelemzési és kockázatértékelési eljárás eredményeként, meghatározott veszélyeztetettség mértékének megfelelően, **I-III. katasztrófavédelmi osztályokba** kell sorolni. A besorolási osztályokra vonatkozó szabályokat és az egyes osztályokhoz tartozó elégséges védelmi szint követelményeit a Kat. tv. végrehajtásáról szóló Kormányrendelet²⁹⁶ rögzíti. A település az azonosított veszélyeztető hatások és a bekövetkezési gyakoriság, valamint a korrekciós tényező alapján, az alábbi táblázatban történő elhelyezéssel kapott értékeknek megfelelően katasztrófavédelmi osztályba kerül besorolásra:

²⁹⁶ 234/2011. (XI.10.) Kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról, 2. számú melléklet

Hatás	Bekövetkezési gyakoriság			
	Ritka	Nem gyakori	Gyakori	Nagyon gyakori
Nagyon súlyos	II. osztály	II. osztály	I. osztály	I. osztály
Súlyos	III. osztály	II. osztály	II. osztály	I. osztály
Nem súlyos	III. osztály	III. osztály	II. osztály	II. osztály
Alacsony mértékű	III. osztály	III. osztály	III. osztály	III. osztály

A veszélyelhárítási tervezés

A veszélyelhárítási tervezés célja, hogy a természeti, civilizációs és egyéb eredetű veszélyekre a kockázatok azonosítása, elemzése és értelmezése alapján egységes okmányrendszerbe foglalja a katasztrófavédelmi feladatok és intézkedések rendjét, végrehajtását, valamint az azt biztosító személyi, anyagi és technikai eszközök hozzárendelését.

A veszélyelhárítási tervezés szintjei: munkahelyi veszélyelhárítási terv, települési (a fővárosban kerületi) veszélyelhárítási terv, járási hivatal veszélyelhárítási terve, katasztrófavédelmi kirendeltség összesített terve, területi (fővárosi) veszélyelhárítási terv, központi veszélyelhárítási terv, veszélyelhárítási feladatterv.

A hatósági határozattal kijelölt gazdálkodó szerv **munkahelyi veszélyelhárítási tervet készít**. **Települési veszélyelhárítási tervet** készít a polgármester a katasztrófavédelmi kirendeltség közreműködésével. Illetékességi területére vonatkozóan a járási hivatal²⁹⁷ és a katasztrófavédelmi kirendeltség **összesített tervet** készít. **Területi (fővárosi) veszélyelhárítási tervet** készít a megyei, fővárosi védelmi bizottság.

Központi veszélyelhárítási tervet készít a BM OKF főigazgatója a katasztrófaveszély elhárítására és a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentésére. A központi veszélyelhárítási tervet a katasztrófavédelemért felelős miniszter (belügyminiszter) hagyja jóvá. Katasztrófaveszély esetén a BM OKF főigazgatója ezen terv alapján az élet- és anyagi javak védelme, súlyos károk megelőzése, csökkentése érdekében rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult.

Veszélyelhárítási feladatterv

A veszélyelhárítási feladattervet – a hivatásos katasztrófavédelmi szervek kivételével –, a belügyi irányítású rendvédelmi feladatot ellátó szerv vezetője készíti el, és a BM OKF főigazgatója útján jóváhagyásra felterjeszti a belügyminiszternek. A veszélyelhárítási feladatterv felülvizsgálatáról, az állománnyal történő megismertetéséről és gyakoroltatásáról az érintett szerv vezetője gondoskodik.

²⁹⁷ A témában a hatályos BM OKF Főigazgatói intézkedés

2. A katasztrófák elleni védekezés szervezeti és irányítási rendszere

A katasztrófavédelmi szervezeti és irányítási rendszer működtetésének célja, hogy a résztvevő és közreműködő szervek, szervezetek egységes elveken alapuló, szakszerű tevékenysége egymást kiegészítve, egymásra épülve szolgálja a gyors és hatékony veszélykezelést. A katasztrófavédelemben résztvevők a feladataikat munkaköri, illetve szolgálati feladatként, a polgári védelmi kötelezettség keretében, illetve önkéntesen látják el.

A polgári védelmi kötelezettség

Magyarország Alaptörvénye minden magyar állampolgár részére **személyes szolgáltatási kötelezettséget** (hadkötelezettség, **polgári védelmi kötelezettség**, honvédelmi munkakötelezettség), valamint **gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget** rögzít. A polgári védelmi kötelezettséggel kapcsolatos ügyekben első fokon a polgármester, másodfokon a megyei védelmi bizottság elnöke jár el. A polgári védelmi kötelezettség a magyar állampolgárok esetében 18 éves kortól a nyugdíj felső korhatáráig terjed, ami magában foglalja: az **adatszolgáltatási**, a **bejelentési**, a **megjelenési** kötelezettséget és a **polgári védelmi szolgálatot** (amely lehet: ideiglenes vagy folyamatos). A jogszabály rögzíti, hogy ki mentes (mentesíthető) a polgári védelmi kötelezettség alól, azt ki teljesíti munkaköre ellátásával, illetve közmegegyeztetésével.

A katasztrófavédelemben részt vevő szervek

A katasztrófavédelemben részt vevő központi szervek: a Kormány, a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (KKB), a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, az érintett miniszterek és a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.

A katasztrófavédelemben részt vevő területi (honvédelmi körzeti) szervek: a Megyei (Fővárosi) Védelmi Bizottság (MVB), a Megyei (Fővárosi) Védelmi Bizottság elnöke, a Megyei (Fővárosi) Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a Helyi Védelmi Bizottság (HVB), a Helyi Védelmi Bizottság elnöke, a Katasztrófavédelmi kirendeltség.

A katasztrófavédelemben részt vevő települési szerv a polgármester.

A Kormány

A katasztrófavédelem megszervezése és irányítása körében meghatározza az alárendelt szervezet katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatait, összehangolja a katasztrófavédelemmel összefüggő szabályozási, szervezési, pénzügyi tervezési, oktatási, képzési, tudományos kutatási és műszaki fejlesztési tevékenységet. Megszervezi a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak végrehajtását, a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés, a végrehajtás és a helyreállítás feladatainak tárcák közötti koordinációját. Irányítja a megyei védelmi bizottságok katasztrófavédelmi feladatainak végrehajtását. Megköti a katasztrófavédelemmel kapcsolatos nemzetközi egyezményeket.

A Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság

A Kormány katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítését, valamint a védekezéssel kapcsolatos feladatok ágazati összehangolását és irányítását, a katasztrófavédelemért felelős miniszter által vezetett **Katasztrófavédelmi Koordinációs**

Tárcaközi Bizottság²⁹⁸ (KKB) látja el. A KKB a helyreállítással és újjáépítéssel kapcsolatos feladatokat a Kormány döntéseinek megfelelően végzi.

A KKB döntés-előkészítésének támogatását **tudományos tanács**, a területi **szintű műveletek országos vezetését**, a kritikus folyamatok során folytatandó **beavatkozások összehangolását** a KKB **operatív munkaszerveként a Nemzeti Veszélyhelyzetkezelési Központ (KKB NVK)** végzi. A KKB elnöke a belügyminiszter. A KKB elnök-helyettese az elnök által kijelölt tag. A KKB tagjai a kormányhatározatban megjelölt tárcák vezetői által kijelölt állami vezetők. A KKB ülésén állandó jelleggel tanácskozási joggal részt vesz a BM OKF főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, a Honvéd Vezérkar főnöke, a KKB Tudományos Tanácsának elnöke, és a KKB NVK vezetője.

A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter (a belügyminiszter)

Felelős az irányítása alá tartozó szervek és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv működtetéséért. A miniszter a többi között jóváhagyja a központi veszélyelhárítási tervet, elrendeli – a Kormány egyidejű tájékoztatása mellett – a polgári védelmi szervezetek részleges alkalmazását, háromévente jelentést készít az Országgyűlésnek és a Kormánynak a katasztrófák elleni védekezésre történő felkészülés helyzetéről, illetve a védekezésről, dönt a védelmi célú tartalékok és a nemzetközi segítségnyújtásra hatáskörébe utalt előirányzat felhasználásáról, a katasztrófavédelem területén felelős a kritikus infrastruktúrák védelméért, gondoskodik a polgári veszélyhelyzeti tervezéssel kapcsolatos nemzetközi együttműködési feladatok ellátásáról, a külpolitikáért felelős miniszterrel együttműködve részt vesz a nemzetközi segítségnyújtásban.

A katasztrófavédelemben részt vevő további szervek

A katasztrófák elleni védekezésben érintett miniszter és a központi államigazgatási szerv vezetője felelős a tárca, illetve az ágazat, az irányítása alá tartozó, feladatkörébe illeszkedő terület katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező, irányító tevékenységért. **A katasztrófavédelemben részt vevő állami szerv vezetője** felelős az állami szerv katasztrófavédelmi feladatainak teljesítéséért.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek²⁹⁹ és a **Magyar Honvédség**³⁰⁰ alaprendeltetésükből adódó feladataik ellátása mellett kötelesek részt venni a katasztrófavédelemben, mivel sajátos feladatrendszerük, szervezeti felépítésük, felkészültségük, szervezett alkalmazhatóságuk és felszereltségük a polgári szférában nem található meg és nem pótolható.

A hatósági határozat alapján kijelölt gazdálkodó szervezet vezetője felelős a szervezet védekezési feladatainak ellátásáért.

Az önként jelentkező karitatív és társadalmi szervezetek, állampolgárok

A katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő feladatok ellátásában a hivatásos katasztrófavédelmi szervekkel kötött megállapodás alapján vesznek részt. Az önkéntes mentőszervezetek védekezésbe történő bevonását a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője rendeli el. Az önkéntes mentőszervezetek a hivatásos katasztrófavédelmi szervek szakmai irányítása mellett vesznek részt a katasztrófák hatásai elleni védekezésben és a kárelhárításban. Az **önkéntesen segítséget nyújtó személyek** az adott feladat végrehajtásáért felelős személy irányításával látják el a számukra meghatározott feladatot.

²⁹⁸ 1150/2012.(V.15.) Kormányhatározat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

²⁹⁹ 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól

³⁰⁰ 23/2005. (VI. 16.) HM rendelet a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól

A megyei (fővárosi) és a helyi védelmi bizottság

A megyei (fővárosi) védelmi bizottság (MVB)

A Kormány irányítása alatt működő közigazgatási, testületi szerv, amely az illetékességi területén ellátja a törvényben és kormányrendeletben számára megállapított honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat. A megyei védelmi bizottság **elnöke a honvédelmi és a katasztrófavédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört** gyakorol. A megyei védelmi bizottság elnöke a kormányhivatal vezetője, **kormány megbízott, elnökhelyettese** a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a **hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője (az igazgató)**, a honvédelmi feladatok tekintetében a Honvédség állományába tartozó **tényleges állományú katona**. **Tagjai** a jogszabályban meghatározott szervek vezetői, illetve azok megbízottjai.

A helyi védelmi bizottság (HVB)

A járásokban és a fővárosi kerületekben (honvédelmi körzetek) helyi védelmi bizottság működik. A helyi védelmi bizottság a megyei védelmi bizottság irányítása alatt működő közigazgatási testületi szerv, amely az illetékességi területén irányítja és összehangolja a védelmi felkészítés helyi feladatainak végrehajtását. A helyi védelmi bizottság **elnöke a járási (fővárosi kerületi) kormányhivatal (járási hivatal) vezetője, elnökhelyettesei: a katasztrófavédelem** tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője (**igazgató**) által **kijelölt személy**, a **honvédelmi** feladatok tekintetében a **Honvédség** állományából szükség esetén **vezényelt tényleges állományú katona**. Tagjai az elnökön és az elnökhelyettesen kívül: a hivatásos katasztrófavédelmi szerv kivételével, a rendvédelmi szerveknek a helyi védelmi bizottság illetékességi területe szerinti vezetője, a helyi védelmi bizottság illetékességi területén működő, a helyi védelmi bizottság feladatrendszerében érintett szakigazgatási szerv vezetője, a fővárosi és megyei kormányhivatal képviselője, különleges jogrend bevezetése esetén a katonai igazgatási szerv képviselője.

A megyei (fővárosi) közgyűlés elnöke és a polgármester

A megyei (fővárosi) közgyűlés elnöke

Ellátja a megyei (fővárosi) önkormányzat által fenntartott intézmények katasztrófavédelmi feladatainak koordinálását, a területfejlesztési feladatok ellátása során érvényesíti a katasztrófák csökkentésére vonatkozó irányelveket. A megyei (fővárosi) védelmi bizottság elnökének döntése alapján részt vesz a megyei katasztrófavédelmi megelőzési és felkészülési feladatok ellátásában, közreműködik az állami és magántulajdonú ingatlanokban keletkezett károkkal kapcsolatos kárenyhítésben.

A polgármester (fővárosban a főpolgármester)

A polgármester (főpolgármester) illetékességi területén ellátja a védelmi felkészítéssel kapcsolatos, törvényben vagy kormányrendeletben számára megállapított feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását. Kihirdetett veszélyhelyzetben a védekezés irányítását – kiérkezése után – átadja a hivatásos katasztrófavédelmi területi szerv vezetője (igazgató) által kijelölt személynek. Az illetékességi területén irányítja és szervezi a felkészülés és a védekezés feladatait.

3. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv államigazgatási feladatot is ellátó, rendvédelmi feladatokat ellátó szerv, amelynek tagjai hivatásos állományúak, kormánytisztviselők, köztisztviselők és közalkalmazottak.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF). Önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A BM OKF főigazgatója vezeti a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervét, és irányítja a területi és helyi szervei működését, szakmai tevékenységét. Tagja a Kormány Nemzetbiztonsági Kabinet Operatív Munkacsoportjának. Hatáskörében hatósági és szakhatósági és felülvizsgálati jogköröket gyakorol.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek területi és helyi szerve

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek területi szervei: a Megyei (Fővárosi) Katasztrófavédelmi Igazgatóságok (**igazgatóság**), amelyek önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervek. Jogszabályban meghatározott katasztrófavédelmi, iparbiztonsági, tűzvédelmi, polgári védelmi ügyekben hatóságként, szakhatóságként járnak el. Az igazgatóság irányítja a katasztrófavédelmi kirendeltségeket és azok útján a hivatásos tűzoltóságokat. Az igazgatóság ellátja az önkormányzati tűzoltóságok felügyeletét, ellenőrzi a létesítményi tűzoltóságok, a beavatkozó és közreműködő önkéntes tűzoltó egyesületek tevékenységét. Hatáskörükben első- és másodfokú hatósági, szakhatósági jogköröket gyakorolnak.

A katasztrófavédelmi **kirendeltségek** az igazgatóságoknak alárendelt szervekként működnek. Irányítják a hivatásos tűzoltó-parancsnokságok működését és szakmai tevékenységét. Hatáskörükbe tartozó ügyekben elsőfokú hatósági és szakhatósági jogköröket gyakorolnak.

A polgári védelmi igazgatás

A polgári védelem olyan összetársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja **katasztrófa**, illetve **fegyveres összeütközés** esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.

A polgári védelmet országos szinten a katasztrófavédelemért felelős miniszter, területi szinten a megyei (fővárosi) védelmi bizottság elnöke, településen (fővárosi kerületben) pedig a polgármester irányítja. A polgári védelem szakmai irányítását és felügyeletét a BM OKF főigazgatója a BM OKF Országos Polgári Védelmi Főfelügyelőség útján gyakorolja. A polgári védelem más-más jellegű feladatot old meg a **katasztrófák** (Kat. tv.), illetve a **fegyveres összeütközések** (Hvt.) esetén. A katasztrófavédelmi feladatokat polgári védelmi kötelezettség alapján, a meghatározott feladatok végrehajtásával kell teljesíteni.

Iparbiztonsági igazgatás

A jelentkező feladatokat a BM OKF és alárendelt szervei mint iparbiztonsági hatóságok oldják meg. A BM OKF főigazgatója az irányítást és felügyeletet a hatósági főigazgató-helyettes útján, az Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség közreműködésével gyakorolja. Főszabályként: elsőfokú hatósági jogkört a katasztrófavédelmi kirendeltség vezetője, a másodfokú hatósági jogkört a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője (igazgató) gyakorolja. Az egyes ágazatok érintett hatóságai az eljárások során társhatóságokként működnek. A hatóság a rendelkezésére álló adatokhoz a társhatóságok részére hozzáférést biztosít. A társhatóságok a meghatározott körben kötelesek az iparbiztonsági hatósággal együttműködni.

Az iparbiztonsági feladatok ellátására létrehozott országos iparbiztonsági főfelügyelőség tevékenysége a következő fő területekre terjed ki: a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés, a veszélyes áruk szállításának ellenőrzése, a létfontosságú rendszerelemek (kritikus infrastruktúrák) védelme, a nukleáris biztonság, a vízügyi és

vízvédelmi hatósági feladatok teljesítése, valamint jogszabályban meghatározott hulladékgazdálkodási szolgáltatások felügyelete.

Az iparbiztonsági hatóság jogosultsága e szakterületeken kiterjed a jogszabályokban hatáskörébe utalt nemzetközi kötelezettségek teljesítésére is.

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés

Veszélyes tevékenység kizárólag a hatóság katasztrófavédelmi engedélyével végezhető. Veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemre, veszélyes anyagokkal foglalkozó létesítményre építési engedély csak az iparbiztonsági hatóság engedélye alapján adható. Az iparbiztonsági hatóság a jogszabály hatálya alá tartozás megállapítása céljából bármely gazdálkodó szervezetet adatszolgáltatásra kötelezhet, és annak telephelyén hatósági ellenőrzést tarthat. Az iparbiztonsági hatóságot az eljárás és felügyelet során feltárt hiányosságok esetén – súlyának megfelelően – szankcionálási jogosítványok is megilletik.

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek következményeinek csökkentésére vonatkozó veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemben belüli feladatokat az üzemeltetőnek a **belső védelmi tervben**, míg az érintett állami és önkormányzati szervek veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemben kívüli feladatait a **külső védelmi tervben** kell meghatározni. A **küszöbérték alatti üzem** üzemeltetőjét (ha az üzemben tárolt veszélyes anyagok mennyisége és fajtája, vagy az üzem által okozott veszélyeztetés azt indokolja) az iparbiztonsági hatóság **súlyos káresemény elhárítási terv** készítésére kötelezheti.

Veszélyes áru szállítása

A Kat. tv. a veszélyes áruk szállításának ellenőrzését a BM OKF és területi szervei részére valamennyi nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó veszélyes áru szállításának ellenőrzésére, valamint a szállítás megfelelő előkészítése érdekében a telephelyen belüli kontrolljára is kiterjesztette. A veszélyes áruk szállítása során a hivatásos katasztrófavédelmi szerv ellenőrzési feladat- és hatáskörébe tartozik: a veszélyes áruk közúti szállítása (ADR), a veszélyes áruk vasúti szállítása (RID), a veszélyes vagy szennyező áru belvízi szállítása (ADN, ADN/R), a veszélyes áruk (nem közvetlen) légi szállítása (IMDG, ICAO).

A társhatóságokkal végzett rendszeres ellenőrzések mellett a katasztrófavédelem jogosult az ellenőrzések önálló végrehajtására is. A szállítási szabályok megsértése miatt jogszabályban meghatározott szankciók és korlátozások alkalmazhatók.

A létfontosságú rendszerek és létesítmények (kritikus infrastruktúra) védelme

Létfontosságú rendszerelem: a jogszabály mellékletében meghatározott ágazatok valamelyikébe tartozó eszköz, létesítmény vagy rendszer olyan rendszerleme, amely elengedhetetlen a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – az egészségügyhöz, a lakosság személy- és vagyonbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához stb. –, és kiesése jelentős káros következményekkel járna. Megkülönböztethető: **nemzeti és európai létfontosságú rendszerelem**, amelyek kijelölési, és kijelölés visszavonási közigazgatási hatósági eljárásában, a hatóságok és szakhatóságok részéről csak olyan személy vehet részt, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben meghatározott nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték, és akivel szemben kockázati tényező nem merült fel.

A hálózati -és információs rendszerek biztonsága

Megtörtént a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről szóló, **2016. július 6-i (EU) 2016/1148 európai parlamenti és tanácsi irányelv (NIS irányelv)** hazai jogrendbe történő átültetése. Az **alappvető** és a **bejelentés-köteles** szolgáltatást nyújtókkal kapcsolatos hatósági és eseménykezelési feladatokat a BM OKF látja el.

Nukleáris biztonság

Nukleáris eredetű veszélyek forrásai lehetnek: a hazai nukleáris energia rendszerek a Paksi Atomerőmű Rt. és az erőmű területén települt négy KKÁT (Kiegészített Kazetták Átmeneti Tárolója), a Központi Fizikai Kutatóintézet kutatóreaktora és a Budapesti Műszaki Egyetem Nukleáris Technikai Intézet tanreaktora potenciális veszélyforrás, a radioaktív hulladéktárolók, a nukleáris és radioaktív anyagok szállítása, a határon túli atomerőművek esetleges üzemzavarai, balesetei, a meghibásodott és a légkörbe visszatérő műholdak, esetleges meteorit, aszteroida becsapódások okozta radioaktív szennyezés, a nukleáris fegyverekkel kapcsolatos véletlen baleset vagy tudatos alkalmazás.

Vízügyi és vízvédelmi hatósági feladatok ellátása

A vízgazdálkodási feladatok szakmai irányítását és felügyeletét az Országos Vízügyi Főigazgatóság és annak területi szervei végzik.

A vízügyi és vízvédelmi hatósági, szakhatósági feladatok ellátása a BM OKF és a jogszabályban kijelölt 12 területi katasztrófavédelmi igazgatóság hatáskörébe tartozik.

Hulladékgazdálkodással kapcsolatos tevékenység végzése

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek tevékenysége azokra a területekre terjed ki, ahol a szolgáltató vagy a települési önkormányzat a szolgáltatási szerződést felmondta és belátható időn belül megszűnik az ellátás, valamint látható, hogy nem biztosított a közszolgáltatás. Ilyen esetekben a kötelező közszolgáltatást végrehajtó szolgáltató kijelölésére kerül sor.

Tűzvédelmi igazgatás

A tűz elleni védekezés rendszere

A tűz elleni védekezés a tűzvédelmi törvény³⁰¹ szerint a tűzesetek megelőzését, a tűzoltási feladatok ellátását, a tűzvizsgálatot, valamint ezek feltételeinek biztosítását jelenti.

A tűz elleni védekezés szakterületéhez szorosan kapcsolódó tevékenység **a műszaki mentés**, ami természeti csapás, baleset, káreset, rendellenes technológiai folyamat, műszaki meghibásodás, veszélyes anyag szabadba jutása vagy egyéb cselekmény által előidézett veszélyhelyzet során az emberélet, a testi épség és az anyagi javak védelme érdekében a tűzoltóság részéről – a rendelkezésére álló, illetőleg az általa igénybe vett eszközökkel – végzett elsődleges beavatkozási tevékenység.

A tűz elleni védekezéssel, tevékenységgel kapcsolatban gondoskodni kell mindenkinek. Különösen fontos, – ezért törvényben is meghatározott – feladataik vannak **az államnak és szervezeteinek, az önkormányzatoknak**, valamint a **Magyarország területén tartózkodó magánszemélyeknek és szervezeteknek**.

A tűzoltóság szervei

A tűzoltóság fogalom gyűjtőfogalom, több szervezet foglal magában. A tűzoltóság szervei közé tartoznak:

- 1) **a hivatásos tűzoltóság** (önálló működési területtel rendelkező állami tűzoltóság) és **a katasztrófavédelmi őrs** (a hivatásos tűzoltóság kihelyezett szervezeti egysége, amely a távolabb levő települések tűzoltósági ellátását javítja),
- 2) **az önkormányzati tűzoltóság** (az önkormányzat által, vagy az önkéntes tűzoltó egyesülettel közösen létrehozott és fenntartott köztestületi önkéntes tűzoltóság, amely a hivatásos tűzoltósággal kötött megállapodás alapján lát el tűzvédelmi feladatokat),

³⁰¹ 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezéssel, a műszaki mentéssel és a tűzoltóságról

- 3) **a létesítményi tűzoltóság** (a gazdálkodó szerveknél jogszabályi kötelezettség vagy hatósági kötelezés alapján a létesítmény védelmére létrehozott és fenntartott tűzoltóság);
- 4) **a beavatkozó önkéntes tűzoltóság** (jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő és a feladat ellátására minősített önkéntes tűzoltó egyesületi tűzoltóság);
- 5) **a tűzoltó szolgálat** amely nemzetközi normák alapján a polgári repülőtereken működő mentőszervezetek;
- 6) **a közreműködő önkéntes tűzoltó egyesületek**, amelyek a tűzoltóság jogszabályi kritériumait ugyan nem képesek teljesíteni, mégis nagyon fontos szerepük van a települések helyi önvédelmi szervezeteként.

A tűzvédelmi hatósági feladatok tartalma

A tűzvédelmi hatóság jogszabályban meghatározott esetekben engedélyezi a kérelmezett jog gyakorlását, a hatáskörébe utalt ügyekben ellenőrzi a kötelezettségek betartását, az előírások megsértése esetén korlátozza vagy megtiltja az üzemeltetés, a tevékenység folytatását, a kötelezettségeiket megsértőkkel szemben figyelmeztetést alkalmaz vagy tűzvédelmi bírságot szab ki, valamint a tüzesettel kapcsolatban tűzvizsgálati eljárást folytat le és tüzeseti hatósági bizonyítványt ad ki. A BM OKF jogszabályban meghatározott tűzvédelmi piacfelügyeleti hatóságként is jogosult eljárni.

A tűzoltási és műszaki mentési beavatkozási tevékenység alapvető szabályai

A tűzoltási feladat az életmentésen és a tűz eloltásán túl magában foglalja a szükséges biztonsági intézkedések megtételét, továbbá a tűz közvetlen veszélyének elhárítását.

A tűzoltóság a tűz oltása és a műszaki mentés érdekében a személyes szabadságra, a magánlakás sérthetlenségére és a tulajdonra vonatkozó alkotmányos jogokat – a tűzvédelmi törvényben meghatározottak szerint – olyan mértékben korlátozhatja, amely arányban áll az élet, a testi épség és anyagi javak védelmével.

A tűz oltásának felelős vezetője a tűzoltásvezető, aki a tűzoltóság vagy a hivatásos katasztrófavédelmi szerv jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő tagja lehet. A tűzoltás helyszínén más személy csak a tűzoltásvezető előzetes engedélyével intézkedhet.

A tűzoltásvezető a tűzoltáshoz a fegyveres erők, a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási és a környezetvédelmi szervek, a mentőszolgálatok és a közüzemi vállalatok kirendelését igényelheti. A kirendelt szervek egységeinek a tűzoltásvezető csak a jelenlevő parancsnokaik, illetve vezetőik útján adhat utasítást a tűzoltásban való közreműködésre.

A tűzvizsgálati tevékenység

A tűzvizsgálat a tüzeset keletkezési idejének, helyének, valamint a tűz keletkezéséhez vezető folyamat felderítésére irányuló hatósági tevékenység. A tűzoltóság minden tüzesetről köteles jogszabályban meghatározott adatgyűjtésre. A tűzvédelmi hatóság hivatalból köteles a tűzvizsgálati eljárást megindítani, amennyiben a tüzesettel összefüggésben bűncselekmény gyanúja merül fel, vagy a tüzeset során haláleset történt. Ezekről az esetekről köteles értesíteni a rendőrséget és annak megérkezéséig gondoskodni a helyszín biztosításáról.

A tűzvizsgálati eljárást az illetékes hatóság vezetője által kijelölt tűzvizsgáló végzi. Amíg a tűzvizsgáló nincs a helyszínen, addig a mindenkori kárhelyszín-parancsnok köteles a helyszínt biztosítani. A tűzvizsgálat lezáró irata a „**Tűzvizsgálati jelentés**”, ami fellebbezéssel megtámadható.

Kéményseprő-ipari szolgáltatási tevékenység felügyelete

A kéményseprő-ipari tevékenység alapvető szabályai körében a **törvény**³⁰² (Kstv.) meghatározza a kéményseprő- ipari tevékenységgel kapcsolatos fogalomértelmezéseket, a kéményseprő-ipari tevékenységre vonatkozó alapvető szabályokat, az ingatlanok használóinak a kéményellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségeit és jogait, valamint a kéményseprő-ipari tevékenységgel kapcsolatos tűzvédelmi hatósági feladatokat.

A Kstv. alapján **kormányrendelet**³⁰³ jelöli ki kéményseprő-ipari szervként a hivatásos katasztrófavédelmi szervet.

³⁰² 2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről (Kstv.)

³⁰³ 401/2015. (XII. 15.) Korm. rendelet a kéményseprő-ipari szerv kijelöléséről

IX.

A RENDVÉDELMI SZERVEK HUMÁN- ÉS EGÉSZSÉGÜGYI-PSZICHOLÓGIAI IGAZGATÁSA

1. A foglalkoztatási jogviszonyok

Szükséges megismerni a dolgozókra vonatkozó egynéhány foglalkoztatási jogviszonyt, mert a hivatásos szolgálathoz kötődően ezeknél a szerveknél találkozhatunk más jogviszonyban álló személyekkel, egyes esetekben azért speciális eltérésekkel.

A Munka Törvénykönyve

A korábbi Munka Törvénykönyvének magánjogi jellegű szabályozását megvalósító törvényt modernizálva követte a **Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)**.

A munkaviszony alanyai

A munkaviszony alanyai a munkáltató és a munkavállaló.

Munkáltató az a jogképes személy, aki munkaszerződés alapján munkavállalót foglalkoztat. Munkavállaló az a természetes személy, aki munkaszerződés alapján munkát végez. Ilyen személy az lehet, aki a **tizenhatodik életévét betöltötte**, de munkavállaló lehet – az iskolai szünet alatt – az a tizenötödik életévét betöltött tanuló, aki nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytat.

Munkaviszony létesítése

A munkaviszony munkaszerződéssel jön létre, amelyet írásba kell foglalni, ennek alapján a munkavállaló köteles a munkáltató irányítása szerint munkát végezni, és a munkáltató köteles a munkavállalót foglalkoztatni és munkabért fizetni.

A munkaszerződésben a feleknek meg kell állapodniuk a munkavállaló alapbérében és munkakörében, valamint a munkaviszony tartamát (ennek hiányában a munkaviszony határozatlan időre jön létre) és a munkahelyét is meg kell határozni (amelynek hiányában munkahelynek azt a helyet kell tekinteni, ahol munkáját szokás szerint végzi). A munkaviszony – eltérő megállapodás hiányában – általános teljes napi munkaidőben történő foglalkoztatásra jön létre. A munkaviszony kezdetének napját ugyancsak a szerződésben kell meghatározni, hiányában a munkaviszony kezdete a munkaszerződés megkötését követő nap.

A felek a munkaszerződésben a munkaviszony kezdetétől számított legfeljebb három hónapig terjedő próbaidőt köthetnek ki. Ennél rövidebb próbaidő kikötése esetén a felek a próbaidőt legfeljebb egy alkalommal meghosszabbíthatják, azonban tartama a meghosszabbítás esetén sem haladhatja meg a három hónapot.

A munkaviszony – eltérő megállapodás hiányában – általános teljes napi munkaidőben történő foglalkoztatásra jön létre.

A munkaszerződés megkötése a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata alapján történik, így a **munkaszerződés módosítására** is csak ilyen módon, **közös megegyezés útján nyílik lehetőség**, ahol a módosításra ugyanazok a szabályok érvényesek mint a megkötésére.

A munkaviszony megszűnésének okai

A munkaviszony megszűnik:

- 1) a munkavállaló halálával,
- 2) a munkáltató jogutód nélküli megszűnésével,
- 3) a határozott idő lejártával,
- 4) jogügylet vagy jogszabály rendelkezése alapján a gazdasági egységet átvevő munkáltató nem az Mt. hatálya alá tartozik,
- 5) törvényben meghatározott más esetben.

A munkaviszony megszüntethető:

- közös megegyezéssel,
- felmondással,
- azonnali hatályú felmondással.

A megszüntetés okának az indokolásból világosan ki kell tűnnie. A megszüntető jognyilatkozat indokának valóságát és okszerűségét a nyilatkozattevőnek kell bizonyítania.

A munkaviszonyt mind a munkavállaló, mind a munkáltató felmondással megszüntetheti. A felmondási idő 30 nap, amely a munkáltatónál eltöltött munkaviszony alapján arányosan további 60 napig terjedhet, azonban megállapodás esetén maximum hat havi időtartamú is lehet. A munkáltató felmondása esetén köteles a munkavállalót – legalább a felmondási idő felére – a munkavégzés alól felmenteni.

A közszolgálati jogviszony

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) amely rögzíti, hogy az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam olyan közszolgálatra alapozható, amely élvezzi a társadalom közmegebecsülését, hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják.

A közszolgálati tisztviselői jogviszony alanyai

A kormányzati szolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között a köz szolgálat és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. A kormányzati szolgálati jogviszony alapján a kormánytisztviselő a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar (MKK) tagjává válik. Az MKK önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai köztestület.

Közszolgálati tisztviselői jogviszony létesítése

A Kttv.-ben foglaltak szerint a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének és fenntartásának is a minimális feltétele: büntetlen előélet, cselekvőképesség, legalább érettségi végzettség és magyar állampolgárság.

Amennyiben a központi államigazgatási szerv alaptevékenysége körében felsőfokú iskolai végzettségű pályakezdő kormánytisztviselőt kíván alkalmazni, a kormányzati szolgálati jogviszony létesítéséhez az előbb felsorolt feltételeken túlmenően a kormánytisztviselőnek angol, francia vagy német nyelvből államilag elismert nyelvvizsgával kell rendelkeznie. Ha a központi államigazgatási szervnél betöltendő munkakör ellátásához az előbbieken

felsoroltakon kívül más idegen nyelv használata szükséges, akkor az e nyelvből meglévő, államilag elismert nyelvvizsgát kell alkalmazási feltételnek tekinteni.

Központi államigazgatási szerv alaptevékenysége keretében – ide nem értve a funkcionális tevékenységet – **érettségi végzettségű kormánytisztviselőt nem alkalmazhat.** Az államigazgatási szerv alaptevékenységének az alkalmazási és a képesítési követelmények szempontjából az minősül, amit jogszabály a szerv feladatkörébe utal, továbbá amit a miniszter, a kormányhivatal vagy a központi hivatal vezetője e körben alaptevékenységként határoz meg. A kinevezési okmányban tartalmaznia kell a kormánytisztviselő besorolásának alapjául szolgáló besorolási osztályt, besorolási és fizetési fokozatot; illetményét, annak a besorolása szerinti alapilletményhez viszonyított beállási szintjét; munkakörét és meghatározott feladatkörét; munkavégzésének helyét; előmeneteléhez előírt kötelezettségeket, valamint kormányzati szolgálati jogviszonya kezdetének napját. A kinevezési okmány a kormányzati szolgálati jogviszonyt érintő egyéb kérdésekről is rendelkezhet, egyben ahhoz kell csatolni a munkaköri leírást is.

A kinevezést és annak elfogadását, valamint azon felül minden lényeges, a jogviszonyt érintő jognyilatkozatot írásba kell foglalni. A kinevezésben – meghatározott kivételek mellett – próbaidő is kiköthető, időtartama – nem meghosszabbítható – legalább három hónap, de legfeljebb hat hónapig terjedhet. A kormánytisztviselőnek kinevezésekor esküt kell tennie.

A kinevezés tartalmát **módosítani csak** az államigazgatási szerv és az érintett **közös megegyezésével lehet.** Ettől eltérően **nem kell a kormánytisztviselő beleegyezése:**

- 1) a fizetési fokozatban történő előrelépése, illetményének a törvény szerinti megállapításakor;
- 2) a kormánytisztviselő előmeneteléhez előírt vizsgakötelezettség törvény szerinti megállapításakor;
- 3) a munkavégzés helyének kizárólag a település területén belüli megváltoztatásakor;
- 4) ha a munkakör megváltoztatása indokolja a kinevezés módosítását; valamint
- 5) a Kttv.-ben meghatározott esetekben.

A kormánytisztviselő átirányítással, kirendeléssel – ideértve a kormányzati érdekből történő kirendelést – és kiküldetéssel ideiglenesen a kinevezéstől eltérően is foglalkoztatható.

Nem minősül a kinevezés módosításának az átirányítás, azaz, ha a kormánytisztviselő – az államigazgatási szerv hatékony működéséhez szükséges munkaszervezési okból, ideiglenesen – a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásbeli utasítása alapján eredeti munkaköre helyett vagy eredeti munkaköre mellett más munkakörbe tartozó feladatokat lát el. Kirendelés során a kormánytisztviselő az államigazgatási szervek között létrejött megállapodás alapján más munkáltatónál történő munkavégzésre is kötelezhető. Kiküldetés alkalmazásakor az államigazgatási szerv a szokásos munkavégzési hely szerinti településen kívüli munkavégzésre kötelezheti a kormánytisztviselőt. Ennek feltétele, hogy a kormánytisztviselő a kiküldetés időtartama alatt is a munkáltató irányítása és utasítása alapján végezze a munkát.

A kormánytisztviselő munkájának értékelése

A kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékelnie kell, ez a teljesítményértékelés keretében történik meg. A teljesítményértékelésnek kötelező és ajánlott elemei vannak.

Legalább kettő teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a kormánytisztviselő minősítését. Minősíteni az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell. A teljesítményértékelés alapján jutalom fizethető, illetve a minősítés alapján szakértői, illetve vezetői utánpótlás adatbázisba helyezhető a kormánytisztviselő.

A teljesítményértékelés, továbbá a minősítés tartalmában hibás vagy valótlan ténymegállapításának, személyiségi jogát sértő megállapításának megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő közszolgálati jogvitát kezdeményezhet.

A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnésének okai

A kormányzati szolgálati **jogviszony megszűnik:**

- 1) a kinevezésben foglalt határozott idő lejártával,
- 2) a kormánytisztviselő halálával,
- 3) a törvény erejénél fogva a Kttv.-ben meghatározott esetekben,
- 4) a 70. életév betöltésével,
- 5) a prémiumévek programban történő részvétel, illetőleg különleges foglalkoztatási állományba helyezés esetén az erre vonatkozó külön törvény szabályai szerint,
- 6) az államigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnésével,
- 7) a kormánytisztviselő politikai vezetővé történő megválasztásával, illetve kinevezésével,
- 8) hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel,
- 9) ha a kormánytisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, kivéve, ha a kormánytisztviselő kérelmére és hivatali érdek alapján a munkáltató a jogviszonyt fenntartja.

A kormányzati szolgálati **jogviszony megszüntethető:**

- 1) a felek közös megegyezésével,
- 2) áthelyezéssel a közigazgatási szervek között, illetve közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez,
- 3) lemondással,
- 4) felmentéssel,
- 5) azonnali hatállyal a próbaidő alatt.

A köztisztviselők

A Kttv.-ben a kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket egyes eltérésekkel (pl. nem lesz az MKK tagja) alkalmazni kell a közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselőkre is.

A munkáltatói jogokat, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője, illetve a képviselő-testület gyakorolja.

A köztisztviselőt a Kttv.-ben meghatározott feltételek teljesítése esetén iskolai végzettségének és a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően kell besorolni.

A közalkalmazottak jogállása

A közalkalmazotti jogviszony alanyai

A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) alapján a közalkalmazotti jogviszony alanyai a munkáltató és a közalkalmazott.

Közalkalmazotti jogviszony létesítése

Közalkalmazotti jogviszony büntetlen előéletű, tizennyolcadik életévét betöltött, magyar állampolgárságú, vagy külön jogszabály szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, illetve bevándorolt vagy letelepedett személlyel létesíthető, de a feltételektől a végrehajtási jogszabály eltérést engedhet.

A közalkalmazotti jogviszony pályázat alapján – néhány esettől eltekintve – határozatlan időre – ha a törvény másként nem rendelkezik helyettesítés céljából vagy meghatározott munka elvégzésére, illetve feladat ellátására határozott időre – **kinevezéssel és annak elfogadásával létesíthető, amelyet írásba kell foglalni.**

A kinevezési okmányoknak tartalmaznia kell a közalkalmazott munkakörét, a besorolásának alapjául szolgáló fizetési osztályt és fokozatot, az illetményét és a munkavégzés helyét. A kinevezési okmányban más, a közalkalmazotti jogviszonyt érintő kérdés is meghatározható. A jogviszony létesítésekor három hónap próbaidő megállapítása – néhány kivételtől eltekintve, pl. gyakornoki idő esetén – kötelező, de ezt meghaladó próbaidő is kiköthető, amelynek tartama legfeljebb négy hónapig terjedhet és ennek a meghosszabbítása tilos.

(A közalkalmazottak tekintetében az Mt. rendelkezései – kivételekkel, illetve eltérésekkel – alkalmazásra kerülnek.)

A közalkalmazott munkájának értékelése

A munkáltatói jogkör gyakorlója írásban köteles minősíteni (kivéve, ha a korábbi minősítésének, illetve a közalkalmazotti jogviszonya létesítésének időpontjától tizenkét hónap nem telt el) a közalkalmazottat:

- 1) vezetőként a vezetői megbízást követő második év elteltével, valamint a magasabb vezetői vagy vezetői megbízás lejártá előtt legalább három hónappal;
- 2) a várakozási idő csökkentése előtt (kivéve, ha a várakozási idő csökkentése kötelező);
- 3) a garantálnál magasabb összegű illetmény megállapítása előtt;
- 4) a jogviszony létesítésekor, ha magasabb illetmény megállapítható, egy év elteltével;
- 5) kérésére, legkorábban közalkalmazotti jogviszonyának keletkezését, valamint a korábbi minősítését követő három év eltelte után, illetve a jogviszonyának megszűnése esetén;
- 6) címadományozást megelőzően; illetve
- 7) a gyakornoki idő lejártának hónapjában.

A munkáltató mérlegelési jogkörében eljárva is minősítheti a közalkalmazottat.

A közalkalmazott minősítésének eredményeként kiválóan alkalmas, alkalmas, kevéssé alkalmas, illetve alkalmatlan minősítést kaphat. A közalkalmazott a minősítés hibás vagy valótlan ténymegállapításának, személyiségi jogát sértő megállapításának megsemmisítését a minősítés közlésétől számított harminc napon belül a bíróságtól kérheti.

A közalkalmazotti jogviszony megszűnésének okai

A közalkalmazotti **jogviszony megszűnik:**

- 1) a kinevezésben foglalt határozott idő lejártával;
- 2) a közalkalmazott halálával;
- 3) a munkáltató jogutód nélküli megszűnésével;
- 4) a törvény erejénél fogva ha „nem megfelelt” minősítést kap, a munkáltató személye az Mt. vagy a Kttv. hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra, továbbá ha a törvény így rendelkezik;
- 5) a prémiumévek programban történő részvétel esetén az erre vonatkozó külön törvény szabályai szerint.

A közalkalmazotti **jogviszony megszüntethető:**

- 1) közös megegyezéssel;
- 2) áthelyezéssel a közalkalmazotti jogállásról szóló törvény és a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény, a hivatásos, továbbá a szerződéses szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok és az állami tisztviselőkről szóló törvény hatálya alá tartozó munkáltatók között;
- 3) lemondással;
- 4) rendkívüli lemondással;
- 5) felmentéssel;

- 6) azonnali hatállyal a próbaidő alatt, vagy megszüntetésre került a foglalkoztatott tevékenysége, valamint ha nyugdíjasnak minősül, illetve az összeférhetlenségét határidőre nem szünteti meg, továbbá ha felhívásra nem tesz eleget a büntetlenségének igazolására, vagy a foglalkoztatást kizáró ok egyéb módon a munkáltató tudomására jut;
- 7) rendkívüli felmentéssel.

2. A rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára vonatkozó főbb rendelkezések

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) hatálya alá tartozó személyek különleges közszolgálati jogviszonyban állnak.

Magyarország a rendvédelmi feladatokat ellátó szervektől alkotmányos kötelezettségeik teljesítését, Magyarország függetlenségének, törvényes rendje fenntartásának, a lakosság és az ország anyagi javai védelmének a jogszabályok keretei között hatékony és a köz érdekének megfelelő ellátását várja el. E kötelezettségek teljesítése a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományától magas szintű szakmai ismereteket követel meg, valamint megköveteli a törvények és más jogszabályok feltétlen tiszteletét, a kötelezettségek pártatlan és etikus teljesítését, a hivatással járó kötelezettségek vállalását, az ország iránti tántoríthatatlan hűséget és bátor helytállást. A hivatásos szolgálati jogviszony szabályozása abból a tényből indult ki, hogy a rendvédelmi szerv tagjai az általánoshoz képest szigorúbb függelmi rendben, nagyfokú fegyelmezettséggel, fokozott pszichikai és fizikai terheléssel, áldozatvállalással, veszélyes helyzetben az életük kockáztatásával végzik feladataikat.

A Hszt. további sajátossága, hogy a törvény hatálya meghatározott esetekben nemcsak a hivatásos jogviszonyban állóra, hanem hozzátartozóira, a nyugállományban lévőre, valamint a rendvédelmi szervnél foglalkoztatott közalkalmazottra, illetve munkavállalóra is kiterjed.

A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei

Ahhoz, hogy a hivatásos vagy a közalkalmazotti jogviszonyban állók magatartásukhoz zsinórmértéket kapjanak, ismerniük kell a tőlük elvárt etikai alapelveket:

- a hivatásos állomány tagjai tekintetében különösen a hűség, a nemzeti érdek előnyben részesítése, a méltóság és a tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat, a szakszerűség, az együttműködés és az arányosság;
- a rendvédelmi szerv közalkalmazottai tekintetében különösen az elkötelezettség, nemzeti érdek előnyben részesítése, a tisztesség, az előítéletektől való mentesség és az együttműködés.

A **vezetőkkel szemben** támasztott etikai alapelvek kiegészülnek még a példamutatással, a szakmai szempontok érvényesítésével és a számonkérési kötelezettséggel.

Jognyilatkozatok

A szolgálati viszonytal kapcsolatos jognyilatkozatokat – eltérő rendelkezés hiányában – alaki kötöttség nélkül lehet megtenni. A hivatásos állomány tagjának kérésére a nyilatkozatot akkor is írásba kell foglalni, ha az írásbeliség egyébként nem kötelező.

Írásbeliséghez kötött

- 1) a szolgálati viszony létesítésére, szünetelésére és megszüntetésére vonatkozó nyilatkozat;
- 2) a hivatásos állomány tagjának kinevezésére, előléptetésére, előresorolására, elismerésére, áthelyezésére, átrendelésére, más szervhez vezénylésére, a miniszter által vezetett minisztériumba vagy a miniszter által irányított szervhez vezénylésére, ügyészi szervezethez vezénylésére, a Nemzeti Közszerológálati Egyetemre vezénylésére, külföldre vezénylésére, helyettesítési megbízására, valamint alkalmasságára vonatkozó nyilatkozat;
- 3) a teljesítményértékelés és minősítés;
- 4) a fegyelmi, méltatlansági, kártérítési és személyiségi jogsértés tárgyában hozott határozat, a Becsületbíróság által hozott határozat, valamint a szolgálati beosztásból történő felfüggesztés; továbbá
- 5) a baleset vagy betegség szolgálatval való összefüggését minősítő határozat.

A jognyilatkozat akkor is írásbelinek tekinthető, ha annak közlésére a jognyilatkozatban foglalt információ változatlan visszaidézésére, a nyilatkozattevő személyének és a jognyilatkozat megtétele időpontjának azonosítására alkalmas **elektronikus dokumentumban kerül sor**. Ha ennek kiállítása a hivatásos állomány tagja részéről bármely okból nem lehetséges, jognyilatkozatát papíralapú dokumentumban teszi meg.

Az írásbeli jognyilatkozatot közölni kell a hivatásos állomány tagjával. Az írásbeli jognyilatkozat akkor tekinthető közöltnek, ha az elektronikus dokumentum a hivatásos állomány tagja vagy az átvételre jogosult személy részére hozzáférhetővé válik – ez akkor válik hozzáférhetővé, amikor a címzettnek vagy az átvételre jogosult más személynek lehetősége nyílik arra, hogy annak tartalmát megismerje – és annak kézhezvételét a hivatásos állomány tagja visszaigazolja. A közlés akkor is hatályos, ha az átvételt a címzett vagy az átvételre jogosult más személy megtagadta vagy szándékosan megakadályozta. Ennek fennállásáról jegyzőkönyvet kell felvenni.

Ettől eltérően, ha az elektronikus kézbesítés vagy a kézbesítési fikció szabályainak alkalmazása bármely okból nem lehetséges, vagy az a szolgálati jogviszony létesítéséről rendelkezik, az elektronikus kiadmányozott jognyilatkozatról a munkáltatói jogkör gyakorlója által írásban kijelölt vagy a szervezeti és működési szabályzatban erre feljogosított személy öt napon belül záradékolással hiteles papír alapú kiadmányt készít. A záradéknak tartalmaznia kell a záradékolásra jogosult személy aláírását, a záradékolás keltét és szöveges utalást arra, hogy a papír alapú kiadmány az alapul szolgáló elektronikus hitelesített irattal megegyezik, és a hivatásos állomány tagjának a papír alapú kiadmányt kell átadni.

Alaptörvényben meghatározott alapvető jogoknak a korlátozása

A szolgálati jogviszony létrejötte

A szolgálati jogviszony állományba vétellel és kinevezéssel, – egyes kivételekkel – határozatlan időre létesül. A hivatásos állományba kinevezett személy esküt tesz. Ennek hiányában a jogviszony érvényesen nem jön létre és a személy nem állítható szolgálatba.

A Hszt. tartalmazza a **szolgálati jogviszony létrejöttének feltételeit:**

- 1) önkéntes jelentkezés;
- 2) cselekvőképesség;
- 3) állandó belföldi lakóhely;
- 4) magyar állampolgárság;
- 5) betöltött 18. életév, és az életkor a felső korhatárnál legalább 10 évvel kevesebb;
- 6) a rendfokozati állománycsoporthoz meghatározott iskolai végzettség (szakképesítés);

- 7) hivatásos szolgálatra való egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasság;
- 8) akinek életvitele nem kifogásolható és hozzájárul annak a szolgálati viszony létesítése előtti, valamint a szolgálati viszony fennállása alatti ellenőrzéséhez;
- 9) elfogadása egyes alkotmányos jogok Hszt. szerinti korlátozásának³⁰⁴;
- 10) aki tudomásul veszi, hogy szolgálati viszonya fennállása alatt szolgálata törvényes ellátását tudta és beleegyezése nélkül – törvényben meghatározott szervek és módon – ellenőrizhetik (megbízhatósági vizsgálat);
- 11) aki tudomásul veszi és elfogadja a hivatásos szolgálattal járó, szolgálati viszonyra vonatkozó szabályokban meghatározott kötelezettségeket és elvárásokat; valamint
- 12) akinél nem állnak fenn a szolgálati viszony létesítését kizáró körülmények.

A hivatásos szolgálati viszony az előbb felsorolt **feltételeken túl akkor létesíthető vagy tartható fenn**, ha a hivatásos állományú tag vagy az oda jelentkező

- életvitele kifogástalan és csatolja a vele közös háztartásban élő közeli hozzátartozójának az ellenőrzés tudomásulvételéről szóló nyilatkozatát,
- írásban hozzájárul meghatározott személyes adatai és bűnügyi személyes adatai kezeléséhez, valamint életvitele kifogástalanságának ellenőrzése érdekében a felvételét megelőzően és a szolgálati viszony tartama alatt a kifogástalan életvitel ellenőrzéséhez.

Szolgálati viszony létesítése áthelyezéssel is történhet, ha a kormányzati szolgálati jogviszonyból, állami szolgálati jogviszonyból, avagy a Magyar Honvédség hivatásos katonai állományából valósul meg, próbaidő kikötésére nem kerülhet sor. Ha a szolgálati viszony közszolgálati jogviszonyból, közalkalmazotti jogviszonyból vagy igazságügyi alkalmazotti jogviszonyból áthelyezéssel létesül, a próbaidő kikötése kötelező azzal, hogy próbaidő legfeljebb hat hónap időtartamra köthető ki. Mellőzhető a próbaidő kikötése, ha az áthelyezett rendelkezik a szolgálati beosztás ellátásához előírt rendvédelmi képzettséggel.

Szolgálati viszony létesítése a visszavétel is:

- 1) a szolgálat érdekének figyelembevételével kérelmére visszavehető az, aki korábban szolgálati viszonyban állt, és megfelel a létesítéshez egyébként meghatározott feltételeknek; továbbá
- 2) ha országgyűlési vagy európai parlamenti képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, főpolgármesterré, főpolgármester-helyettesé, megyei közgyűlés elnökévé, alelnökévé, polgármesterré, alpolgármesterré, helyi vagy nemzetiségi önkormányzati képviselővé megválasztották és a mandátumának lejárt, tisztségének megszűnése után – a tizenöt napon belül előterjesztett kérelmére – vissza kell venni (ha nem esik a szolgálati viszony létesítését kizáró körülmények hatálya alá);
- 3) akinek rokkantsági, megváltozott munkaképességű személyek ellátását a felülvizsgálat során megszüntették, azt a hivatásos állományba akkor lehet visszavenni, ha egyébként megfelel a szolgálati viszony létesítéséhez szükséges egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági követelményeknek;
- 4) illetve ha szolgálattal összefüggésben állapították meg egészségügyi alkalmatlanságát, de a rokkantságát, megváltozott munkaképességű személyek ellátását megszüntették, ha részére az egészségi állapotának megfelelő szolgálati beosztást lehet biztosítani.

A jogviszony létesítéskor – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – legalább három, de legfeljebb tizenkét hónapig terjedő próbaidőt kell kikötni. A középfokú rendvédelmi oktatási intézményben tanulmányokat folytató személyt – a miniszter által meghatározott feltételekkel

³⁰⁴ Lásd. A rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai alapvető jogainak korlátozása

és rendben – az első oktatási év eredményes befejezése után legalább hat, de legfeljebb tizenkét havi próbaidő kikötésével hivatásos állományba lehet venni. A próbaidő alatt a szolgálati viszonyt bármelyik fél indokolás nélkül, azonnali hatállyal megszüntetheti.

A Hszt. meghatározza azt is, hogy **kivel nem létesíthető szolgálati viszony:**

- 1) aki büntetett előéletű;
- 2) aki a betöltendő munkakörnek megfelelő foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll;
- 3) aki büntetlen előéletű, de a bíróság bűncselekmény elkövetése miatt büntetőjogi felelősségét jogerős ítéletben megállapította (különbséget téve a szándékos és gondatlanul elkövetett bűncselekmény és a kiszabott büntetés mértéke között);
- 4) akivel szemben a bíróság kényszergyógykezelést alkalmazott, a kényszergyógykezelést megszüntető végzés jogerőre emelkedésétől számított három évig;
- 5) akivel szemben a bíróság próbára bocsátást alkalmazott, a próbaidő, vagy annak meghosszabbítása esetén a meghosszabbított próbaidő elteltétől számított három évig;
- 6) akivel szemben büntetőeljárás – ide nem értve a magánvádas vagy pótmagánvádoló vádindítványa alapján indult eljárást – van folyamatban, a büntetőeljárás jogerős bejezéséig;
- 7) korábban már állt hivatásos szolgálati viszonyban és az a szolgálati viszony megszüntetése fenyítés kiszabásával, vagy büntetőeljárás keretében szolgálati viszony megszüntetése, lefokozás, a szolgálati viszony keretében betöltött szolgálati beosztás ellátásához szükséges tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás, továbbá közügyektől eltiltás alkalmazásával, illetve meghatározott alkalmatlanság miatt felmentéssel szűnt meg a szolgálati viszonya, valamint aki nem felelt meg a kifogástalan életvitel követelményeinek, nemzetbiztonsági szempontból alkalmatlanná vált, a rendelkezési állomány ideje alatt hozzáillő felajánlható beosztás nem volt, vagy a felajánlott beosztást nem fogadta el, a hivatásos szolgálatra méltatlanná vált.

A szolgálati jogviszony módosítása

A szolgálati viszony – a Hszt.-ben meghatározott eseteket kivéve – a hivatásos állomány tagjának **beleegyezésével módosítható.**

A jogviszony **módosításának esetei** különösen:

- 1) szolgálati beosztás módosítása magasabb szolgálati beosztásba helyezéssel, azonos besorolású másik szolgálati beosztásba helyezéssel, alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezéssel, vezetői beosztásba történő kinevezéssel és a vezetői kinevezés visszavonásával;
- 2) áthelyezés rendvédelmi szerv más szervezeti egységéhez;
- 3) átrendelés;
- 4) más szervhez vezénylés;
- 5) vezénylés a miniszter által vezetett minisztériumba vagy a miniszter által irányított szervhez;
- 6) vezénylés az ügyészi szervezethez;
- 7) vezénylés a Nemzeti Közsolgálati Egyetemre;
- 8) külföldi szolgálatra vezénylés;
- 9) megállapodás az Európai Unió vagy nemzetközi szervezetek által finanszírozott fejlesztési programokban történő szakértői részvétellel;
- 10) megbízás helyettesítésre;
- 11) szolgálati viszony szüneteltetése;
- 12) rendelkezési állományba helyezés, valamint rendelkezési állományba helyezés megszűnését követően szolgálati beosztásba helyezés;

- 13) nyugdíj előtti rendelkezési állományba helyezés;
- 14) könnyített szolgálatban történő foglalkoztatás.

A beosztás módosítása

A hivatásos állomány tagja szervezeti egységen belül magasabb szolgálati beosztásba csak beleegyezésével helyezhető feltéve, hogy a tervezett szolgálati beosztás ellátásához szükséges képesítési és alkalmassági feltételeknek megfelel. Szervezeti egységen belül azonos besorolású másik szolgálati beosztásba helyezéshez a hivatásos állomány tagjának beleegyezése nem szükséges, azonban az új szolgálati beosztásba előírt képesítési és alkalmassági feltételeknek ebben az esetben is meg kell felelni.

A hivatásos állomány tagja **alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezhető:**

- 1) beleegyezésével, ha létszámcsökkentés vagy átszervezés miatt a szolgálati beosztása megszűnt,
- 2) saját kérelmére,
- 3) a vezetői kinevezés visszavonásával vagy az arról történő lemondással; vagy
- 4) a nemzetbiztonsági ellenőrzése alapján megállapított nemzetbiztonsági kockázat miatt a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső szolgálati beosztásából fel kellett menteni.

A hivatásos állomány tagját **alacsonyabb szolgálati beosztásba kell helyezni**, ha:

- minősítése alapján az általa betöltött szolgálati beosztás ellátására alkalmatlannak bizonyult, ekkor elsődlegesen a szolgálatteljesítési hely megváltoztatása nélkül a szervezeti egységen belüli üres vagy átmenetileg be nem töltött alacsonyabb szolgálati beosztásban kell tovább foglalkoztatni;
- vele szemben alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés fegyelmi fenytést alkalmaztak.

Szolgálati érdekből vagy a hivatásos állomány tagjának kérelmére a hivatásos állomány tagja a rendvédelmi szerv más szervezeti egységéhez áthelyezhető, ha megfelel a tervezett új szolgálati beosztáshoz előírt képzettségi és alkalmassági feltételeknek. Az átadó állományilletékes parancsnok a szolgálati érdekre hivatkozva az áthelyezést legfeljebb négy hónappal elhalaszthatja. Ha a hivatásos állomány tagja a tervezett szolgálati beosztást pályázattal nyerte el, az áthelyezést nem lehet elhalasztani.

Szolgálati érdekből történő áthelyezéshez nem kell a hivatásos állomány tagjának beleegyezése, ha az nem jár a szolgálatteljesítési hely megváltoztatásával, vagy az új szolgálatteljesítési hely eléréséhez szükséges idő a tartózkodási helytől – tömegközlekedés igénybevételével – nem haladja meg iránymódot a másfél órát, a hivatásos állomány tíz éven aluli gyermeket nevelő tagja esetében az egy órát.

Ellenben már szükséges a beleegyezés, ha az áthelyezés egyben alacsonyabb vagy magasabb szolgálati beosztásba helyezéssel is jár.

A vezetői beosztás

A hivatásos állomány tagja a rendvédelmi szervnél rendszeresített vezetői beosztásba – beleegyezésével – akkor nevezhető ki, ha a tervezett vezetői beosztáshoz szükséges szakmai és rendvédelmi ismeretekkel, vezetői kompetenciákkal rendelkezik, valamint az egészségi és pszichikai állapota alkalmassá teszi a vezetői beosztás ellátására. Eltérő rendelkezés hiányában a vezetői kinevezés határozatlan időre szól, helyettesítés céljából vagy tartós külszolgálat időtartamára határozott időre is adható. A helyettesítés céljából adott határozott idejű vezetői kinevezés meghosszabbítható.

Kiemelt vezetői beosztásba a hivatásos állomány azon tagja nevezhető ki, aki középvezetői beosztásban legalább három évet eltöltött. Középvezetői beosztásba a hivatásos állomány azon tagja nevezhető ki, aki beosztott vezetői beosztásban legalább három évet eltöltött.

A területi és a helyi szerv vezetője öt évre nevezhető ki vezetői beosztásába. A kinevezés azonos szolgálati helyen egy esetben öt évvel meghosszabbítható, ha a vezető egyéni teljesítményértékelése, valamint az általa irányított területi vagy helyi szerv szervezeti teljesítményértékelésének ötévi átlaga legalább jó teljesítményfokozatú.

A hivatásos állomány tagjának a vezetői kinevezése indokolás nélkül azonnali hatállyal visszavonható vagy arról az érintett harmincnapos határidővel bármikor lemondhat.

Az átrendelés

A hivatásos állomány tagja szolgálati érdekből eredeti szolgálati beosztásában való meghagyása mellett, beleegyezése nélkül a rendvédelmi szerv bármely szervezeti egységéhez és bármely helységbe meghatározott szolgálati feladat teljesítésére átrendelhető. A más helységbe való átrendelések együttes időtartama naptári évenként a négy hónapot nem haladhatja meg. A négy hónap leteltétől számított hat hónapon belül újabb átrendelésre nem kerülhet sor. E korlátoktól a hivatásos állomány tagjának kérelmére, illetve méltánylást érdemlő személyi vagy családi érdekből azonban el lehet tekinteni.

A munkáltatói jogkör gyakorlójának írásbeli elrendelésével a hivatásos állomány tagja a rendvédelmi szerv hatékony működéséhez szükséges szolgálatszervezési okból ideiglenesen az eredeti szolgálati beosztásához tartozó feladatok helyett a szervezeti egységen belül más szolgálati feladatok ellátására rendelhető át (ideiglenes átrendelés) az eredeti szolgálati beosztásában való megtartása mellett. Erre egy naptári éven belül összesen harminc munkanap időtartamban, a rész-szolgálatteljesítési időben foglalkoztatott esetében pedig a harminc munkanap időarányos részében kerülhet sor.

A vezénylés, az érintett beleegyezésével

- 1) Más szervhez vezénylés: a hivatásos állomány tagja kormányzati, rendvédelmi vagy egyéb biztonsági érdekből a miniszter, a más szervet irányító vagy vezető miniszter, a más szerv és a rendvédelmi szerv megállapodása alapján munkakör vagy meghatározott feladat ellátására más szervhez vezényelhető szolgálatteljesítésre. Az időtartama legfeljebb öt évre szól. A más szervhez vezénylés leteltét követően újabb más szervhez vezénylésre akkor kerülhet sor, ha a hivatásos állomány tagja a más szervhez vezénylés megszűnése után legalább a vezénylésével megegyező időtartamban a rendvédelmi szervnél szolgálatot teljesített.
- 2) Vezénylés a miniszter által vezetett minisztériumba vagy a miniszter által irányított szervhez: a hivatásos állomány tagját a miniszter határozott vagy határozatlan időre vezényelheti. Ettől eltérően a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományának tagját határozatlan időre az állományilletékes parancsnok vezényli.
- 3) Vezénylés ügyészi szervezethez: A hivatásos állomány tagja – a szolgálati beosztása meghagyása mellett – a legfőbb ügyész kezdeményezésére, az országos parancsnok egyetértésével, meghatározott feladat ellátására, határozott időtartamra az ügyészi szervezethez vezényelhető.
- 4) Vezénylés a Nemzeti Közszolgálati Egyetemre: a hivatásos állomány tagja határozott vagy határozatlan időtartamra szolgálati beosztásba vagy közalkalmazotti oktatói, nevelői munkakör vagy feladat ellátására vezényelhető.
- 5) Külföldre vezénylés: a hivatásos állomány tagját a nemzetközi szervezetek által béketámogató, fegyveres vagy egyéb rendészeti tevékenységre kiírt és a miniszter által támogatott pályázat elnyerése esetén, vagy nemzetközi kötelezettségvállalás alapján külföldi béketámogató, fegyveres vagy egyéb rendészeti misszióban való részvételre önkéntes jelentkezés alapján, illetve az Európai Unió intézményeibe nemzeti

szakértőként, kormányrendeletben meghatározott jelölési eljárás alapján vagy gyakornokként a miniszter támogatásával, egyéb Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek ellátásához kapcsolódó feladatok ellátására – rendelkezési állományba helyezés mellett – a miniszter vezényli a külföldi szolgálati tevékenység időtartamára, de legfeljebb három évre. A külföldre vezénylés egyszer egy évvel meghosszabbítható.

A hivatásos állomány tagját nemzetközi kötelezettség teljesítése érdekében vagy megállapodás alapján három hónapot meg nem haladó időtartamra – a szolgálati beosztása meghagyásával – az országos parancsnok vagy az országos főigazgató vezényli a külföldi szolgálatra.

Megbízás helyettesítésre

A hivatásos állomány arra alkalmas tagja átmenetileg megbízható

- az ideiglenesen megüresedett vagy betöltetlen szolgálati beosztás ellátásával,
- a szolgálati beosztás ellátásában tartósan akadályozott személy helyettesítésével,
- a hivatásos állomány tagjának szolgálati beosztásához nem tartozó feladatkör ellátásával, többletfeladatként.

A szolgálati beosztás ellátására vagy helyettesítésre szóló megbízás történhet az eredeti szolgálati beosztás ellátása mellett vagy az eredeti szolgálati beosztás ellátása alóli mentesítéssel. A helyettesítés az egy évet nem haladhatja meg. Az illetmény nélküli szabadságon távollevő helyettesítése az illetmény nélküli szabadság tartamára szólhat. Az **egyhavi időtartamot meg nem haladó megbízáshoz** a hivatásos állomány tagjának **beleegyezése nem szükséges**. A szolgálati beosztáshoz nem tartozó többlet feladatkörrel való megbízás nem esik időkorlátozás alá.

A szolgálati viszony szünetelése:

- Akit az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek vagy a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán jelöltként nyilvántartásba vettek. Az időtartam a jelöltségének nyilvántartásba vételétől a választás befejezéséig, megválasztása esetén a mandátuma igazolásáig tart. Ha a jelöltségtől visszalépett vagy nem választották meg, az eredeti szervezeti egységénél és szolgálati beosztásában folytatja szolgálatát.
- Ha a miniszter által vezetett minisztériumba állami vezetővé nevezik ki. Az időtartama az állami vezetővé való kinevezéstől vagy megválasztástól az állami vezetői megbízatás megszűnéséig tart.
- A szolgálati beosztásából felmentett tagjának a kifogásolható életvitelt megalapozó feltételek fennállásának megállapításáig, vagy ha kifogásolható életvitel megállapítására nem kerül sor, a kifogástalan életvitel ellenőrzésének befejezéséig.

A szünetelés időtartama alatt a hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból származó jogait nem gyakorolhatja, egyenruhát és szolgálati fegyvert nem viselhet, részére illetmény nem folyósítható, a szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségek őt nem terhelik. A hivatásos állomány tagja a választással kapcsolatos tevékenysége során vagy azzal összefüggésben a rendvédelmi szerv állományába tartozását nem használhatja fel. Ha a szünetelésre a próbaidő alatt kerül sor, a szünetelés tartama a próbaidőbe nem számít be.

A rendelkezési állomány

A rendvédelmi szerv hivatásos állományába tartozó, de a rendvédelmi szervnél szolgálati **beosztást be nem töltő személyt rendelkezési állományba kell helyezni.**

A rendvédelmi szerv rendelkezési állományába tartozik:

- 1) aki szolgálatát a rendvédelmi szerven kívül vagy kormányzati, rendvédelmi érdekből a rendvédelmi szerven kívül teljesíti, vagy akit külföldre vezényeltek;
- 2) akinek a szolgálati beosztása létszámcsökkentés vagy átszervezés miatt megszűnt, de más szolgálati beosztásba tervezett, legfeljebb egy évig;
- 3) aki rendvédelmi szerv által elrendelt iskolarendszerű képzésen vesz részt, a szolgálati beosztásba helyezéskéig, de legfeljebb a képzés befejezését követő hat hónapig;
- 4) aki felsőoktatási intézményben, nappali tanrendben tanulmányokat folytat, a tanulmányai befejezéséig, de legfeljebb a tanulmányok befejezését követő hat hónapig;
- 5) aki egészségi, pszichikai vagy fizikai állapota miatt eredeti szolgálati beosztását tartósan képtelen ellátni, de felgyógyulása várható, az általa ellátható más szolgálati beosztásba helyezéskéig, de legfeljebb egy évig;
- 6) aki szolgálati feladatait gyermekgondozás céljából igénybe vett illetmény nélküli szabadság miatt vagy más, önhibáján kívüli okból nem tudja ellátni, legfeljebb az ok megszűnéséig;
- 7) a Magyar Rendvédelmi Kar elnöke, az elnöki megbízatás megszűnéséig;
- 8) akinek a részére vezetői beosztásba történt kinevezésének visszavonásakor vagy vezetői kinevezéséről történő lemondás esetén a Hszt. szerinti beosztás felajánlására nincs lehetőség, legfeljebb egy évig;
- 9) akinek a részére az első bekezdésben meghatározott szervhez vezénylés megszüntetését követően a meghatározott szabályok szerinti szolgálati beosztás nem biztosítható, más szolgálati beosztásba helyezéskéig, de legfeljebb egy évig;
- 10) akinek a szolgálati viszonyát – a rendelkezési állományba helyezést megelőző szolgálati beosztásával azonos besorolású szolgálati beosztás nem volt biztosítható, vagy a részére ilyen szolgálati beosztás hiányában felajánlott, végzettségének, képzettségének megfelelő szolgálati beosztást nem fogadja el ok miatt – felmentéssel meg kellene szüntetni, de a felmentésére annak tiltása miatt nem kerülhet sor, legfeljebb a felmentési védelem megszűnéséig;
- 11) akit a szolgálati beosztásából a nemzetbiztonsági ellenőrzés során megállapított nemzetbiztonsági kockázat miatt fel kellett menteni, de az előírt szolgálati beosztás felajánlására nincs lehetőség, a megfelelő szolgálati beosztás felajánlásáig, de legfeljebb egy évig.

A rendelkezési állomány speciális esete a **nyugdíj előtti rendelkezési állomány**. Az állomány tagját a hivatásos szolgálat felső korhatárának elérése előtt öt évvel kérelmére vagy – a rendvédelmi szerv érdekkörében felmerült okból, beleegyezésével – a munkáltatói jogkört gyakorló előljáró erre irányuló döntése alapján ezen állományba kell helyezni, ha legalább harminc év tényleges szolgálati idővel rendelkezik.

Az ilyen állományba helyezett csak veszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, váratlan támadás vagy szükségállapot idején hívható szolgálatba. Amíg nem hívják szolgálatba, olyan mértékű illetményre jogosult, amelynek összege a személyi jövedelemadó és a járulékok levonása után megegyezik azzal az összeggel, amely a nyugdíj előtti rendelkezési állományba helyezéskor öregségi nyugdíjként megilletné, ha az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte volna, vagy választása szerint a rögzített szolgálati nyugdíjnak megfelelő összeggel.

Könnyített szolgálat

A hivatásos állomány tagját a hivatásos szolgálat felső korhatárának elérése előtt tíz évvel, ha legalább huszonöt év tényleges szolgálati idővel rendelkezik, kérelmére – valamely a Hszt. hatálya alá tartozó rendvédelmi szervnél vagy a miniszter által vezetett minisztériumban – a miniszter által meghatározott könnyített szolgálatban foglalkoztatottak által betölthető beosztásban – könnyített szolgálat formájában kell foglalkoztatni.

Könnyített szolgálat ellátása esetén a szolgálatteljesítési idő heti harmincöt óra, túlszolgálat nem rendelhető el. A könnyített szolgálatban foglalkoztatott beleegyezése nélkül éjszakai szolgálatteljesítés nem rendelhető el, illetménye a könnyített szolgálatban betöltött szolgálati beosztás szerinti besorolása és szolgálati ideje alapján megállapítható illetményének 90%-a.

Teljesítményértékelés, beosztások besorolása, előmenetel

A teljesítményértékelés és minősítés

A hivatásos állomány tagjának szolgálattelátását, magatartását és a vele szemben támasztott követelményeknek való megfelelését évente egy alkalommal értékelni kell. Ettől eltérően év közben is teljesítményértékelést kell végezni, ha a hivatásos állomány tagjának szolgálati beosztása év közben megváltozik, vagy szolgálatra alkalmatlansága merült fel. Az egyéni teljesítményértékelés kötelező és ajánlott elemekből áll.

A teljesítményértékeléskor figyelembe kell venni a szolgálati hely szervezeti teljesítményének tárgyévi értékelését. A teljesítményfokozat a teljesítményértékelés szintjéhez kapcsolódóan lehet kivételes, jó, megfelelő, átlag alatti vagy elfogadhatatlan teljesítmény.

A tárgyévet lezáró teljesítményértékelés – az értékelt képességeinek és szolgálatteljesítéssel összefüggő személyes tulajdonságainak értékelését, valamint a beosztás ellátására való alkalmasságára, további fejleszthetőségére és előmenetelre vonatkozó következtetést is tartalmazó – szöveges indokolással kiegészítve adja az értékelt tárgyévre szóló minősítését. A minősítés értékelési szintje megegyezik az egyéni teljesítményértékelés szintjével. A szolgálatra alkalmatlanság felmerülése miatt elvégzett egyéni teljesítményértékelés esetén soron kívüli minősítést kell készíteni, amiben az értékelő vezető kezdeményezheti az értékeltnek a vezetői és utánpótlási adatbankba való felvételére vagy az abból való törlésére irányuló eljárást, kezdeményezheti a szolgálati viszony módosítását, megállapíthatja a szolgálati beosztás ellátására való alkalmatlanságot, megállapíthatja a hivatásos szolgálatra való alkalmatlanságot, vagy jogszabályban meghatározott egyéb intézkedéseket javasolhat.

A minősítést az állományilletékes parancsnok hagyja jóvá. A minősítést ismertetni kell a hivatásos állomány tagjával, aki arra írásban észrevételt tehet, és az ismertetés megtörténtét aláírásával igazolja. A minősítés megállapításai ellen, a teljesítményértékelés egyes elemeire is kiterjedően, a hivatásos állomány tagja szolgálati panasszal élhet. A minősítéssel szemben benyújtott szolgálati panasz a minősítésen alapuló munkáltatói döntés meghozatalára halasztó hatállyal bír.

Szolgálati beosztások besorolása

A szolgálati beosztások vezetői, tiszti vagy tiszthelyettesi besorolási osztályba tartoznak.

A vezetői besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztás lehet kiemelt vezetői, középvezetői vagy beosztott vezetői beosztás, ezen belül a besorolási kategóriák:

- kiemelt vezetői beosztás esetén a központi szerv vezetője, a központi szerv vezetőjének helyettese vagy a területi szerv vezetője,
- középvezetői beosztás esetén szakirányító 1, szakirányító 2, főosztályvezető 1 vagy főosztályvezető 2,
- beosztott vezetői beosztás esetén főosztályvezető-helyettes 1, főosztályvezető-helyettes 2, osztályvezető 1 vagy osztályvezető 2.

A tiszti besorolási osztályba, valamint a tiszthelyettesi besorolási osztályba tartozó,

- az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnél, a büntetés-végrehajtási szervezetnél, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szervnél rendszeresített szolgálati beosztásokat öt-öt, „A”, „B”, „C”, „D”, „E” jelölésű,

- a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervnél, a terrorizmust elhárító szervnél, az Országgyűlési Őrségnél, valamint a polgári nemzetbiztonság szolgálatoknál rendszeresített szolgálati beosztásokat négy-négy, „A”, „B”, „C”, „D” jelölésű

besorolási kategóriába kell besorolni. Az egyes szolgálati beosztások besorolását a miniszter rendeletben állapítja meg.

Az előmenetel

A hivatásos állomány tagjának a hivatásos pályán belátható, tervszerű előmeneteli lehetőséget kell biztosítani a besorolási kategórián belüli fizetési fokozatban és rendfokozatban, továbbá a magasabb szolgálati beosztás eléréséhez.

Az előmenetel általános feltételei:

- 1) az előírt képzési és továbbképzési kötelezettség teljesítése;
- 2) a jogszabályban meghatározott, elvárt teljesítményszint;
- 3) az egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasság;
- 4) az előírt fizetési várakozási idő kitöltése;
- 5) a magasabb szolgálati beosztás ellátásához szükséges gyakorlati tapasztalat, valamint készségek és kompetenciák;
- 6) a pályázat útján betölthető szolgálati beosztás esetén pályázat benyújtása.

A besorolás szerinti besorolási kategóriához tartozó fizetési fokozatban előre kell sorolni a hivatásos állomány tagját, ha a fizetési várakozási idő eltelt, a jogszabályban meghatározott továbbképzési kötelezettségét teljesítette, és a várakozási idő éves egyéni teljesítményértékeléseinek átlaga legalább megfelelő teljesítményfokozatú.

A hivatásos állomány tagja a magasabb rendfokozatba és az ahhoz rendelt fizetési fokozatba az előző bekezdésben meghatározott feltételeken felül akkor léptethető elő, ha a magasabb rendfokozathoz előírt rendfokozati vizsgát teljesítette vagy a rendfokozati vizsga teljesítésének kötelezettsége alól mentesült.

Ha a hivatásos állomány tagja a feltételek valamelyikét nem teljesítette, akkor magasabb fizetési fokozatba vagy rendfokozatba nem sorolható vagy léptethető elő. Nem léptethető elő a hivatásos állomány tagja a feltételek megléte esetén sem, ha a rendfokozatot érintő fegyelmi fenytés vagy bírósági ítélet végrehajtásának tartama alatt, illetve ha ellene büntető-, méltatlansági vagy fegyelmi eljárás van folyamatban.

Magasabb besorolási kategóriába tartozó szolgálati beosztásba vagy vezetői beosztásba a hivatásos állomány tagja akkor nevezhető ki, ha teljesíti az annak ellátásához előírt képzettségi és alkalmassági feltételeket, és az utolsó négy év egyéni teljesítményértékelésének átlaga legalább jó teljesítményfokozatú.

A fegyelmi felelősség

A fenytés célja a szolgálati rend és fegyelem védelme, az elkövetőnek és másoknak a visszatartása a fegyelemsértéstől. Fegyelemsértést követ el és fegyelmi eljárás keretében felelősségre kell vonni a hivatásos állomány tagját, ha szolgálati tevékenysége során a szolgálati jogviszonyával kapcsolatos kötelezettségét vétkezen megszegi. Fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni a hivatásos állomány tagjának azt a szabálysértését, amelyet szolgálati helyen vagy a szolgálattal összefüggésben követett el, továbbá a katonai vétséget.

A fegyelmi eljárás elrendelése, illetve a fenytés kiszabása mellőzhető, ha a fegyelemsértés olyan csekély súlyú, hogy – figyelembe véve a fegyelemsértőnek a magatartását és a szolgálati rendhez való viszonyát – a meghatározott cél figyelmeztetéssel is elérhető. A figyelmeztetést írásba kell foglalni, amennyiben a fegyelemsértő ez ellen kifogást jelent be akkor viszont a fegyelmi eljárást haladéktalanul el kell rendelni.

A hivatásos állomány tagja nem fenyegethető meg, ha a fegyelemsértést az előjáró (vezető) parancsára követte el. Azonban, ha tudta, hogy a kapott parancs teljesítésével fegyelemsértést követ el és azt végrehajtotta, a felelősségét meg kell állapítani. A fenyegetőséget kizárja, ha a hivatásos állomány tagja a fegyelemsértést kóros elmeállapotban, kényszer vagy fenyegetés hatása alatt, tévedésből, jogos védelmi helyzetben, végszükségben követte el. Ezek értelmezésénél a Btk.-ban foglaltak a meghatározók.

Elévülés miatt nem indítható fegyelmi eljárás, ha

- a fegyelemsértés elkövetése óta 3 év eltelt;
- a fegyelmi jogkör gyakorlójának a fegyelemsértésről, szabálysértésről való tudomásszerzésétől számított három hónap eltelt;
- a magatartás egyben bűncselekménynek is minősül, akkor a felsorolás első tagjától eltérően a fegyelemsértés elévülési ideje megegyezik annak a Btk.-ban meghatározott elévülési idejével.

A fenyítések

A hivatásos állomány tagjával szemben a következő fenyítések alkalmazhatók:

- 1) feddés,
- 2) megrovás,
- 3) pénzbírság,
- 4) egy fizetési fokozattal egy évre való visszavetés,
- 5) a fizetési fokozatban való előlépés várakozási idejének meghosszabbítása hat hónaptól két évig terjedő időtartamra,
- 6) eggyel alacsonyabb rendfokozatba hat hónaptól két évig terjedő időtartamra történő visszavetés,
- 7) alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés egy évtől két évig terjedő időtartamra,
- 8) szolgálati viszony megszüntetése (elveszíti a viselt rendfokozatát is).

A fegyelmi jogkör gyakorlása

A fegyelmi jogkör magában foglalja a fegyelmi eljárás elrendelésének, lefolytatásának és a fenyítés kiszabásának jogát. A Hszt. speciális rendelkezése, hogy a miniszter és az országos parancsnok – ha a jogszabály kivételt nem tesz – az általa irányított szerv hivatásos állományába tartozó személy esetén a fegyelmi jogkört magához vonhatja, és a fenyítések bármelyikét alkalmazhatja.

A fegyelmi jogkört – az előző kivételekkel – az állományilletékes parancsnok gyakorolja. Viszont az állományilletékes parancsnok szervezetszerű helyettesével szemben a fegyelmi jogkört az előjáró parancsnok gyakorolja. Az országos parancsnokkal, valamint kinevezett helyettesével szemben a fegyelmi jogkört a miniszter gyakorolja. Továbbá a rendfokozatban való visszavetés és a szolgálati viszony megszüntetése fenyítést a hivatásos állomány ezredesi rendfokozatot viselő tagjára csak a miniszter szabhat ki.

Az országos parancsnok vagy a fegyelmi jogkörrel rendelkező közös előjáró az általa irányított szervek, szervezeti egységek tekintetében egyedi ügyben a fegyelmi jogkör gyakorlását magához vonhatja, vagy az alárendeltségébe tartozó fegyelmi jogkörrel rendelkező előjárót felhatalmazhatja az illetékességi körén kívül eső ügyben a fegyelmi eljárás lefolytatására.

A fegyelmi eljárás

A fegyelmi jogkör gyakorlója, ha a tudomására jutott tények alapján a hivatásos állomány tagjával szemben a fegyelemsértés megalapozott gyanúja megállapítható, a fegyelmi eljárást elrendeli (vagy, ha a feltételek azt megengedik a hivatásos állomány tagját figyelmeztetésben részesíti).

A fegyelmi eljárást határozattal kell elrendelni. Ennek egy példányát az eljárás alá vont személynek kézbesíteni kell. A határozatnak tartalmaznia kell az eljárás alapjául szolgáló tényeket, körülményeket, a kivizsgálással megbízott személy nevét vagy – bonyolultabb ügyben – bizottság tagjait (a továbbiakban együtt: vizsgáló) és a vizsgálat befejezésének határidejét. A fegyelmi eljárás során vizsgálatot kell tartani, amelyet 30 napon belül be kell fejezni. E határidőt az eljárás elrendelője egy alkalommal – legfeljebb 30 nappal – meghosszabbíthatja.

Az eljárás alá vont személy a fegyelmi eljárás elrendelésétől kezdve jogi képviselőt vehet igénybe, illetve kérheti, hogy képviselőtében az érdekképviselői szerv járjon el.

A fegyelmi eljárást fel kell függeszteni, ha az eljárás alá vont személy tartós távolléte, illetve egészségi állapota miatt védekezését előterjeszteni nem tudja, eljárási jogait nem gyakorolhatja. A fegyelmi eljárást a távolléte, illetve akadályoztatása időtartamára kell felfüggeszteni.

A fegyelmi eljárást fel lehet függeszteni, ha szakértői vizsgálat szükséges, a szakvélemény elkészítéséig; az eljárás alá vont személy külföldön tartózkodik, a visszaérkezéséig; a cselekmény elbírálása olyan előzetes kérdéstől függ, amelynek eldöntése bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik, annak a döntéséig.

Ha a fegyelemsértés súlya vagy jellege miatt az eljárás alá vont személynek a szolgálati helytől való **ideiglenes távoltartása szükséges**, az eljárás befejezéséig, de legfeljebb két hónapra a **szolgálati beosztásából felfüggeszthető**. Az előjáró parancsnok a szolgálati beosztásból történő felfüggesztést indokolt esetben további egy hónappal meghosszabbíthatja. Ha a fegyelmi eljárást büntetőeljárásra tekintettel függesztették fel, a szolgálati beosztásból történő felfüggesztés ennek tartamával meghosszabbítható, azonban a felfüggesztés tartama ez esetben sem haladhatja meg a tizennyolc hónapot.

Aki szolgálati beosztásból történő felfüggesztés hatálya alatt áll, a felfüggesztés napjától nem gyakorolhatja hatósági jogkörét, szolgálati előjárói jogait, köteles beszolgáltatni szolgálati okmányait és fegyverét, szolgálati helyére csak az állományilletékes parancsnok előzetes engedélyével léphet be. Az állomány tagja ezen időtartam alatt szabadságra nem jogosult. Egyéb tekintetben megilletik a Hszt.-ben biztosított jogok, továbbá terhelik a meghatározott kötelezettségek.

Felfüggesztés elrendelése, illetve meghosszabbítása ellen vagy a felfüggesztés megszüntetése érdekében az eljárás alá vont az elrendelő (vagy a meghosszabbításról rendelkező) parancsnok előjáró parancsnokához halasztó hatállyal nem bíró panaszt nyújthat be. A panaszról az előjáró a kézhezvételétől számított 15 napon belül indokolással ellátott határozatot hoz.

A vizsgáló az eljárás alá vont személyt, tanút, sértettet, szakértőt a meghallgatása idejéről értesíti, a képviselőt pedig felhívja az eljárási cselekményen való részvételre azzal, hogy távolléte az eljárási cselekmény lefolytatását nem akadályozza. Az értesítést, felhívást az érintett személynek úgy kell elküldeni, hogy az, az eljárási cselekmény előtt legalább három nappal kézbesíthető legyen.

A fegyelmi eljárás során a tényállást tisztázni kell. Az eljárás alá vont személy javára és terhére szolgáló körülményeket egyaránt fel kell deríteni, ennek keretében be kell szerezni az ügy szempontjából jelentős bizonyítékokat is. Bizonyítékként felhasználható más hatósági, valamint a bírósági eljárásban keletkezett irat, avagy egyéb bizonyíték.

A fegyelmi eljárás alá vont személyt a vizsgálat folyamán a jogairól tájékoztatni kell. A fegyelmi eljárás során a tényállást tisztázni kell. A vizsgálat befejezésekor a vizsgáló az eljárás alá vont személyt és a képviselőt felhívja, hogy az iratismertetésen – amelynek időpontját három nappal korábban közölnie kell – jelenjen meg. Az iratismertetés során az eljárás alá vont személy és a képviselő bizonyítási indítványt tehet. A bizonyítás felvételéről vagy mellőzéséről a vizsgáló dönt. A döntés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

A vizsgáló az iratismertetést követően jelentésben foglalja össze a megállapításait, az eljárás alá vont személy és képviselője észrevételeivel kapcsolatos véleményét és az ügy lezárására

vonatkozó javaslatát. A keletkezett iratokat és a jelentését a vizsgálat befejezését követően három napon belül az állományilletékes parancsnoknak átadja. Az állományilletékes parancsnok az iratok kézhez vételétől számított öt napon belül meghallgatást tűz ki, amelyen az eljárás alá vont személy és képviselője, valamint a vizsgáló lehet jelen. A személyes meghallgatást követően az állományilletékes parancsnok öt napon belül az ügyet elbírálja. Ennek keretében kiszabja a fenyítést (esetleg figyelmeztetést alkalmaz), vagy – ha a hatáskörét meghaladó fenyítés alkalmazását látja szükségesnek – az iratokat a fenyítésre vonatkozó javaslatával szolgálati úton a hatáskörrel rendelkező előjáróhoz felterjeszti; ha pedig a megszüntetés esete áll fenn az eljárást megszünteti.

Amennyiben a tényállás nincs kellően felderítve, vagy olyan eljárási szabályszegés történt, amely az ügy érdemi elbírálását lényegesen befolyásolja, az állományilletékes parancsnok 15 napig terjedően póteljárást rendel el.

Az **egyszerűsített eljárás** szabályait lehet alkalmazni, ha a cselekmény egyszerű ténybeli megítélésű, csekély tárgyi súlyú fegyelemsértés, és ha a hivatásos állomány tagja a fegyelemsértést beismerte. Ez esetben a fegyelemsértés az eljárás alá vont személynek az állományilletékes parancsnok által történt meghallgatása alapján is elbírálható, ekkor a vizsgáló megbízása mellőzhető. Egyszerűsített eljárásban csak feddés, megrovás, pénzbírság fenyítés szabható ki.

Akkor, ha a fegyelmi eljárás alá vont a személyes meghallgatásakor az egyszerűsített eljárást nem fogadja el, vagy a megállapított tényállást vitatja, a fegyelmi jogkör gyakorlója a vizsgálat megtartására és a vizsgáló kijelölésére a meghallgatásakor a jegyzőkönyvben, de legkésőbb három munkanapon belül intézkedik. A személyes meghallgatást követően az állományilletékes parancsnok öt napon belül az ügyet elbírálja. Ennek keretében kiszabja a fenyítést, vagy – ha a hatáskörét meghaladó fenyítés alkalmazását látja szükségesnek – az iratokat a fenyítésre vonatkozó javaslatával szolgálati úton a hatáskörrel rendelkező előjáróhoz felterjeszti; ha pedig a megszüntetés esete áll fenn az eljárást megszünteti.

A fegyelmi eljárást meg kell szüntetni, ha

- 1) a cselekmény nem fegyelemsértés, nem fegyelmi jogkörben elbírálható szabálysértés, vagy nem minősül elbírálható katonai vétségnek;
- 2) nem állapítható meg, hogy a terhére rótt fegyelemsértést vagy fegyelmi hatáskörben elbírálható szabálysértést, katonai vétséget az eljárás alá vont elkövette;
- 3) a fegyelemsértést vagy a fegyelmi eljárásban elbírálható szabálysértést, katonai vétséget nem az eljárás alá vont követte el;
- 4) a cselekményt fegyelmi eljárásban már elbírálták;
- 5) az eljárás alá vont meghalt vagy szolgálati viszonya megszűnt;
- 6) a cselekmény elévült;
- 7) fenyítést kizáró ok áll fenn.

A fenyítést a fegyelemsértés tárgyi súlyának, a fegyelemre gyakorolt hatásának, az elkövető vétkességének, a személyi körülményeinek, valamint a szolgálatban tanúsított magatartásának mérlegelésével kell kiszabni.

A fegyelmi ügyben megindokolt határozatot kell hozni, amelyet az eljárás alá vont személy előtt ki kell hirdetni. A határozat egy példányát – ha minősített adatot nem tartalmaz, de ekkor viszont arról kell értesíteni, hogy azt hol tekintheti meg – az eljárás alá vont személy (képviselője) részére kézbesíteni kell.

Jogorvoslatok

A fegyelmi ügyben hozott érdemi határozat ellen a közlését követő nyolc napon belül a hivatásos állomány tagja, illetve – az ő bejegyzésével – képviselője az előjáró parancsnokhoz

panasszal élhet. Panaszát a fenyítést kiszabó előjáróhoz nyújthatja be, aki azt az iratokkal együtt öt napon belül az előjáró parancsnokhoz terjeszti fel. Az országos parancsnok által kiszabott fenyítés ellen benyújtott panaszt a miniszterhez kell felterjeszteni. A miniszter által kiszabott fenyítés ellen, továbbá az Országgyűlési Őrség parancsnokának határozata ellen panasznak helye nincs, ebben az esetben az eljárás alá vont személy vagy képviselője a bírósághoz fordulhat.

Az előjáró parancsnok az iratok alapján az egész eljárást felülvizsgálja. Ha indokoltnak tartja a lefolytatott bizonyítást, kiegészíti és az iratok felterjesztésétől számított 15 napon belül (amelyet szükség esetén további 15 nappal meghosszabbíthat) az elsőfokú fegyelmi határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja (a fenyítés mértékét csökkenti, enyhébb fenyítést szab ki, illetőleg az eljárást megszünteti), vagy ha az elkövetett lényeges eljárási hibák a felülvizsgálat során nem orvosolhatók, a fenyítést hatályon kívül helyezi, és az eljárást megszünteti. Az előjáró parancsnok határozatának egy példányát megküldi az első fokon eljáró parancsnoknak, az eljárás alá vont személynek (képviselőjének).

Szabálysértés elbírálása fegyelmi eljárásban

Amennyiben a szabálysértési hatóság iratai alapján a tényállás és a felelősség kétséget kizáróan megállapítható, és az eljárás alá vont felelősségét nem vitatja, mellőzni lehet a további bizonyítás lefolytatását és az egyszerűsített eljárás szabályai alkalmazhatók.

Akkor, ha a szabálysértés miatt elkobzás vagy más intézkedés indokolt, a fegyelmi jogkör gyakorló előjáró a fenyítés jogerőre emelkedését követően a szükséges intézkedés megtétele céljából a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóságot haladéktalanul megkeresi. Az intézkedés kezdeményezése ellen panasznak helye nincs. Ha a szabálysértésben más személy felelőssége is megállapítható, a felelősségi arányok vonatkozásában a szabálysértési hatóság határozata az irányadó.

A fenyítés végrehajtása

A fenyítést az erről szóló határozat **jogerőre emelkedésétől**, szolgálati viszony megszüntetés fenyítés alkalmazása esetén a másodfokú határozat **vagy a miniszter által hozott határozat közlésétől számított harminc napon belül végre kell hajtani**.

A fenyítés jogerős a panaszjogról való lemondás benyújtásának napjával, ha a panaszjogról a hivatásos állomány tagja írásban lemondott, vagy a panasz benyújtására nyitva álló határidő leteltének napját követő nappal, ha az elsőfokú fegyelmi határozat ellen a nyitva álló határidőn belül nem nyújtottak be panaszt, illetve a határozat közlésének napján, ha a másodfokú határozattal vagy a miniszter által hozott határozattal szemben a nyitva álló határidőn belül nem nyújtottak be keresetet, valamint a panasz vagy a kereset visszavonásának napján, ha a benyújtott panaszt vagy a keresetet visszavonták, továbbá a bírósági határozat jogerőre emelkedésének napjával, ha a másodfokú határozat vagy a miniszter határozata ellen benyújtott keresetet a bíróság jogerősen elbírálta.

A hivatásos állomány tagja a fenyítés jogerőre emelkedésétől a végrehajtásának befejezéséig, továbbá az egyes fenyítési nemekhez kapcsolódva meghatározott ideig (akár 6 hónaptól 5 évig terjedően) a **fenyítés hatálya alatt áll**. Lehetséges a hatály alóli mentesítés, a fenyítés után átlagon felüli teljesítménynyújtás és példamutató magatartás tanúsításakor.

Eljárás a szolgálattal össze nem függő bűncselekmény esetén

A hivatásos állomány tagja a munkáltatói jogkört gyakorló előjárójának köteles tizenöt napon belül – e határidő elmulasztása esetén a hivatásos állomány tagja igazolással élhet – írásban bejelenteni azt aényt, ha vele szemben közbűnről üldözendő büntetett megalapozott gyanúját közölték. Fegyelemsértésnek minősül, ha a hivatásos állomány tagja a bejelentési kötelezettségét elmulasztja, mulasztása miatt igazolással nem élt, és a munkáltatói jogkört

gyakorló előjárója tudomására jut, hogy a hivatásos állomány tagja ellen büntetőeljárás indult és a megalapozott gyanú közlése is megtörtént.

A szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségeivel össze nem függő bűncselekmény miatt, ha a hivatásos állomány tagjával szemben büntetőeljárás indul, a szolgálati beosztásából az eljárás befejezéséig, de legfeljebb 18 hónapra felfüggeszhető akkor, ha a hivatásos állomány tagja terhére rótt bűncselekmény a rendvédelmi szerv tekintélyét, a működésébe vetett közbizalmat súlyosan veszélyezteti, vagy a büntetőeljárás miatt a hivatásos állomány tagjának a szolgálattól való távoltartása indokolt, és az eljárást folytató szerv azt kezdeményezte.

A méltatlansági eljárás

A méltatlanná válást az állományilletékes parancsnok, tábornok esetében a miniszter méltatlansági eljárás keretében állapíthatja meg. Nincs helye a méltatlansági eljárás megindításának, ha a cselekményt korábbi méltatlansági eljárás során már elbírálták, a cselekmény elévült vagy fegyelemsértésnek minősül.

A méltatlansági eljárás elrendeléséről az arra okot adó cselekményről való tudomásszerzést követően haladéktalanul kell intézkedni. A méltatlansági eljárás során vizsgálatot kell tartani, amelynek lefolytatására vizsgáló kerül megbízásra, aki 30 napon belül lefolytatja a vizsgálatot, amely határidő egy alkalommal – legfeljebb 30 nappal – meghosszabbítható. A vizsgálatra a fegyelmi eljárás rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell. Az állományilletékes parancsnok, tábornok esetében a miniszter a vizsgálat befejezésétől számított 15 napon belül – a vizsgáló javaslata alapján – dönt a méltatlanság megállapításáról vagy hiányáról. A méltatlanságot megalapozó magatartás hiányában az eljárást megszünteti.

A méltatlansági eljárást meg kell szüntetni, ha

- 1) a hivatásos állomány eljárás alá vont tagja a méltatlansági eljárás alapjául szolgáló cselekményt nem követte el vagy annak elkövetése nem bizonyítható,
- 2) a cselekményt már elbírálták, elévült, vagy fegyelemsértésnek minősül,
- 3) a méltatlansági eljárás alapjául szolgáló cselekmény nem eredményezi a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalom súlyos veszélyeztetését,
- 4) az eljárás alá vont meghalt vagy szolgálati viszonya megszűnt.

Az eljárás megszüntetéséről, illetve a méltatlanság megállapításáról az illetékes határozattal dönt. Ha az állományilletékes parancsnok, tábornok esetében a miniszter döntése alapján a hivatásos állományú a hivatásos szolgálatra méltatlanná vált, az állományilletékes parancsnok, tábornok esetében a miniszter öt napon belül köteles a szolgálati viszony megszüntetése érdekében intézkedni.

Becsületbíróság

A hivatásos állomány tagja (vagy a volt tagja) kérheti a Becsületbíróóság összehívását, ha

- szolgálati viszonyát azért szüntették meg, mert a minősítés alapján a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált, és a felmentés ellen benyújtott szolgálati panaszát elutasították, vagy a felmentés ellen a szolgálati panasz benyújtásának lehetőségét a Hszt. kizárja;
- szolgálati viszonyát méltatlanság miatt szüntették meg és a felmentés ellen benyújtott szolgálati panaszát elutasították, vagy a felmentés ellen a szolgálati panasz benyújtásának lehetőségét a Hszt. kizárja; vagy
- fegyelmi ügyben vele szemben szolgálati viszony megszüntetés fenyegetést szabtak ki, és a fegyelmi ügyben hozott érdemi határozat ellen benyújtott panaszt elutasították, vagy a panasz benyújtásának lehetőségét a Hszt. kizárja.

A hivatásos állomány tagja kezdeményezheti a Becsületbíróság összehívását a sérelmezett döntést hozó előjárónál a döntés kézhezvételétől számított nyolc napon belül. A **Becsületbíróság eljárásában a hivatásos állomány tagja szolgálati viszonyának fenntarthatóságáról dönt.** A jogviszony megszűnését eredményező munkáltatói intézkedések esetében a közigazgatási ügyben eljáró bírósághoz keresetet benyújtani a Becsületbíróság döntésének kézhezvételétől számított 30 napon belül, a munkáltatói intézkedéssel szemben lehet. A keresetet a rendvédelmi szerv szervezeti egysége ellen kell benyújtani.

A Becsületbíróság az **egészségkárosodási ellátásra való jogosultság** megállapítására irányuló eljárásban a hivatásos állomány tagja közrehatásának **kérdésében az országos parancsnok kezdeményezésére jár el.** A Becsületbíróság döntése ellen önálló jogorvoslatnak helye nincs, a Becsületbíróság döntését az egészségkárosodási ellátásra jogosultság tárgyában hozott országos parancsnoki döntéssel szemben benyújtott szolgálati panaszban kifogásolhatja az érintett. A Becsületbíróság az ügyben megállapított tényállást nem bírálhatja felül, a megállapított tényállás alapján kizárólag arról hoz döntést, hogy a szolgálati viszony megszüntetése jogkövetkezményként alkalmazandó, vagy a szolgálati viszony megszüntetését a feltételek hiányában nem tartja indokoltnak.

A bírósághoz keresetet benyújtani a Becsületbíróság döntésének kézhezvételétől számított 30 napon belül lehet.

Panasz, jogvita

A szolgálati panasz

A hivatásos állomány tagja – meghatalmazás alapján az érdekképviselői szerv és ügyvéd is – az elévülési időn belül – ha a Hszt. nem zárja ki – szolgálati panasszal élhet, ha a szolgálati jogviszonyára vonatkozó intézkedést, vagy annak elmulasztását sérelmesnek tartja.

A szolgálati panaszt a hivatásos állomány tagja a munkáltatói intézkedés közlésétől számított 15 napon belül nyújthatja be a szolgálati viszony megszüntetésére vonatkozó, az összeférhetetlenség megállapításával kapcsolatos, valamint a szolgálati beosztását érintően a szolgálati viszony egyoldalú módosításáról szóló munkáltatói intézkedéssel, továbbá az országos parancsnoknak az egészségkárosodási ellátásra jogosultsággal kapcsolatosan meghozott döntésével szemben. Egyéb esetben az igény érvényesítésére vonatkozó elévülési időn belül lehet a szolgálati panaszt előterjeszteni.

A panaszt a sérelmezett intézkedést hozó vagy mulasztó előjárónál lehet benyújtani, aki azt 30 napon belül megvizsgálja, és ha annak nem ad helyt, az ügyre vonatkozó iratokkal együtt köteles haladéktalanul felterjeszteni az előjáró parancsnokhoz. Az előjáró parancsnok azt 30 napon belül bírálja el, és döntését a panaszt benyújtóval közli. E határidő egy ízben 30 nappal meghosszabbítható.

Az előjáró parancsnok döntésében a szolgálati panaszt elutasítja, annak részben vagy egészben helyt ad, vagy a döntést hozó, illetve mulasztó előjárót új eljárásra utasítja. Az előjáró parancsnok a szolgálati panasz elbírálását felfüggesztheti, ha nem állnak rendelkezésére az ügy érdemi elbírálásához szükséges adatok, iratok, azok beérkezéséig, valamint ha a szolgálati panasz elbírálása olyan előzetes kérdéstől függ, amelynek eldöntése nem tartozik a hatáskörébe. A panaszjog gyakorlásában senkit sem szabad korlátozni. A panasztevőt a panasz megalapozatlansága esetén hátrány nem érheti, kivéve, ha azzal szándékos fegyelemsértés, illetve szabálysértés vagy bűncselekmény valósult meg. A más jogszabályban meghatározott panaszjog gyakorlását ezek a szabályok nem érintik.

A hivatásos állomány védőoltásra kötelezett tagja által a védőoltásra kötelezéssel kapcsolatban benyújtott szolgálati panasz benyújtásának a védőoltás beadására halasztó hatálya van. A szolgálati panasz elbírálásáig az egészséget veszélyeztető biológiai kóroki tényező

kockázatának elkerülése érdekében a hivatásos állomány tagja nem kötelezhető olyan feladat ellátására, amelyre tekintettel a védőoltás beadását elrendelték.

A bíróság előtti jogvita

A hivatásos állomány tagja a szolgálati jogviszonyból származó **jogvita esetén 30 napon belül keresettel fordulhat a bírósághoz**, ha

- 1) a szolgálati panaszát, illetőleg az elsőfokú határozat elleni panaszát vagy fellebbezését elutasították;
- 2) a sérelmezett döntést a miniszter hozta;
- 3) a fegyelmi, kártérítési határozatot, továbbá a balesetnek, betegségnek a szolgálati kötelemekkel való összefüggéséről hozott minősítő határozatot az Országgyűlési Őrség parancsnoka hozta;
- 4) ha a Becsületbíróság az összehívását lehetővé tevő felmentést vagy a szolgálati viszony megszüntetése fenyítés kiszabását helybenhagyta.

A bíróság a szolgálati jogviszonynak felmentéssel történő megszüntetéséről hozott határozatot hatályon kívül helyezi, ha az felmentési tilalomba ütközik vagy egyébként jogellenes. Akkor, ha a szolgálati jogviszonyt jogellenesen szüntették meg, az állomány tagját olyan helyzetbe kell hozni mintha a szolgálati jogviszonya meg sem szűnt volna.

A szolgálati jogviszony megszüntetéséről hozott határozat hatályon kívül helyezése esetén a hivatásos állomány tagját eredeti beosztásába vissza kell helyezni és meg kell téríteni az elmaradt illetményét, egyéb járandóságát, valamint a felmerült kárát. Nem kell megtéríteni az illetménynek, az egyéb járandóságnak és a kárnak azt a részét, amelyet a hivatásos állomány tagja munkareje hasznosításával megkeresett vagy megkereshetett volna.

Amennyiben a hivatásos állomány tagja a szolgálati jogviszonyának fenntartását nem kívánta, ezt úgy kell tekinteni, mintha szolgálati jogviszonya a bírósági határozat jogerőre emelkedésének napjával közös megegyezéssel szűnt volna meg. Ebben az esetben részére végkielégítés jár. A rendvédelmi szerv kérelmére a bíróság mellőzheti a hivatásos állomány tagjának eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, ha a hivatásos állományú személy továbbfoglalkoztatása a rendvédelmi szervtől méltányolható okból nem várható el.

Akkor, ha a hivatásos állomány tagja nem kéri, vagy a munkáltató kérelmére a bíróság mellőzi az eredeti munkakörbe történő visszahelyezést, a bíróság a rendvédelmi szervet – az eset összes körülményei, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével – a hivatásos állomány tagja részére legalább két, de legfeljebb tizenkét havi átlagkeresetének megfelelő összeg megfizetésére kötelezheti.

A szolgálati jogviszony megszűnése

Míg a korábban érvényes Hszt. egyben kezelte a jogviszony megszűnésének egyes eseteit, addig a hatályos jogszabály – hasonlóan a polgári normákhoz – különbséget tesz a kötelező és a lehetséges megszüntetést hozó okok között.

A szolgálati jogviszony kötelező megszüntetésének esetei

- 1) a szolgálat felső korhatárának elérésével,
- 2) a hivatásos állomány tagjának halálával,
- 3) a törvény erejénél fogva, a Hszt.-ben meghatározott esetekben,
- 4) amennyiben a szolgálati viszony érvénytelen jognyilatkozat alapján jött létre,
- 5) a határozott időre létesített szolgálati viszony esetében a határozott időtartam leteltével,
- 6) a szolgálati viszony megszüntetése fenyítés kiszabásával,
- 7) büntetőeljárás keretében szolgálati viszony megszüntetése, lefokozás, a szolgálati viszony keretében betöltött szolgálati beosztás ellátásához szükséges tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás vagy közügyektől eltiltás alkalmazásával.

A szolgálati jogviszony megszüntethetőségének esetei

- 1) közös megegyezéssel;
- 2) lemondással;
- 3) azonnali hatályú lemondással;
- 4) felmentéssel;
- 5) kormányzati szolgálati, állami szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban vagy igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszonyba történő áthelyezéssel;
- 6) más rendvédelmi szervhez történő áthelyezéssel;
- 7) a Magyar Honvédséghez történő áthelyezéssel;
- 8) azonnali hatállyal a próbaidő alatt.

A jogviszony megszűnésének esetei szinte magukért beszélnek, mégis indokolt részletezni a törvény erejénél fogva, valamint a felmentés esetét.

A **törvény erejénél fogva megszűnik** a hivatásos állomány tagjának a szolgálati viszonya, ha

- 1) a Hszt.-ben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott, a szolgálati viszony fenntartásához szükséges, és az állományilletékes parancsnok által a hivatásos állomány tagjának előírt képzési és vizsgakötelezettség teljesítését önhibájából elmulasztotta;
- 2) országgyűlési vagy európai parlamenti képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, főpolgármesterré, főpolgármester-helyettesé, megyei közgyűlés elnökévé, alelnökévé, polgármesterré, alpolgármesterré, helyi vagy nemzetiségi önkormányzati képviselővé megválasztották;
- 3) az összeférhetlenség megszüntetését elmulasztotta;
- 4) állami vezetővé – a miniszter által vezetett minisztériumba kinevezett állami vezető kivételével – kinevezték;
- 5) az egészségi alkalmatlanság megállapítását követően rendvédelmi egészségkárosodási járadékra jogosultságot állapítják meg;
- 6) az egészségi alkalmatlanság megállapítását követően a rendvédelmi szervnél történő munkaviszony létesítésére tekintettel részére rendvédelmi egészségkárosodási keresetkiegészítést állapítanak meg;
- 7) a kifogástalan életvitel szolgálati viszony fennállása alatti ellenőrzéséhez való hozzájárulását visszavonja.

A szolgálati viszony **felmentéssel megszüntethető**, ha az Országgyűlés, a Kormány, a miniszter vagy az országos parancsnok döntése alapján a rendvédelmi szervnél létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt továbbfoglalkoztatására nincs lehetőség, vagy átszervezés következtében szolgálati beosztása megszűnt, és a számára felajánlott, a végzettségének és képzettségének megfelelő más szolgálati beosztást nem fogadta el.

A hivatásos állomány tagjának a szolgálati viszonyát **felmentéssel kell megszüntetni**, ha minősítése, pszichikai, fizikai vagy egészségi állapota alapján a hivatásos szolgálatra vagy beosztásának ellátására alkalmatlanná vált, és részére a rendvédelmi szervnél megfelelő szolgálati beosztás, munkakör nem biztosítható; illetve a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált, mert nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének; továbbá nemzetbiztonsági szempontból alkalmatlanná vált, mert a nemzetbiztonsági ellenőrzése során nemzetbiztonsági kockázatot állapítottak meg; méltatlanná vált, mert szolgálaton kívül olyan cselekményt követett el, amely a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalmat súlyosan veszélyezteti és emiatt nem várható el, hogy a rendvédelmi szerv a szolgálati viszonyát fenntartsa. A vezetői kinevezés visszavonását követően szolgálati beosztás nem biztosítható, vagy ha a felajánlott szolgálati beosztást nem fogadja el, részére a rendelkezési állomány megszűnésekor megfelelő szolgálati beosztás nem biztosítható, illetve rendelkezési állományba sem helyezhető, vagy a részére felajánlott alacsonyabb szolgálati beosztást nem fogadja el.

A hivatásos állomány nő tagjának szolgálati viszonyát kérelmére felmentéssel meg kell szüntetni, ha legkésőbb a szolgálati viszony megszűnésének napjával rendelkezik a negyven év jogosultsági idővel.

A munkáltatói jogkört gyakorló eljáró a felmentést köteles megindokolni. Ebből világosan ki kell tűnnie, hogy a felmentés indoka valós és okszerű. A 2 hónapos felmentési idő a szolgálati viszonyban töltött öt év után egy hónappal, tíz év után két hónappal, tizenöt év után három hónappal, húsz év után négy hónappal, huszonöt év után öt hónappal, harminc év után hat hónappal meghosszabbodik. E tekintetben a hivatásos szolgálati időt kell figyelembe venni. A hivatásos állomány tagjának írásbeli kérelmére tekintettel a felek a megállapítható hónapnál rövidebb időtartamban is megállapodhatnak.

Ha a felmentés oka a minősítés alapján hivatásos szolgálatra való alkalmatlanság, a felmentési idő – a szolgálati viszonyban töltött időre való tekintet nélkül – harminc nap.

Ha a hivatásos állomány tagjának felmentésére kerül sor, **felmentési idő nélkül kell megszüntetni a szolgálati viszonyát** a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált, a hivatásos szolgálatra nemzetbiztonsági szempontból alkalmatlanná vált, valamint a méltatlanná vált személynek.

A felmentés időtartamának felére a hivatásos állomány tagját a szolgálati kötelezettség teljesítése alól mentesíteni kell. Indokolt esetben a munkáltatói jogkört gyakorló eljáró a hivatásos állomány tagját a teljes felmentési időre mentesítheti a szolgálati kötelezettség teljesítése alól.

A hivatásos állomány tagját felmentése esetén – esetleges kivételekkel – a felmentési időre járó távolléti díjon túl végkielégítés is megilleti.

Tartalékállomány

A hivatásos állomány tagját a felmentési idő tartamára tartalékállományba kell helyezni, ha létszámcsökkentés, átszervezés, vezetői kinevezés visszavonásakor, illetve ha rendelkezési állomány megszűnésekor továbbfoglalkoztatására nincs lehetőség, vagy a felajánlott szolgálati beosztást, munkakört nem fogadta el, továbbá kérelmére a szolgálati viszony megszűnése után is tartalékállományban kell tartani a továbbfoglalkoztatás megkezdéséig, de legfeljebb egy évig, ha egészségi, pszichikai vagy fizikai alkalmatlanság miatt mentették fel.

A tartalékállományban tartás időtartamára az érintett a felmentését megelőző havi illetménye 50%-ának, de legalább a minimálbérnek megfelelő összegű ideiglenes szolgálati járandóságra jogosult, feltéve, hogy az ideiglenes szolgálati járandóság kezdő napján más biztosítással járó jogviszonyban nem áll. A tartalékállomány időtartama alatt biztosítási jogviszonyban áll és ez az idő társadalombiztosítási szempontból szolgálati időnek számít.

A tisztjelölt

A tisztjelölt tisztjelölti szolgálati jogviszonyban teljesít szolgálatot, amelyben őt és a vele ösztöndíj szerződést kötő rendvédelmi szervet a jogszabályban és az ösztöndíj szerződésben meghatározott kötelezettségek terhelik, és jogosultságok illetik meg. A tisztjelölt elsődleges szolgálati kötelezettsége a rendvédelmi szervnél a tiszt besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztásban történő szolgálatteljesítésre való felkészülés.

A rendészeti alapképzésre, nappali tagozatra felvételt nyert személy az ösztöndíj szerződés megkötésével a rendvédelmi szerv tisztjelölti állományába kerül. A munkáltatói jogkör gyakorlója az ösztöndíj szerződést kötő rendvédelmi szerv vezetője. Rendészeti alapképzésben ösztöndíj szerződés megkötése nélkül hallgatói jogviszony nem létesíthető, és nem tartható fenn.

A tisztjelölti jogviszony létesítésének további feltétele, hogy a tisztjelölttel szemben hallgatói jogviszonyt kizáró körülmény nem áll fenn. Nem köthető ösztöndíj szerződés azzal, akinek

ösztöndíjas hallgatói jogviszonya vagy tisztjelölti jogviszonya kizárás fenytés jogerős kiszabásával, lemondással, tanulmányi kötelezettség önhibából történő elmulasztása miatt vagy méltatlanság jogerős megállapításával szűnt meg.

3. Szociális és kegyeleti gondoskodás, a nyugállományba helyezettek

Szociális gondoskodás

A rendvédelmi szerv szociális gondoskodásának körébe tartozik:

- 1) a rendvédelmi szerv hivatásos állományának tagja és közeli hozzátartozója;
- 2) a korábban a rendvédelmi szerv hivatásos állományába tartozott szolgálati nyugdíjas és egészségkárosodási ellátásra jogosult, valamint közeli hozzátartozóik;
- 3) a hivatásos állomány elhunyt tagjának és a korábban a rendvédelmi szerv hivatásos állományába tartozott szolgálati nyugdíjasnak az özvegye, árvája (amíg ellátást folyósítanak számára), továbbá az özvegy akkor is, ha saját jogú nyugdíjat kap; valamint
- 4) akinek a szolgálati viszonya a szolgálati kötelezésekkel összefüggő baleset, betegség miatt szűnt meg.

A szociális gondoskodási körbe vonható a hivatásos állomány azon korábbi tagja is, akinek a szolgálati viszonya neki fel nem róható okból szűnt meg, a szolgálati viszony megszűnésekor legalább húsz év tényleges szolgálati idővel rendelkezett és egészségi állapota miatt szociális gondozásra szorul. A szociális gondoskodás keretében a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló jogszabályokban biztosítottakon túl, a rendvédelmi szerv saját költségvetése terhére pénzbeli, természetbeni vagy személyes gondoskodást nyújtó ellátást biztosít.

Továbbá a hivatásos állomány tagja részére visszatérítendő vagy vissza nem térítendő szociális, jóléti és kulturális kedvezmények és támogatások biztosíthatók. Ezek különösen a következők: üdülési támogatás, családalapítási támogatás, szociális támogatás, illetményelőleg, valamint tanulmányi ösztöndíj, képzési, továbbképzési támogatás.

Kegyeleti gondoskodás

Ha a hivatásos állomány tagja a szolgálati kötelezettség teljesítése során az életét feláldozta, őt a miniszter hősi halottá vagy a szolgálat halottjává nyilváníthatja.

A miniszter, az országos parancsnok, valamint az állományilletékes parancsnok a hivatásos állomány elhunyt tagját, valamint az elhunyt szolgálati nyugdíjast – a szolgálat teljesítése során szerzett érdemeire figyelemmel – a rendvédelmi szerv, fegyvernem, helyőrség vagy szervezeti egység halottjává nyilváníthatja.

Amennyiben a hivatásos állomány tagját hősi halottá, a szolgálat vagy a rendvédelmi szerv halottjává nyilvánították, temetésének költségeit a rendvédelmi szerv viseli, egyébként további elhunyt esetében a rendvédelmi szerv a miniszteri rendeletben meghatározottak szerint, legfeljebb 50%-ban viseli a temetés költségeit, valamint más esetben méltányosságból hozzájárulhat a temetési költségekhez.

Szolgálati nyugállományba helyezettekre vonatkozó szabályok

A szolgálati nyugdíjas a nyugállományba helyezését követően is köteles a rendvédelmi szervhez, korábbi beosztásához és rendfokozatához méltó magatartást tanúsítani, egyenruháját – meghatározott esetek kivételével – viselheti, az utolsó rendfokozatát „nyugállományú” jelzővel (rövidítve: nyá.) használhatja. A nyugállományú rendfokozatban egy alkalommal

előléptethető vagy kinevezhető, ha a rendvédelmi szerv célja érdekében kifejtett kiemelkedő tevékenységével arra érdemesült.

A szolgálati nyugdíjas egyenruhát a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésen és egyéb politikai rendezvényen nem viselhet. Tilalom alá nem eső, a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényen a szolgálati nyugdíjas egyenruhát a rendvédelmi szerv lakóhely szerint illetékes területi szerve vezetőjének előzetes írásbeli engedélyével viselhet.

Az egyenruha viselésétől és a rendfokozat használatától a szolgálati nyugdíjas eltiltható, ha annak viselésére méltatlanná válik. Az eltiltásról az utolsó szolgálati hely szerinti állományilletékes parancsnok, tábornok esetében a miniszter rendelkezik.

Az egyenruha viselésére és a rendfokozat használatára méltatlan az,

- 1) akinek szolgálati viszonyát a szolgálati viszony megszüntetése fenyítés kiszabásával, büntetőeljárás keretében szolgálati viszony megszüntetése, lefokozás, a szolgálati viszony keretében betöltött szolgálati beosztás ellátásához szükséges tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás vagy közügyektől eltiltás alkalmazásával; lemondással, azonnali hatályú lemondással; vagy a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált, mert nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének; nemzetbiztonsági szempontból alkalmatlanná vált, mert a nemzetbiztonsági ellenőrzése során nemzetbiztonsági kockázatot állapítottak meg – kivéve, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés tárgykörét szabályozó törvény szerint arra feljogosított személy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszony fenntartását jóváhagyta –, és a hivatásos állomány tagja a részére az eredeti szolgálati beosztásból való felmentését követően vagy a rendelkezési állomány ideje alatt a felajánlott szolgálati beosztást nem fogadta el; vagy a rendelkezési állomány ideje úgy telik el, hogy részére megfelelő, felajánlható szolgálati beosztás nem volt; a hivatásos szolgálatra méltatlanná vált, mert szolgálaton kívül olyan cselekményt követett el, amely a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalmat súlyosan veszélyezteteti és emiatt nem várható el, hogy a rendvédelmi szerv a szolgálati viszonyát fenntartsa;
- 2) aki nyugállományba helyezését követően egyenruhában nyilvános helyen, mások előtt megbotránkozást keltő magatartást tanúsít,
- 3) aki nyugállományba helyezését követően a rendvédelmi szerv megbecsülését és tekintélyét romboló tevékenységet folytat; továbbá
- 4) akit nyugállományba helyezését követően szándékos bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság szabadságvesztésre ítélt.

4. Érdekképviselő rendszer

A Magyar Rendvédelmi Kar

A Magyar Rendvédelmi Kar (MRK) a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak és közalkalmazottainak önkormányzattal rendelkező rendvédelmi szakmai, érdekképviselői köztestülete. Az MRK kötelező tagsági viszony alapján működik, azaz a rendvédelmi szervvel fennálló szolgálati vagy közalkalmazotti jogviszony alapján a hivatásos állomány tagja és a közalkalmazott automatikusan az MRK tagjává válik.

Az **MRK tagozatai**: a rendőrség; a büntetés-végrehajtási szervezet; a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény hatálya alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek; a hivatásos katasztrófavédelmi szerv; a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok; az Országgyűlési Őrség elkülönült résztestületei.

A rendvédelmi szerv vezetője köteles kikérni az MRK véleményét a személyi állomány szolgálatteljesítésére, munkavégzésére, szolgálatteljesítési idejére, illetve munkaidejére, pihenőidejére, jutalmazására, valamint juttatásaira vonatkozó, a hatáskörébe utalt

szabályozásról. Az MRK jogosult véleményezni a tagjait érintő munkáltatói intézkedést (döntést) vagy annak tervezetét, illetve ezzel összefüggésben konzultációt kezdeményezni.

A rendvédelmi érdekegyeztetés fórumai

A rendvédelmi szervvel fennálló szolgálati viszonyt vagy közalkalmazotti jogviszonyt érintő ágazati jelentőségű szakmai kérdésekben a miniszter az ágazati érdekvédelmi tanáccsal egyeztet. Az ágazati érdekvédelmi tanács a miniszter, az országos parancsnok, valamint az MRK képviselőjében eljáró konzultatív tanács részvételével működik, amelynek során az együttműködésről a miniszter és az MRK megállapodást köt. A konzultatív tanácsba a miniszter meghívhatja az MKK képviselőjét a rendvédelmi szervekkel és az idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat ellátó szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban állók érdekeinek egyeztetése céljából.

A szakszervezet

Az **Alaptörvény értelmében** szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és működhetnek. A hivatásos állomány tagjai **jogosultak szakszervezet létrehozására**. A szakszervezet olyan érdekképviseleti szerv, amelynek elsődleges célja a hivatásos állomány tagjai szolgálati viszonyával kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése. A rendvédelmi szerv és a szakszervezet köteles egymást írásban tájékoztatni a képviselőjére jogosult személyről, valamint a tisztségviselő személyéről.

A rendvédelmi szerv nem követelheti meg azt, hogy a hivatásos állomány tagja az érdekképviseleti hovatartozásáról nyilatkozzék. A szolgálati viszony létesítését, valamint fenntartását nem lehet attól függővé tenni, hogy a jelentkező vagy a hivatásos állomány tagja valamely szakszervezetnek tagja-e, illetve megszűnteti-e korábbi szakszervezeti tagságát vagy vállalja-e a rendvédelmi szerv által megjelölt szakszervezetbe történő belépést. Szakszervezethez való tartozása vagy szakszervezeti tevékenysége miatt tilos a hivatásos állomány tagjának szolgálati viszonyát megszüntetni vagy vele szemben bármilyen megkülönböztetést alkalmazni. Nem lehet jogosultságot vagy juttatást függővé tenni valamely szakszervezethez való tartozástól vagy az attól való távolmaradástól.

A szakszervezet jogosult:

- 1) a rendvédelmi szervtől a hivatásos állomány tagjainak szolgálati viszonyal összefüggő gazdasági és szociális érdekeivel kapcsolatban tájékoztatást kérni;
- 2) a hivatásos állomány tagját érintő munkáltatói intézkedéssel, döntéssel vagy annak tervezetével kapcsolatos véleményét a rendvédelmi szervvel közölni;
- 3) a hivatásos állomány tagjait az érdekegyeztetéssel és a szolgálati viszonyal összefüggő kérdésekben tájékoztatni;
- 4) a tagját – meghatalmazás alapján – szolgálati viszonyát érintő ügyben, valamint gazdasági- és szociális érdekeinek védelme céljából bíróság, hatóság és egyéb szervek előtt képviselni.

A rendvédelmi szerv – a szakszervezettel egyeztetve – biztosítja annak lehetőségét, hogy a szakszervezet a tevékenységével kapcsolatos tájékoztatást a szolgálati helyen szokásos vagy más megfelelő módon közlésegye.

5. Egészségügyi-pszichológiai igazgatás

A rendvédelmi szervek egészségügyi ellátórendszere

A Hszt. előírja, hogy a hivatásos állomány tagjai egészségének és testi épségének védelmét az őket terhelő fokozott igénybevétel követelményeinek megfelelően kell biztosítani. A hivatásos állomány tagja egészsége megőrzéséhez, helyreállításához és egészségi állapota javításához – a társadalombiztosítási törvény³⁰⁵ alapján – egészségbiztosítási ellátásokra jogosult. Az állomány tagjai az egészségügyi ellátást az egészségbiztosítási szerv által finanszírozott egészségügyi intézményeknél és a rendvédelmi szerv által fenntartott egészségügyi-pszichológiai szolgálatnál vehetik igénybe. **A rendvédelmi szervek saját költségvetésük terhére egészségügyi-pszichológiai szolgálatot működtetnek, amelynek célja a személyi állomány tagjai számára – a társadalombiztosítás keretében rendelkezésre álló egészségügyi ellátásokon túli – egészségügyi és pszichológiai alapellátás biztosítása.**

A rendvédelmi szervek egészségügyi szolgálatának feladatrendszere

A rendvédelmi szervek egészségügyi-pszichológiai szolgálatai – a működésüket meghatározó BM utasítás³⁰⁶ alapján – **széleskörű tevékenységet végeznek**, amelyek közül a legfontosabbak a gyógyító-megelőző orvosi (beleértve a fogászati ellátást is) és pszichológiai alapellátás végzése, foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás nyújtása, a személyi állomány rehabilitációjának és rekreációjának szervezése és irányítása, a közegészségügyi-járványügyi és munkavédelmi szabályok betartásának elősegítése, felügyelete és ellenőrzése, az egészséges életmódra nevelés, a betegségmegelőzés és az egészségügyi felvilágosítás szervezése és irányítása, a személyi állomány egészségi, fizikai és mentális állapotának rendszeres vizsgálata és karbantartása, az egészségkárosító kockázattal járó kiképzési (pl. lövészetek, fizikai felmérés) és egyes szolgálati (pl. csapatszolgálati) feladatok végrehajtásának, a szervek által szervezett hivatali, sport, szabadidős és társadalmi rendezvények egészségügyi biztosítása.

A rendvédelmi szervek egészségügyi és pszichológiai szolgálatának szervezete és irányítása

A rendvédelmi szervek egészségügyi és pszichológiai szolgálatának bázisát a rendőri szervek területi alapellátó egységei képezik, mivel a **rendőrség országosan kiterjedt egészségügyi alapellátó hálózatot működtet**, azaz a fővárosban és valamennyi megyében rendelkezik alapellátó egységgel. A **hivatásos katasztrófavédelmi szervek** – kivéve a BM OKF-et; a Fővárosi, a Csongrád, a Győr-Moson-Sopron, a Hajdú-Bihar, a Heves és a Somogy Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságot; valamint a Katasztrófavédelmi Oktatási Központot, amelyek önálló egészségügyi szolgálattal rendelkeznek – nem tartanak fenn egészségügyi alapellátást, így **személyi állományuk ellátását a rendőrséggel közösen biztosítják. A büntetés-végrehajtási intézetek közül csak a – fogvatartottak nagy létszáma miatt – nagyobb létszámú alapellátó egységgel rendelkezők végzik a saját személyi állománnyal kapcsolatos feladatokat, a kisebb intézetekben dolgozók ellátását szintén a rendőrség végzi. Általánosságban elmondható, hogy a rendőri szervek területi alapellátó egységei biztosítják más rendőri, valamint rendvédelmi szervek személyi állománya számára az ellátást, amelyek az illetékességi területükön működnek és nem rendelkeznek saját ellátó rendszerrel.**

³⁰⁵ 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól

³⁰⁶ 9/2001. (BK 4.) BM utasítás a Belügyminisztérium egészségügyi szolgálatáról és a belügyminisztériumi szerveknél folyó egészségügyi tevékenységről

A rendvédelmi szervek egészségügyi-pszichológiai szolgálatai a Belügyminisztérium Személyügyi Főosztály Egészségügyi Koordinációs Osztály (BM EKO) szakmai irányításával és felügyeletével végzik tevékenységüket. A rendőrség, a katasztrófavédelem és a büntetés-végrehajtás országos parancsnokságán is működik szakirányítást végző szervezeti egység, amely az egészségügyi és pszichológiai szakterületi feladatok ellátásában szorosan együttműködik a BM EKO-val. A belügyminiszter irányítása alá tartozó többi rendvédelmi szerv (Terrorelhárítási Központ, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok stb.) a BM EKO közvetlen szakmai irányításával látja el ezeket a feladatokat.

A Belügyminisztériumban, illetve az országos parancsnokságokon szakorvosokból, szakpszichológusokból, közegészségügyi-járványügyi és munkavédelmi szakemberekből, valamint szakdolgozókból álló szervezeti egység látja el a **szakirányítási feladatokat, ennek keretében:**

- 1) végzi a területi alapellátó egységek irányítását, ellátja tevékenységük szakmai felügyeletét;
- 2) folyamatosan vizsgálja a területi alapellátó egységek működési feltételeit, javaslatot tesz a szervezeti-működési feltételek felülvizsgálatára;
- 3) folyamatosan figyelemmel kíséri és elemzi a személyi állomány egészségi, fizikai állapotát, közreműködik a hivatásos állomány fizikai állapotfelmérésében;
- 4) szervezi a személyi állomány rehabilitációját és rekreációját;
- 5) közreműködik a közegészségügyi-járványügyi és munkavédelmi feladatok ellátásában;
- 6) közreműködik az irányításuk alatt álló szervek egészségügyi dolgozóinak képzésében, továbbképzésében.

A területi alapellátó egységek

A területi alapellátó egységek legfontosabb feladatai:

- 1) gyógykezelésben részesíteni az ellátási körbe utalt szervek személyi állományát, nyugdíjasait;
- 2) szükség szerint intézkedni a járó- és fekvőbeteg, valamint rehabilitációs szakellátásra történő beutalásra;
- 3) gondozásba venni az idült (krónikus) betegségben szenvedőket és állapotukat folyamatosan figyelemmel kíséreni;
- 4) végrehajtani az előzetes, időszakos és soron kívüli munkaköri alkalmassági, valamint az egyéb alkalmassági vizsgálatokat (pl. gépjárművezetők, lőfegyvert tartók időszakos alkalmassági vizsgálatát);
- 5) biztosítani az állomány fogászati ellátását, különösen a fogászati szűrővizsgálatok feltételeit, végezni a fogpótlások költségtérítésének megállapításával kapcsolatos feladatokat;
- 6) ellátni a személyi állomány mentálpszichológiai vizsgálatát és gondozását, végezni a pszichológiai alkalmassági vizsgálatokat;
- 7) végezni a különböző orvosi felülvizsgálatokkal (30 napos, hat hónapos, FÜV) kapcsolatos feladatokat;
- 8) ellátni az egészségkárosító kockázattal járó kiképzési és egyes szolgálati feladatok végrehajtásának, a szerv által szervezett hivatali, sport, szabadidős és társadalmi rendezvényeknek az egészségügyi biztosítását;
- 9) ellátni a közegészségügyi-járványügyi és munkavédelmi feladatokat;
- 10) szervezni az egészségmegőrző- és fejlesztő programok megvalósítását, az elsősegélynyújtást és az állomány arra való felkészítését, közreműködni az önkéntes véradás megszervezésében;
- 11) ellátni, illetve megszervezni a fogvatartottak egészségügyi és pszichológiai ellátását.

A rendvédelmi szervek alapellátó egységeinél általában az ellátottak létszámának figyelembevételével alakították ki az alapellátó orvosi, fogászati és pszichológiai ellátás személyi feltételeit, de egyes szerveknél a feladatok végrehajtását a szükséges szakemberek megbízási szerződéssel történő foglalkoztatásával teljesítik.

Az egészségi, pszichikai és fizikai munkaköri alkalmassági vizsgálatok

Az alkalmassági vizsgálatok lényege, célja

A munkavédelmi törvény³⁰⁷ értelmében **minden munkáltató köteles gondoskodni az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeiről**. E kötelezettség teljesítésének egyik legfontosabb eleme, hogy a munkavállaló adott munkakörben csak akkor alkalmazható, ha foglalkoztatása önmaga vagy mások egészségét, testi épségét nem veszélyezteti.

A munkaköri alkalmassági vizsgálat lényege annak megállapítása, hogy egy meghatározott munkakörben és munkahelyen végzett tevékenység által okozott megterhelés a vizsgált személynek milyen igénybevételt jelent és annak képes-e megfelelni. A vizsgálatok célja minden esetben a munkahelyi egészségkárosodások – foglalkozási betegségek, munkabalesetek – egészségügyi megelőzése. A vizsgálatokat – amelynek rendjét miniszteri rendelet³⁰⁸ szabályozza – a munkáltatónak kell kezdeményezni a foglalkozás-egészségügyi alapszolgálatoknál, amelyeknek ez az egyik legfontosabb megelőző feladata.

A munkaköri alkalmassági vizsgálatok **különböző jellegűek** lehetnek, így megkülönböztetünk **előzetes** (munkakezdést megelőző, illetve felvétel előtti), **időszakos** (már munkaviszonyban lévők ismételt) és **oron kívüli** (egészségi állapot változáskor) alkalmassági vizsgálatokat.

A rendvédelmi szervek személyi állománya munkaköri alkalmassági vizsgálata

A Hszt. előírja, hogy **csak olyan személlyel létesíthető hivatásos szolgálati jogviszony, aki hivatásos szolgálatra** – egyéb meghatározott feltételek megléte mellett – **egészségi, pszichikai és fizikai szempontból is alkalmas**. Ennek értelmében a hivatásos állomány tagjának meg kell felelnie a miniszter által megállapított egészségi, pszichikai és fizikai követelményeknek, amelyeket az életkor és a beosztás figyelembevételével határoztak meg. Az alkalmassági feltételeket az érintettek tudomására kell hozni, és **az alkalmasságot rendszeresen ellenőrizni kell, amelyen a megjelenés kötelező**.

A rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai alkalmassági vizsgálatának célja annak elbírálása, hogy a vizsgált személy megfelel-e a miniszter által az együttes rendeletben (polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében utasításban) (a továbbiakban együtt: együttes rendelet)³⁰⁹ meghatározott alkalmassági követelményeknek, alkalmas-e a szervezet fokozott

³⁰⁷ 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről

³⁰⁸ 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről

³⁰⁹ Az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról szóló 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról, illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, valamint a szolgálatra való alkalmasság különleges feltételeiről szóló 3/2010. (II. 14.) PTNM utasítás az egészségügyi alapellátásról, illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, valamint a szolgálatra való alkalmasság különleges feltételeiről

megterhelésével és igénybevételével járó tevékenységek végzésére, lőfegyver biztonságos használatára.

A hivatásos állomány tagjainak alkalmasságát – a szolgálati követelmények teljesítése érdekében – **a szolgálati viszony létesítését megelőzően és a szolgálati viszony fennállása alatt is rendszeresen vizsgálni és véleményezni kell.**

Az alkalmassági vizsgálatok során el kell bírálni, hogy az érintett személy

- egészségi, pszichikai, fizikai szempontból a meghatározott alapkövetelmények és kompetenciakritériumok szerint alkalmas-e a betöltendő szolgálati beosztás ellátására;
- egészségének előre látható károsodása nélkül alkalmas-e egyes, fokozott igénybevétellel, veszéllyel járó szolgálati feladatok, munkatevékenységek elvégzésére;
- nem szenved-e valamilyen fertőző betegségben, amely miatt szolgálati beosztásából adódóan széles körű fertőzést okozhat, vagy olyan betegségben, amely miatt bármikor szolgálatképtelenné válhat, rendszeres gyógykezelést, gondozást igényel.

Az együttes rendelet melléklete tartalmazza az egészségi alkalmassági követelményeket, meghatározza az egyes szolgálati beosztások kategóriákba sorolását, továbbá azt, hogy bizonyos betegségek, fogyatékoságok fennállása esetén az egyes beosztási kategóriákra vonatkozóan milyen alkalmassági minősítés hozható.

Az a személy alkalmas hivatásos szolgálatra, aki

- **biológiailag megfelelően fejlett;**
- **életkorának, testi alkatának és nemének megfelelő fizikai teljesítményre képes; továbbá**
- **nincs a tervezett beosztás ellátását kizáró alaktani, illetve funkcionális elváltozása, betegsége, fogyatékosága, kórállapota; illetőleg**
- **akinél nem várható a meglévő egyensúlyi állapot tartós vagy maradandó megbomlása.**

Egészségi alkalmassági vizsgálatok

A rendvédelmi szervek területi alapellátó egységeinek egyik legfontosabb feladata a személyi állomány egészségi alkalmassági vizsgálatának végzése, amelynek célja azon elváltozások és betegségek feltárása, amelyek miatt a vizsgált személy nem képes a beosztásból adódó feladatok ellátására, illetve amelyek a beosztással együtt járó terhelés következtében súlyosbodhatnak, vagy az adott munkakör jellegéből adódóan más személyek körében fertőzést okozhatnak.

Egészségi alkalmassági vizsgálatokat kell végezni

- 1) a hivatásos állományba történő **kinevezés, visszavétel és a rendőrség különleges foglalkoztatási állományába (senior állomány) való kinevezés előtt;**
- 2) rendészeti oktatási intézménybe jelentkezéskor;
- 3) a hivatásos állományba próbaidőre kinevezettek véglegesítését, illetve más fegyveres szervtől történő áthelyezést megelőzően;
- 4) állományilletékes parancsnoki beosztásba kinevezést megelőzően;
- 5) külföldi szolgálatra vezénylés előtt és azt követően;
- 6) speciális szolgálati beosztásba helyezés előtt; valamint
- 7) a beosztás változásakor, ha az új beosztás a korábbinál fokozottabb vagy más jellegű egészségi követelményeket támaszt.

Az egészségi alkalmassági vizsgálatokat első fokon a rendvédelmi szervek alapellátó orvosai, másodfokon a Belügyminisztérium által kijelölt orvosok végzik, azonban lehetőség van arra is, hogy a vizsgálatot – meghatározott térítési díj ellenében – a Magyar Honvédség Egészségügyi Központban végeztessék el.

Nem hivatásos munkakörbe történő kinevezés előtt munkaköri egészségi alkalmassági vizsgálatot kell végezni, amely szintén a rendvédelmi szervek alapellátó orvosainak a feladata.

Időszakos egészségi alkalmassági vizsgálaton a személyi állomány valamennyi tagja évente köteles megjelenni. Az állományilletékes parancsnokok kötelezettsége megkövetelni a személyi állomány tagjainak megjelenését a vizsgálaton, és azzal szemben, aki ismételt felszólításra sem jelenik meg, fegyelmi felelősségre vonást kell kezdeményezni.

A megelőzés leghatékonyabb eszközei a **szűrővizsgálatok**, amelyek célja az egészséget veszélyeztető rizikófaktorok feltárása, a betegségek korai felismerése és gyógykezelése, ezért az időszakos vizsgálat keretében ezek elvégzése is megtörténik. Az alapellátó orvos, amennyiben az általa végzett vizsgálat, illetve a panaszok és az észlelt tünetek alapján indokoltnak tartja, a megalapozott minősítés érdekében célzott szakorvosi és kiegészítő vizsgálatra utalja a vizsgált személyt.

Az egészségi alkalmasság minősítése „alkalmas”, „ideiglenesen alkalmatlan” vagy „alkalmatlan” lehet, amelyet az illetékes alapellátó orvos köteles írásban közölni az állományilletékes parancsnokkal az e célra az együttes rendeletben meghatározott nyomtatványon.

Ideiglenesen vagy véglegesen alkalmatlan minősítés esetén az érintett állománytag beosztásában tovább nem foglalkoztatható és a szolgálati előjáró köteles gondoskodni ennek érvényesítéséről. Ha az alkalmatlanság ideiglenes, az alapellátó orvos által meghatározott időpontban újabb alkalmassági vizsgálatra kerül sor. Amennyiben végleges az alkalmatlan minősítés, illetve nincs lehetőség az egészségi állapotnak megfelelő munkakörben történő foglalkoztatásra, a hivatásos állomány tagjánál orvosi felülvizsgálati eljárást kell kezdeményezni.

Az állományilletékes parancsnoknak írásban, indoklással ellátva az együttes rendeletben meghatározott esetekben (pl. hat hónapot elérő egészségügyi, vagy illetmény nélküli szabadság utáni szolgálatba lépést megelőzően, ideiglenesen alkalmatlan minősítés esetén, a fizikai (erőnléti) állapotfelmérésen kapott ismételt nem megfelelő minősítés esetén, a szolgálatba lépést megelőzően, a hivatásos szolgálati viszony nyugdíjkorhatáron túli meghosszabbítását megelőzően, ha az egészségi állapotban az alapellátó orvos vagy a közvetlen szolgálati előjáró az alkalmatlanság megállapítására okot adó körülményt észlel stb.) **sonon kívüli egészségi alkalmassági vizsgálatot** kell elrendeljen.

Pszichikai alkalmassági vizsgálatok

A pszichikai alkalmassági vizsgálat az egyén adottságainak, képességeinek, személyiségtulajdonságainak feltárását és a beosztás követelményrendszerével összevetését jelenti. Az alkalmassági vizsgálatok során nagy hangsúlyt kap a képességek és a személyiség-tulajdonságok vizsgálata. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az adott képesség- és személyiség-tulajdonságokkal a vizsgált személy pszichikailag képes-e a beosztással járó feladatok ellátására, a pszichés terhelések elviselésére, illetve nem áll-e fenn olyan elváltozás, amely súlyosbodhat a fokozott pszichikai terhelés következtében.

Pszichikai alkalmassági vizsgálatot ugyanazokban az esetekben kell elvégezni, mint amelyeknél egészségi alkalmassági vizsgálat végzése van előírva.

A pszichikai alkalmassági vizsgálatokat első fokon a rendvédelmi szervek alapellátó pszichológusai, másodfokon a Belügyminisztérium által kijelölt pszichológusok végzik.

A hivatásos állománynál kétévenként **időszakos pszichikai alkalmassági vizsgálatot** kell végezni.

A pszichológiai állapotfelmérés során a vizsgált személy pszichikai alkalmasságára vonatkozóan – a rendelkezésre álló teszteredmények és egyéb adatok alapján – összesített véleményt alkot a pszichológus „Alkalmas”, „Ideiglenesen alkalmatlan” vagy „Alkalmatlan” minősítés megjelölésével.

Amennyiben a vizsgálat során bármilyen pszichés ártalomra utaló eltérés tapasztalható, a megalapozott döntés meghozatalához további célzott pszichológiai vizsgálatokat kell végezni. A pszichológus indokolt esetben az alkalmassági vizsgálat eredményei alapján egészségügyi szabadságot javasolhat, valamint a pszichés állapot függvényében szükség esetén kezdeményeznie kell az alapellátó orvosnál a szolgálati lőfegyver bevonását.

Az a személy, aki beosztásának ellátására pszichikai szempontból **ideiglenesen vagy véglegesen alkalmatlan**, az adott munkakörben tovább nem foglalkoztatható. Ideiglenes alkalmatlanság esetén a pszichológus által meghatározott időpontban újabb pszichológiai vizsgálatra kerül sor, végleges alkalmatlanság esetén, ha olyan elváltozás áll fenn, amely a lőfegyver biztonságos használatát befolyásolja, az érintettnél orvosi felülvizsgálatot kell kezdeményezni.

A pszichológus az időszakos vizsgálat eredményéről, a hivatásos állomány tagjának pszichikai alkalmassági minősítéséről az illetékes alapellátó orvost és az állományilletékes parancsnokot írásban tájékoztatja.

A hivatásos állomány tagjának **oron kívüli pszichikai alkalmassági vizsgálatára** az együttes rendeletben meghatározott esetekben (pl. hat hónapot elérő egészségügyi, vagy illetmény nélküli szabadság utáni szolgálatba lépést megelőzően, ideiglenesen alkalmatlan minősítés esetén, a szolgálatba lépést megelőzően, ha a pszichikai állapotban az alapellátó pszichológus vagy a közvetlen szolgálati előljáró az alkalmatlanság megállapítására okot adó körülményt észlel stb.) az állományilletékes **parancsnok** – indoklást is tartalmazó – írásbeli kezdeményezésére kerül sor. A pszichológiai vizsgálat irányát a kezdeményező indoklása határozza meg, amely tartalmazza, hogy az érintettnél milyen megváltozott képesség-, illetve személyiség-tulajdonságok észlelhetők, amely miatt a soron kívüli vizsgálatot szükségesnek tartja. A további eljárás és a minősítés az időszakos alkalmassági vizsgálatoknál leírtaknak megfelelően történik.

A közúti közlekedés biztonságának javítása érdekében a hivatásos állomány azon tagjainak, akik **megkülönböztető jelzést használó, szolgálati gépjárművet vezetnek**, (a PÁV I. minősítéssel rendelkezők kivételével), **a vezetésre jogosító engedély kiadása előtt és azt követően** 5 évente közlekedépszichológiai vizsgálaton kell részt venniük. A vizsgálaton csak az vehet részt, aki gépjárművezetőként 2. csoportú egészségi alkalmassági minősítéssel,

valamint az időszakos munkaköri pszichológiai alkalmasság vizsgálaton alkalmas minősítéssel rendelkezik.

A vizsgálatot az országos parancsnokságok végzik, illetve a vizsgálóhellyel nem rendelkező rendvédelmi szervek **külső szolgáltatónál** is megrendelhetik a vizsgálatot, amely azonban meghatározott térítési díj ellenében történik. A vizsgálaton kizárólag „Megfelelő” vagy „Nem megfelelő” értékelés adható.

Fizikai alkalmassági vizsgálatok

A hivatásos állomány **50 év alatti** tagjainak – az egészségi és pszichikai alkalmassági feltételeken túlmenően – meg kell felelni az életkor és a beosztás figyelembevételével meghatározott fizikai követelményeknek, amelynek ellenőrzése **évente egy alkalommal** fizikai (erőnléti) felmérés keretében történik. Fizikai felmérésen az a hivatásos állománytag vehet részt, aki **egy éven belül egészségi alkalmassági vizsgálaton részt vett és beosztásának ellátására „alkalmas” minősítést kapott.** A fizikai felmérést megfelelő testnevelői vagy sportszakmai képesítéssel (erőnléti, terhelhetőségi ismeretekkel) rendelkező személyek végzik. A hivatásos állományba jelentkezők esetében a fizikai felmérés végrehajtására a leendő szolgálati helyen, a rendészeti oktatási intézménybe jelentkezőknél az oktatási intézményben kerül sor.

A fizikai alkalmassági követelményrendszert az együttes rendelet tartalmazza, amely meghatározza az életkor szerinti korcsoport-kategóriákat, a végrehajtandó feladatokat, valamint azok korcsoportonkénti pontértékeit.

A fizikai alkalmasság mérésére 2000 m-es síkfutás, felülés 1 perc alatt, hanyattfekvésből felülés, hajlított karú függés időre, fekvenyomás, 4x10 m-es ingafutás és helyből távolugrás **gyakorlatok** végrehajtása alapján kerül sor. A felmérés során öt gyakorlatot kell eredményesen végrehajtani, ebből a 2000 m-es síkfutás mindenki számára kötelező. Az együttes rendelet beosztási kategóriánként meghatározza a felmérés végrehajtásának értékelését, azaz beosztási kategóriánként azt a minimális pontértéket, amely a „Megfelelő” minősítés eléréséhez szükséges.

A fizikai felmérésen **„Nem megfelelő” minősítést** kapott személyeknek ismételt állapotfelmérést kell végrehajtani, az előző felmérést követően legkorábban 30 nap, legkésőbb 90 nap elteltével. Amennyiben az ismételt felmérés is „Nem megfelelő” minősítéssel zárul, soron kívüli egészségi alkalmassági vizsgálatot kell kezdeményezni.

Fizikai alkalmassági vizsgálat alól távol maradni **csak** az alapellátó orvos által kiállított orvosi igazolással lehet. Amennyiben orvosi felmentés miatt nem lehet az év folyamán a felmérést végrehajtani, soron kívüli egészségi alkalmassági vizsgálatot kell kezdeményezni.

A keresőképtelenség elbírálására és az orvosi felülvizsgálatokra vonatkozó legfontosabb szabályok

Keresőképtelenség elbírálása

A Hszt. értelmében a hivatásos állomány tagját, ha betegség vagy baleset következtében szolgálatának, munkakörének ellátására ideiglenesen alkalmatlanná válik, keresőképtelenség (szolgálatképtelenség) kell nyilvánítani. A hivatásos állomány tagjának **egészségügyi szabadság** jár, ha betegség, műtét vagy baleset miatti sérülés következtében a szolgálat ellátására képtelen, vagy a szolgálat további ellátása az egészségi állapotának rosszabbodását eredményezné, illetve ha a szolgálatképességének helyreállítása pihenést vagy gyógyüdülést

igényel. Az egészségügyi szabadság a felgyógyulásig, illetve a végső fogyatékoság kialakulásáig, de **legfeljebb 1 évig** (azaz 365 napig) jár, amelyet a társadalombiztosítási szabályoknak megfelelően kell számítani. Megbetegedése, illetve balesete esetén a hivatásos állomány tagja elsősorban a rendvédelmi szerv területileg illetékes alapellátó orvosához köteles fordulni vizsgálat, gyógykezelés és a szolgálatképtelenség elbírálása céljából.

A szolgálatképtelenség megállapítására **a rendvédelmi szervek egészségügyi szolgálatainak gyógyító-megelőző alapellátásában részt vevő orvosa (illetékes alapellátó orvos), valamint jogszabályban erre feljogosított egyéb egészségügyi szolgáltató orvosa és a választott háziorvos jogosult.** A rendvédelmi szerv egészségügyi szolgálatán kívüli orvos (külső orvos, pl. háziorvos) a **hivatásos állomány tagjának szolgálatképtelenségét legfeljebb 14 nap időtartamra** állapíthatja meg, amelybe nem számít bele a kórházi szakellátás időtartama.

A hivatásos állomány tagja 14 napon túli szolgálatképtelenségének megállapítására csak az illetékes alapellátó orvos jogosult.

A hivatásos állomány tagjának szolgálatképesseé válását egészségügyi szempontból elbírálni csak az illetékes alapellátó orvos jogosult. Kivételes esetben, amennyiben a betegállomány ideje a 14 napot nem haladja meg, az ellátást végző külső orvos is véleményezheti a szolgálatképesseéget.

A hivatásos állomány tagja a szolgálatképtelenné nyilvánításáról köteles a szolgálati elöljárót haladéktalanul, de legkésőbb két munkanapon belül tájékoztatni, és az illetékes alapellátó orvos által az egészségügyi szabadságról kiállított igazolást átadni, illetve hozzá eljuttatni. Amennyiben külső orvos látta el a hivatásos állomány tagját, gondoskodnia kell arról is, hogy a szolgálatképtelenségről szóló igazolás az illetékes alapellátó orvosához kerüljön.

A hivatásos állományúak **szolgálatképtelenségét** az alapellátó orvos a betegség jellegétől és a beteg állapotától függően 30 napig terjedő időre igazolhatja. Amennyiben a gyógykezelés az egészségügyi szabadság **30 napon túli meghosszabbítását** teszi szükségessé, az alapellátó orvosnak ellenőrző orvosi vizsgálatot kell kezdeményezni. **Az ellenőrző orvosi vizsgálatot az ORFK szervezetében kialakított felülvizsgáló egység (Felülvizsgáló egység) végzi, amely a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek – nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével, amelyek saját hatáskörben látják el ezt a feladatot – vonatkozásában országos hatáskörrel végzi e tevékenységet.** Az ellenőrző orvosi vizsgálatot végző főorvos az egészségügyi szabadság legfeljebb 180 napig történő meghosszabbítását engedélyezheti. A **Felülvizsgáló egység szervezetében működő Hathónapos Orvosi Felülvizsgáló Bizottság (HOFB) – amelynek tevékenységében a rendvédelmi szervek kijelölt orvosai is részt vesznek** – jogosult az egészségügyi szabadság 180 napon túli meghosszabbításának engedélyezésére a keresőképtelenség kezdetétől számított **240. napig.** Az illetékes alapellátó orvosnak kell gondoskodni a beteg HOFB elé rendeléséről, ha az egészségügyi szabadság 180 napon túli meghosszabbítása indokolt.

A 30 napos ellenőrző orvosi vizsgálatot végző főorvos és a HOFB jogosult a szolgálatképesseé megállapítására, a szolgálatképtelenség meghosszabbítására, orvosi felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére.

Ha a keresőképtelenséget okozó betegség miatt az érintett **a lőfegyver biztonságos használatára egészségi vagy pszichikai szempontból alkalmatlanná válik, az alapellátó orvosnak az illetékes vezetőnél írásban kell kezdeményezni a szolgálati lőfegyver bevonását.** A beteg gyógyulását követően szintén írásban értesíti a parancsnokot a lőfegyver

bevonása indokának megszűnéséről. A hivatásos állomány tagja fellebbezéssel élhet az orvosi vélemény ellen, azonban ez a löfegyver bevonásának végrehajtására nézve nem halasztó hatályú.

A nem hivatásos állomány tagjai keresőképtelenségének elbírálására a társadalombiztosításra vonatkozó rendelkezések szerint erre feljogosított orvos – házi orvos, egyes szakrendelések és gondozók orvosa, illetve kórházi kezelés esetén a kórházi orvos – jogosult. Az alapellátó orvos csak abban az esetben bírálhatja el keresőképtelenségüket, ha házi orvosi tevékenységre jogosult, az Egészségbiztosítási Pénztárral kötött érvényes finanszírozási szerződéssel rendelkezik, és az érintett személy őt választotta házi orvosának. A nem hivatásos állományúaknak keresőképtelenségükről, és az azt okozó betegségről, sérülésről tájékoztatniuk kell az illetékes alapellátó orvost.

Az orvosi felülvizsgálati eljárás

Az állományilletékes parancsnoknak **orvosi felülvizsgálati eljárást (FÜV eljárás) kell elrendelni, ha a hivatásos állomány tagjának egészségi állapota olyan mértékben változott, amely miatt a beosztásával járó szolgálati feladatok ellátására alkalmatlan, illetve nem felel meg a számára előírt alkalmassági követelményeknek.**

A FÜV eljárás elrendelését a közvetlen szolgálati előljáró, az alapellátó orvos, valamint az érintett személy saját maga kezdeményezheti. Ha az eljárást kezdeményező az indítványát a határozat meghozataláig írásban visszavonta vagy az érintett szolgálati viszonya megszűnt, a FÜV eljárást meg kell szüntetni.

Az állományilletékes parancsnok – az e célra rendszeresített ún. „Felülvizsgálatra rendelő lap” nyomtatványon – az illetékes alapellátó orvos, a szolgálati előljáró és a személyügyi szerv együttes véleménye alapján rendeli el a FÜV eljárást. A felülvizsgálatra rendelt személyt a közvetlen szolgálati előljárónak kell tájékoztatni az eljárással összefüggő teendőiről és jogairól. A FÜV eljárás alá vont részére egészségügyi szabadság a szolgálatképtelenség megállapítására irányadó általános szabályok szerint engedélyezhető, azaz nem kötelező az érintett betegállományban tartása.

A FÜV eljárás lefolytatására a **Felülvizsgáló egység szervezetében** működő I. fokú Felülvizsgáló Orvosi Bizottság (I. fokú FÜV bizottság), illetve jogorvoslati eljárásban a fellebbezések elbírálására a II. fokú Felülvizsgáló Orvosi Bizottsága (II. fokú FÜV bizottság) illetékes. **A FÜV bizottságok elnökét és tagjait – figyelemmel a rendvédelmi szervek javaslataira – a belügyminiszter jelöli ki. A FÜV bizottság munkájába konzultációs joggal pszichológus is bevonható.**

Az I. fokú FÜV bizottság az eljárás keretében a **Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH)** megkeresésével intézkedik **az össz-szervezeti egészségkárosodás (ÖEK), illetve egészségi állapot mértékének megállapítására.** Az NRSZH illetékes bizottsága az érintettet megvizsgálja, és az egészségi állapotáról, az ÖEK mértékéről **szakvéleményt készít. Az I. fokú FÜV bizottság ülésére az érintett személy – amennyiben egészségi állapota lehetővé teszi – berendelésre kerül, és az NRSZH szakvélemény figyelembevételével történik a határozat meghozatala.** Az NRSZH szakvéleményben megállapított egészségkárosodás mértéke meghatározó jelentőségű, de önmagában nem képezheti a döntés alapját. Alkalmatlan lehet hivatásos szolgálatra az NRSZH szakvéleménye szerint nem megváltozott munkaképességű személy is, ha ezt orvos-szakmai szempontok indokolják.

Az **I. fokú FÜV bizottság** a felülvizsgálat során hozott **döntéséről határozatot hoz**, amelyek az érintett személy munkaköri alkalmassága tekintetében az alábbiak lehetnek:

- 1) **„Jelenlegi beosztására alkalmas”**, ha képesnek tartja az érintettet beosztásának ellátására;
- 2) **„Jelenlegi beosztására korlátozással alkalmas”**, ha az adott beosztás ellátására egyes, a FÜV bizottság által meghatározott korlátozással (azaz egyes szolgálati kötelemek, így fizikai alkalmassági vizsgálat, tartós állás, alaki foglalkozás, nehéz fizikai munka, őrszolgálat, egyenruha-viselés, 24 órás szolgálat, lövészet, fegyverviselés alóli felmentéssel) alkalmasnak tartja;
- 3) **„Jelenlegi beosztására alkalmatlan”**, ha az adott beosztás ellátására nem tartja alkalmasnak, de más beosztás ellátására képesnek tartja az érintettet;
- 4) **„Hivatásos szolgálatra alkalmatlan”**, ha valamennyi hivatásos szolgálati beosztásra alkalmatlannak tartja a vizsgált személyt. (Ha az NRSZH szakvéleménye szerint a vizsgált személy megváltozott munkaképességű, azaz egészségi állapota 60 % vagy kisebb mértékű és rokkantsági ellátásra szerzett jogosultságot, csak „Hivatásos szolgálatra alkalmatlan” határozat hozható.)

Az érintett a határozat egy példányát kézbe kapja, a többi példánya pedig a határozat jogerőre emelkedése után az állományilletékes parancsnoknak és az illetékes alapellátó orvosnak kerül megküldésre. **Az érintett személy a határozat kézhezvételétől számított 15 napon belül fellebbezéssel élhet**, amelyben meg kell határoznia, hogy az mire – az NRSZH szakvéleményre, a FÜV határozatra vagy mindkettőre – irányul. Az érintett saját kezűleg írt nyilatkozattal lemondhat a fellebbezési jogáról, ebben az esetben a határozat azonnal jogerőre emelkedik.

A **II. fokú FÜV Bizottság** dönt a benyújtott fellebbezés tárgyában, amelyre az érintett személy – amennyiben egészségi állapota lehetővé teszi – berendelésre kerül. Ha a fellebbezés az NRSZH szakvéleményben megállapított ÖEK mértékére is vonatkozik, a II. fokú FÜV Bizottság intézkedik az érintett II. fokú NRSZH bizottság elé rendelésére, és döntését ennek eredménye ismeretében hozza meg. A határozat meghozatala és tartalma azonos az I. fokú FÜV Bizottságra vonatkozóan leírtakkal. **A másodfokon hozott határozat kihirdetésekor jogerőre emelkedik, azonnal végrehajtható.**

A megváltozott egészségi állapotú **nem hivatásos állományúak** orvosi felülvizsgálata a társadalombiztosítási rendelkezéseknek megfelelően történik. Az érintett személy a lakóhely szerint illetékes nyugdíjbiztosítási igazgatóságnál kezdeményezheti a rokkantsági nyugellátás megállapítását, amelynek során az igazgatóság intézkedik az **NRSZH** vizsgálat elvégzésére. Tartós keresőképtelenség esetén a háziorvos is kezdeményezheti **az egészségi állapot, illetve ÖEK mértékének megállapítását.**

A munkavédelem és a közegészségügy-járványügy

A balesetek vagy betegségek megelőzése szempontjából kiemelt jelentőségű a munkavédelem és a közegészségügy-járványügy, amelyek együttes célja az **egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés személyi, tárgyi és szervezeti feltételeinek biztosítása, valamint a szervezetten munkát végzők egészségének, munkavégző képességének megóvása, hadrafoghatóságának biztosítása és a munkakörülmények humanizálása.**

A munka- és szolgálati baleset, foglalkozási ártalom, megbetegedés fogalma, értelmezése

A baleset általános megfogalmazás szerint az emberi szervezetet ért olyan egyszeri külső hatás, amely a sérült akaratától függetlenül, hirtelen vagy aránylag rövid idő alatt következik be, és sérülést, mérgezést vagy más (testi, lelki) egészségkárosodást, illetőleg halált okoz.

Munkabaleset az a baleset, amely a szervezett munkavégzés során vagy azzal összefüggésben éri a munkavállalót, annak helyétől, időpontjától és a munkavállaló (sérült) közrehatásának mértékétől függetlenül. **A munkavégzéssel összefüggésben következik be a baleset**, ha a munkavállalót a foglalkozás körében végzett munkához kapcsolódó közlekedés, anyagvételezés, anyagmozgatás, tisztálkodás, szervezett üzemi étkeztetés, foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás és a munkáltató által nyújtott egyéb szolgáltatás igénybevétele során éri. **Nem tekinthető munkavégzéssel összefüggésben bekövetkező balesetnek** (munkabalesetnek) az a baleset, amely a sérültet a lakásáról (szállásáról) a munkahelyére, illetve a munkahelyéről a lakására (szállására) menet közben éri, kivéve, ha a baleset a munkáltató saját vagy bérelt járművével történt.

A rendvédelmi szervek hivatásos állománya vonatkozásában **szolgálati kötelemekkel összefüggő baleset** – a munkabalesetben meghatározott eseteken túl – az állomány tagját szervezett tevékenység közben ért baleset. Ebbe a körbe tartoznak azok a balesetek is, amelyek az állomány tagját szolgálatba, illetve munkába történő berendelés esetén a rendelkező parancs vételétől a szolgálatteljesítés (munkavégzés) helyére történő megérkezéséig, illetve onnan lakóhelyére menet közben, vagy kiképzési terv szerint előírt gyakorlati foglalkozásokon, a fizikai állóképesség fenntartásával kapcsolatos sportfoglalkozásokon, valamint a rendvédelmi szerv tömegkapcsolatainak erősítése céljából szervezett sportversenyeken, speciális rendezvényeken, bemutatókon érték, illetve a sérült fegyelmeztlensége miatt következett be.

Nem szolgálati, illetve munkabaleset – ugyanakkor a társadalombiztosítási rendelkezések értelmében üzemi baleseti ellátásra jogosít – az a baleset, amely a sérültet lakásáról (szállásáról) szolgálati helyére (munkahelyére), illetve szolgálati helyéről (munkahelyéről) lakására (szállására) menet közben éri (ún. úti baleset). Szolgálati, illetve munkabalesetnek minősül azonban az a baleset, amely a munkáltató saját vagy bérelt járművével történt közlekedés közben következett be.

Üzemi baleset az a baleset, amely a biztosítottat a foglalkozása körében végzett munka közben vagy azzal összefüggésben, illetőleg munkába vagy onnan lakására (szállására) menet közben éri. Az üzemi baleset fogalmkörébe tehát a munka- és szolgálati baleseteken túlmenően az ún. úti balesetek is beletartoznak. Ezek a balesetek a társadalombiztosítási rendelkezések értelmében üzemi baleseti ellátásra jogosító balesetek, így keresőképtelenség, maradandó egészségkárosodás esetén a sérült baleseti táppénzre, baleseti járadékra, baleseti rokkantsági nyugdíjra válik jogosulttá.

Foglalkozási megbetegedés a munkavégzés, a foglalkozás gyakorlása közben bekövetkezett olyan heveny és idült, valamint a foglalkozás gyakorlását követően megjelenő vagy kialakuló idült egészségkárosodás, amely a munkavégzéssel, a foglalkozással kapcsolatos, a munkavégzés, a munkafolyamat során előforduló fizikai-, kémiai- biológiai-, pszicho-szociális és ergonómiai kóroki tényezőkre, illetve a munkavállalónak az optimálisnál nagyobb vagy kisebb igénybevételére vezethető vissza.

A rendvédelmi szervek személyi állománya mindennapi munkája során számtalan, gyakran ismeretlen eredetű, közegészségügyi-járványügyi veszélyt jelentő eseménnyel kerülhet

közvetlen kapcsolatba, amely egyrészt a végrehajtó állomány, másrészt a teljes magyar lakosság egészségbiztonságát veszélyeztetheti. Ilyen veszélyhelyzetet teremt többek között, valamely fertőző megbetegedésben szenvedő magyar vagy külföldi állampolgárral szembeni rendőri intézkedés. A szolgálattal összefüggően kialakult fertőző megbetegedések, foglalkozási megbetegedésnek minősülnek.

Teendők munka- és szolgálati baleset, foglalkozási megbetegedés bekövetkezésekor

A hivatásos állomány tagja balesetének, foglalkozási megbetegedésének vagy az ezek miatt bekövetkezett halálának szolgálati kötelemekkel való összefüggését hivatalból kell vizsgálni. **A hivatásos állomány tagjának haláláról, 1 napot meghaladó szolgálatképtelenséget okozó balesetről, vagy a szolgálati kötelemekkel összefüggő olyan megbetegedéséről, amely előreláthatólag tartós szolgálatképtelenséggel jár,** baleseti jegyzőkönyvet kell felvenni a baleset időpontját követő 72 órán belül, amelyre a szolgálati előjáró köteles intézkedni.

A baleset kivizsgálása során helyszíni szemlét kell tartani, amelynek eredményét szükség szerint jegyzőkönyvben, rajzon, videófelvételen kell rögzíteni, és a balesetről információval rendelkező személyeket – sérültet, balesetet okozó személyt, szemtanúkat, a sérült társát, közvetlen vezetőjét – ha szükséges, jegyzőkönyvileg meg kell hallgatni. A kivizsgálás során meg kell állapítani a baleset bekövetkezésének körülményeit, a szolgálati rendet és fegyelmet, munkaszervezést, az adott eszközre, illetve szolgálatellátásra vonatkozó előírások érvényesülését, a balesetet kiváltó oko(ka)t, és azt is, hogyan lett volna elkerülhető a szolgálati vagy munkabaleset, valamint meg kell határozni a hasonló baleset megelőzése érdekében szükséges intézkedéseket.

A baleset szolgálati kötelemekkel való összefüggésének orvosi véleményezése a területileg illetékes alapellátást végző orvos feladatkörébe tartozik. A baleset szolgálati kötelemekkel való összefüggéséről az állományilletékes parancsnok a baleseti jegyzőkönyv kézhezvételétől számított 15 napon belül dönt, és az írásba foglalt határozatot további 5 napon belül közli a sérülttel. A baleseti jegyzőkönyv egy példányát az érintett személy személyügyi anyagában el kell helyezni, egy példányát az érintettnek kell átadni. A minősítő határozat ellen a kézbesítéstől számított 15 napon belül fellebbezésnek van helye, amelyet a szolgálati út betartásával kell a miniszterhez felterjeszteni. A miniszter döntése ellen a bírósághoz lehet keresetet benyújtani.

A rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott **nem hivatásos állományúak** munkabalesete esetén az eljárás rendje lényegében a fentiekkel azonos azzal az eltéréssel, hogy a baleseti jegyzőkönyv felvételét követően a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt határozatban a baleset munkatevékenységgel való összefüggéséről, annak üzemi balesetté történő minősítéséről.

A baleset szolgálati kötelemekkel, illetve munkával való összefüggésének megállapításával egyidejűleg a baleset (betegség) társadalombiztosítási jogszabályok szerinti üzemi balesetté minősítésére és a baleseti ellátásokra az állományilletékes parancsnok intézkedik.

Ha a munka-, illetve szolgálati baleset következtében maradandó egészségkárosodás alakul ki, az alapellátó orvosnak intézkedni kell az érintett személy orvosszakértői vizsgálatára (a balesettel összefüggő egészségkárosodás mértékének megállapítására) a baleseti járadékra való jogosultság megállapítása érdekében, amennyiben pedig felmerül a beosztásra való alkalmatlanság gyanúja, FÜV eljárást kell kezdeményezni.

Közegészségügyi-járványügyi veszélyhelyzetek (migráció)

A határátlépés egyszerűbbé válásával könnyebbé és gyakoribbá vált a külföldiek Magyarországra, illetve hazánk állampolgárainak a schengeni országokba történő utazása. A határőrizet korábbi jellegének megváltozásával nehezebben kontrollálható egyes fertőző betegségek behurcolása, amelyhez jelentős mértékben hozzájárul a migráció aktuális mértéke.

Nem zárható ki teljesen, hogy Magyarország területére fertőzött állatot/húst hozzanak vagy olyan fertőző betegségben szenvedő személy tartózkodjon rövidebb-hosszabb ideig hazánkban, aki aktív fertőzőforrás, ezzel más személy vagy személyek, köztük a velük szemben intézkedő rendvédelmi dolgozók megbetegedésének veszélyét idézi elő.

Alapvető szakmai megállapítás, hogy a járványok nem ismerik az országhatárokat. Mindezek okán, a rendészeti feladatok ellátása során kiemelt figyelmet kell fordítani a higiénés rendszabályok betartására, az előírt védőeszközök szakszerű és megfelelő használatára.

A rendvédelmi egészségkárosodási ellátás

2017. január hó 1. napjával hatályba léptek a Hszt. rendvédelmi egészségkárosodási ellátást szabályzó új rendelkezései, mint a **rendvédelmi életpálya III. pillére**. Az új szabályozás célja a rendvédelmi életpálya során bekövetkező rendkívüli élethelyzetek – balesetek, megbetegedések – kezelése az állomány minél szélesebb körű megtartásával, és így az egzisztenciális biztonság erősítésével, fokozásával. A végrehajtási szabályokat BM rendelet³¹⁰ tartalmazza. Az egészségkárosodási ellátás két formáját vezette be az új rendszer a korábban elért jövedelmek pótlása végett: továbbfoglalkoztatás esetén az egészségkárosodási **keresetkiegészítést**, míg a továbbfoglalkoztatás alóli mentesítés esetén egészségkárosodási **járadékot** kaphat az állomány tagja.

A hivatásos állomány balesete, illetve betegsége esetén az életpályán való megtartás végett új intézmény került 2017. január 1. napjától bevezetésre, amely elsősorban a **továbbfoglalkoztatást** szolgálja, **tehát nem korhatár előtti ellátási forma**.

Ha a FÜV bizottság az egészségi állapot (pszichés alapon tehát nem) alapján a hivatásos állomány tagjának **szolgálatra vagy beosztásra alkalmatlanságát** állapítja meg, úgy hivatalból elindul az eljárás, tehát külön kérelmet nem kell benyújtani.

Az egészségkárosodási ellátás megállapításának feltétele, hogy a hivatásos állomány tagja **egészségi állapota** (baleset vagy betegség következtében) **80%-os vagy annál kevesebb** és a hivatásos állomány tagja rendelkezik minimum **10 év tényleges** szolgálati idővel.

Amennyiben a baleset vagy betegség a szolgálattal **összefügg** (erről az állományilletékes parancsnok minősítő határozatban dönt) akkor szolgálati időtől függetlenül jogosult az érintett egészségkárosodási ellátásra.

Amennyiben az egészségi állapot **50%-os vagy annál kisebb mértékű**, akkor **kérelemre** a miniszter adhat mentesítést a továbbfoglalkoztatás alól. Ebben az esetben a miniszternek címzett és az állományilletékes parancsnokhoz benyújtott kérelmet kell írni, a kérelem tárgyában a miniszter dönt. Amennyiben a miniszter a továbbfoglalkoztatás alól a körülmények vizsgálata után mentesítést ad, a hivatásos állomány tagjának szolgálati viszonya megszűnik, és a továbbiakban egészségkárosodási **járadékban** részesül.

A jogerős FÜV határozat kézhezvételét követően meg kell vizsgálni az egészségkárosodási ellátásra való jogosultság fennállását. Amennyiben az állományilletékes parancsnok azt állapítja meg, hogy nem jogosult a hivatásos állomány tagja az ellátásra (jogosultságot kizáró objektív feltételek), akkor erről az érintettet soron kívül írásban tájékoztatja. Ha a hivatásos

³¹⁰ 54/2016. (XII. 22.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél alkalmazható rendvédelmi egészségkárosodási ellátásról

állomány tagja ezt vitatja, akkor 8 napon belül kérheti az iratok felterjesztését az országos parancsnokhoz, aki dönt a jogosultságból történő kizárást eredményező feltételek fennállásáról. A területi szerv humán szolgálata a FÜV bizottság határozata kézhezvételét követően megvizsgálja, hogy az egészségi állapotnak megfelelő beosztás a munkáltatónál van-e. Amennyiben nincs, úgy megkeresi az országos parancsnokság humán szolgálatát a rendvédelmi szerv más szervezeti egységénél – figyelemmel a jogszabályban meghatározott távolságra – betöltetlen álláshely megkeresése céljából. Ha nincs olyan betöltetlen álláshely, ami tömegközlekedéssel a lakóhelytől másfél órára esne (kivéve, ha az érintett vállalja a hosszabb utazási időt), akkor a munkáltató meglévő beosztást átminősíthet, illetve új státuszokat is létrehozhat.

A területi szerv humán szolgálata személyzeti megbeszélés keretében tájékoztatja az érintettet – az egészségi állapotára is figyelemmel – a felajánlott beosztásról, illetve álláshelyről. Erre az érintetteknek 5 munkanapon belül kell írásban nyilatkozni. Ha nem fogadja el, vagy nem nyilatkozik, akkor ellátásra nem jogosult, és **felmentéssel** kell megszüntetni a szolgálati viszonyát (ebben az esetben szolgálati időtől függő felmentési időre és végkielégítésre jogosult).

Az állás-felajánlás fent részletezett **szakasza** a jogerős FÜV határozatnak az állományilletékes parancsnok általi kézhezvételét követő **45. napig tart**. Ezen időszak alatt bármikor dönthet úgy az érintett, hogy nem kéri az egészségkárosodási ellátás megállapítását, hanem helyette a szolgálati viszonya felmentéssel történő megszüntetését kéri a rá irányadó felmentési idővel és végkielégítéssel.

Az eljárás hivatalból indul, az iratokat az állományilletékes parancsnok terjeszti fel az országos parancsnoknak. Az országos parancsnok összehívja a Becsületbíróságot annak megállapítása végett, hogy a baleset, illetve betegség kialakulásában volt-e az érintettnek felelőssége, azaz, hogy döntsön a közrehatás fennállása kérdésében. A Becsületbíróság döntése köti az országos parancsnokot, aki a Becsületbíróság döntését követő 30 napon belül dönt az ellátásról (jogosultságról, típusáról, mértékéről, kezdőnapjáról és intervallumáról). Ezen határozattal szemben az érintett szolgálati panaszt nyújthat be.

A hivatásos állomány tagjának szolgálati viszonya áthelyezéssel megszűnik, amennyiben nem hivatásos munkakörben (kormányzati szolgálati, közalkalmazotti, igazságügyi alkalmazotti) foglalkoztatják tovább, munkaviszony létesítése esetén a törvény erejénél fogva szűnik meg. Amennyiben a miniszter mentesíti a továbbfoglalkoztatás alól és járadék kerül megállapításra, úgy ebben az esetben szintén a törvény erejénél fogva szűnik meg a hivatásos jogviszony (ebben az esetben nem jár sem felmentési idő, sem végkielégítés).

Az egészségkárosodási ellátás mértékének számítási alapja a hivatásos állomány tagját az egészségi alkalmatlanság megállapítását közvetlenül megelőző egy hónapra a szolgálati beosztása alapján megillető távolléti díj összege.

Ezt az összeget csökkenteni kell az esetleges baleseti ellátás, rehabilitációs ellátás, illetve rokkantsági ellátás összegével. Továbbfoglalkoztatás esetén az új illetmény és a korábbi illetmény közötti különbözetet kell folyósítani keresetkiegészítés formájában. Az ellátás mértéke tekintetében azonban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy különbség van a tekintetben, hogy az egészségi alkalmatlanság szolgálati **kötelmekkel összefüggő balesetre, illetve betegségre vezethető-e** vissza. Ha **igen**, úgy a korábbi távolléti díj **100%-át** kell figyelembe venni, ha **nem**, akkor a tényleges szolgálati idő függvényében a korábbi távolléti díj **65-80%-**ához kell viszonyítani.

A tényleges szolgálati idő (tisztá hivatásos idő + kedvezményes szolgálati idő) szerinti %-os megoszlások az alábbiak:

- 1) 10 – 15 év között 65%,
- 2) 15 – 20 év között 70 %,
- 3) 20 – 25 év között 75 %,

4) 25 + 80 %.

Amennyiben az új beosztásban vagy munkakörben változik az illetmény, úgy az ellátás mértékét is módosítani kell, amelyről az országos parancsnok úgyszintén határozatot hoz.

Az ellátást az országos parancsnokság folyósítja minden hónap 5. napjáig. Az ellátást mindig határozott időtartamra állapítják meg, amely igazodik a rehabilitációs szerv által meghatározott következő felülvizsgálat időpontjához. Amennyiben a rehabilitációs szerv nem rendel el újabb felülvizsgálatot, úgy legfeljebb 5 évre hosszabbítható meg. Az ellátás maximálisan az érintettre irányadó öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig tart.

Az ellátásra jogosultság megszűnik:

- 1) az egészségkárosodási ellátásra jogosult halálával,
- 2) ha az egészségkárosodási ellátásra jogosult saját jogú nyugellátásra válik jogosulttá,
- 3) ha az egészségkárosodási ellátásra jogosult lemond az egészségkárosodási ellátásról,
- 4) ha a rendvédelmi szerv által továbbfoglalkoztatott jogosult érdekkörében felmerült okból a foglalkoztatási jogviszonya megszűnik,
- 5) ha egészségjavulás eredményeként a jogosult egészségi állapota lehetővé teszi a szolgálati viszony ismételt létesítését, és az érintett a részére felajánlott, képzettségének és végzettségének megfelelő szolgálati beosztást nem fogadja el,
- 6) ha a rehabilitációs hatóság szakvéleménye szerint az egészségkárosodási ellátásra jogosult egészségi állapota eléri a 100%-ot,
- 7) ha az egészségkárosodási ellátásra jogosult neki felróható okból nem működik közre a felülvizsgálatban,
- 8) ha a határozott időtartamra megállapított egészségkárosodási ellátásra való jogosultság nem kerül meghosszabbításra,
- 9) ha a hivatásos állomány volt tagja másik – nem rendvédelmi szerv – munkáltatónál foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt létesít,
- 10) ha a rendvédelmi egészségkárosodási járadékra jogosulttal szemben a jogosultság időtartama alatt szándékos bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság jogerősen szabadságvesztést vagy elzárást szabott ki, vagy kényszergyógykezelését rendelte el.

A jogosultat terhelő kötelezettségek:

- A rendvédelmi szervnek köteles **15 napon belül** minden olyan tény, adatot, körülményt **bejelenteni**, amely az ellátást érinti.
- A jogosult halálának tényét és időpontját a közeli hozzátartozó ugyanúgy **15 napon belül** köteles **bejelenteni** a rendvédelmi szervnek.
- Aki jogalap nélkül veszi fel az ellátást, annak visszafizetési kötelezettsége keletkezik.

X.

A RENDVÉDELMI SZERVEK GAZDASÁGI-PÉNZÜGYI ÉS MŰSZAKI-TECHNIKAI-INFORMATIKAI IGAZGATÁSA

1. Általános államháztartási ismeretek

Az államháztartás közgazdasági szerepe és jelentősége

Az állam fogalma:

Az állam olyan földrajzi, területi egység, amelyet országhatárok vesznek körül, önálló jogrenddel (alkotmány) bír, politikailag független és nemzetközileg elismert. Az országhatárok részben hosszú történelmi fejlődés során kialakult természetes határok (pl. hegy, folyó mentén stb.) vagy elméleti úton megállapított mesterséges határok (pl. szélességi vagy hosszúsági körök). Más megközelítésben az állam, az államhatalmat gyakorló intézmények (pl. kormány, minisztériumok, önkormányzatok stb.) összessége, amelyek felelősek egy ország társadalmának és gazdaságának harmonikus fejlődéséért. Az állam bevételei: adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, belső kölcsönök, külföldi kölcsönök. Az állam kiadásai: szociális ellátás, egészségügyi ellátás, kultúra, oktatás, honvédelem, rend- és jogbiztonság, a központi költségvetés gazdálkodó szervek részére nyújtott támogatásai, nemzetközi kapcsolatokból eredő kiadások, adósságok visszafizetése.

Az államháztartás fő feladatai: az erőforrások begyűjtése, elosztása, a gazdasági egyensúly megőrzése, önfenntartás, és e feladatok ellátásához szükséges jogi keret kialakítása. Az állami költségvetés tervezésének menetét és szabályait az államháztartási törvény állapítja meg. A költségvetés tervezetét minden évben a kormány nyújtja be törvényjavaslat formájában, és az országgyűlés fogadja el.

Az állam és a gazdaság kölcsönhatása azzal jellemezhető, hogy az állam elvonja a gazdaságban megtermelt javak egy részét, és azt a piactól eltérő szempontok szerint újra elosztja. Az elvonás módja és mértéke természetesen visszahat a gazdasági folyamatokra.

Az állam megjelenésétől kezdődően ellát olyan feladatokat, amelyeket a történelmi koroktól függetlenül minden állam ellát. Az állam tradicionális, hosszú távú feladata a közfeladatok ellátásának, anyagi, technikai, emberi feltételeinek biztosítása. A történelem során ezek az állandó tradicionális feladatok változtak, fejlődtek, folyamatosan bővültek, és tartalmuk terjedelme is módosult, egy-egy ország társadalmi, politikai berendezkedésének függvényében is. E változás nyilvánvalóan anyagi forrásokat igényel. Az államnak a közösség érdekében végzett feladatok végrehajtásához az anyagi forrásokat is elő kell teremtenie. Az állandó, tradicionális feladatokon túl prioritásokat jelölhet ki, nagyságukat, irányukat számos tényező együtt határozza meg.

Az államháztartás helye és szerepe a nemzetgazdaságban

A forrásokat az állam a nemzetgazdaság szereplőjeként szerzi meg. A nemzetgazdaság az ország gazdasági szereplőinek összességét (vállalkozások, magánszemélyek, állam), valamint a köztük lévő kapcsolatok, kölcsönhatások rendszerét jelenti. Piacgazdasági viszonyok között e szereplők különböző szerepekben jelennek meg a különböző piaci szegmensekben. Árukat,

szolgáltatásokat, értékpapírokat vásárolnak vagy adnak el, hitelt nyújtanak vagy vesznek fel, a magánszemélyek többsége pedig értékesíti munkaerejét a munkaerőpiacon.

A gazdasági folyamatokat és az egyes gazdasági szereplők helyzetét „tisztá” piaci viszonyok között a kereslet-kínalat-ár mechanizmusai szabályozzák. A nemzetgazdaság szereplői tipikus helyzetben saját jövedelmük maximalizálására törekednek. A vállalkozások például minél magasabb profitot igyekeznek elérni, a munkavállalók minél magasabb munkajövedelmet szeretnének kiharcolni. Az állam azonban egy igen különleges gazdasági szereplő. Alapvető célja ugyanis nem az, hogy saját jövedelmét maximalizálja, hanem az, hogy a közfeladatokat minél színvonalasabban, de egyben hatékonyan és gazdaságosan lássa el.

A mai modern polgári jogállamokban mindenképpen vannak olyan feladatok, amelyek bizonyos szintű ellátását az állam hosszú távon is egyértelműen magára vállalja, az állam tevékenysége nem egyszerűen szervezési-technikai jellegű feladatmegoldás, hanem a közjó szolgálata érdekében tett erőfeszítés.

A közjó, azaz az egyéni szabadság és az egyént társas lény jellegéből adódó korlátozó kötöttségek szintézisére a szociális piacgazdaság modellje nyújt leginkább lehetőséget. A szociális piacgazdaság intézményeinek létrehozásával, az átfogó jóléti rendszerek kialakításával az állam terjeszkedése elérte a még fenntarthatónak látszó mértéket.

Az állam feladatainak többsége közvetlenül nem szolgál gazdasági célokat. Ilyenek a „klasszikus” tradicionális feladatok, mint pl. a jogalkotás, a jogalkalmazás, a honvédelem, illetve a „jóléti” feladatok, mint pl. az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás stb. E feladatok ellátásának is vannak azonban direkt, és indirekt gazdasági hatásai. Közvetlenül hat a piaci viszonyok alakulására, amikor például egy államigazgatási szerv vagy egy közintézmény jelenik meg vevőként az áru-, illetve a szolgáltatáspiacon. A gazdaságra gyakorolt közvetett hatásra talán a legjobb példa az egészségügy vagy az oktatás, hiszen a szolgáltatások színvonala nagymértékben befolyásolja a munkaerő minőségét, ezáltal a gazdaság teljesítőképességét.

Az állam azonban nem csupán piaci magatartásával (pl. egy nagy állami beruházáshoz kapcsolódó megrendeléssel) vagy a közszolgáltatások színvonalával képes befolyásolni a gazdasági folyamatokat, hanem mint a közhatalom gyakorlója is. A piac működésének általános kereteit is jogszabályok alakítják ki. Az államnak – a nemzeti bankon keresztül – speciális jogosítványai vannak a pénzpiac szabályozására.

Az állam a közhatalom birtokában azt is megteheti, hogy kötelezze a nemzetgazdaság többi szereplőjét, hogy jövedelmének egy részét befizesse az államkasszába. (Az állam a jövedelemtulajdonosoktól elvont jövedelmekből gazdálkodik.) Az állam a modern polgári demokráciákban igen jelentős súlyú, meghatározó nemzetgazdasági szereplő.

Az európai országokban a megtermelt nemzeti jövedelem mintegy 35-55%-ának felhasználásáról az államháztartási gazdálkodás keretében döntenek. Az elvonások mértékének meghatározása és az elvont jövedelemtömeg felhasználása során gyakorlatilag megtörténik az adott évben előállított jövedelem állami újraelosztása.

Az egy országban és egy adott évben megtermelt és elosztható jövedelem véges. A jövedelemtulajdonosok, a lakosság, a vállalkozások, maga az állam, továbbá – a külföldi adósággal rendelkező országok esetében – a külföldi hitelezők zárt rendszert alkotnak, elmozdulni az adott évben csak egymás „kárára” tudnak. Ha az egyik szereplő jövedelempozíciója javul, valamelyik másik szereplő (vagy az összes többi szereplő) jövedelempozíciója romlik.

A mindenkori gazdaságpolitikának mindig el kell döntenie, hogy kit, illetve mit preferál: a lakosságot (illetve azok egyes csoportjait), a vállalkozásokat (illetve azok egyes csoportjait), az államot (az állami szervek működését és beruházásait) vagy éppen a külföldi hitelezőket.

Az állami újraelosztás szintje és mikéntje tehát jelentősen módosítja az egyes nemzetgazdasági szereplők jövedelempozícióit, ezáltal befolyásolja a termelés vagy/és a fogyasztás színvonalát, így önmagában jelentős hatással van a gazdasági folyamatokra. Az állam a közfeladatok ellátása során tehát indirekt módon (pl. kiszámítható jogszabályok, közbiztonság, kiművelt emberfők stb.) vagy direkt gazdaságpolitikai eszközökkel jelentősen befolyásolja a nemzetgazdaság működését.

Azokat az eszközöket, amelyekkel az állam a gazdaság „öntörvényű” mozgását befolyásolja, állami intervenciónak nevezzük. Az euró övezet országában ez már közvetlenül nem a nemzeti központi bankok feladata.

Az állami intervenciók egy része minden gazdasági szereplőre egyformán hat (pl. a jogszabályi keretek vagy a jegybanki alapkamat emelése), más része – gazdasági, társadalmi vagy éppen környezetvédelmi célok érdekében – megkülönböztetett előnyben részesít egyes szereplőket, vagy e szereplők bizonyos csoportjait (pl. egyes ágazatokat, mint az agrártámogatások, a vállalkozók egyes csoportjait, mint a kis és középvállalkozások támogatása, vagy egyes térségeket, mint a regionális támogatások).

Egy ország gazdasági életének keretét adó, a gazdaság életét befolyásoló kormányzati, állami döntések összességét gazdaságpolitikának nevezzük. A gazdaság működésére közvetlenül ható gazdaságpolitikának általában két fő területe van a monetáris politika és a költségvetési (más néven fiskális) politika.

Az államháztartás tehát nem egyszerűen része a nemzetgazdaságnak, hanem – a fiskális politikán keresztül – igen meghatározó, befolyásoló eleme. A fiskális politikát nagymértékben befolyásolja, hogy a költségvetés tervezésekor az állam mozgástere viszonylag korlátozott. Vannak olyan hosszútávon elvégzendő állami feladatok, amelyek ellátásának szükségessége egy mai európai államban nem megkérdőjelezhető, így kormányzati mozgástér csak a mértékek megítélésében van.

A közfeladatoknak egy másik csoportját azok a feladatok alkotják, amelyek a kormányzati elhatározástól függenek. E feladatok a speciális intervenciók.

A nemzetgazdaság helyzetét meghatározó fő makrogazdasági tényezők és az államháztartás kapcsolata

Egy-egy ország gazdasági helyzetének átfogó bemutatásakor általában néhány – általánosan elfogadott – fő makrogazdasági mutatóval találkozunk, amelyekkel az adott országban zajló gazdasági folyamatokat jellemzik. Ezek egy része a nemzetgazdaság egészéről, a legfontosabb makrogazdasági folyamatokról ad információt (a nemzetgazdaság éves összjövedelme, a gazdasági növekedés, az infláció mértéke, a külgazdasági egyensúlyt jelző mutatók).

Az államháztartás helyzetéről felvilágosítást adó mutatók a jövedelemcentralizációt és újraelosztást, az államháztartási hiányt, illetve az államadósságot jellemző mutatók. Néhánynak különösen fontos jelentősége az, hogy az ún. „maastrichti kritériumok” meghatározzák azt az értéküket, amelyek elérése (majd megtartása) feltétele annak, hogy egy ország az európai uniós valutaközösségéhez csatlakozzon.

Ilyen kritériumot az inflációra vonatkozóan állapítottak meg, a „fiskális” mutatók közül, pedig az államháztartási hiányra és az államadósság mértékére.

A reálgazdaság általános helyzete és az államháztartási gazdálkodás között igen szoros és kölcsönös összefüggés van.

Az egyik oldalról a gazdasági növekedés, az infláció, a külgazdasági egyensúly alakulását az államháztartás tervezési bázisaként indokolt felfogni, mivel döntően befolyásolják a jövedelemtulajdonosok pozícióit, ezáltal pedig az államháztartás bevételi és kiadási lehetőségeit. A másik oldalról a jövedelemcentralizáció és újraelosztás, az államháztartási deficit, illetve az államadósság mértéke jelentősen befolyásolja a nemzetgazdaság többi szereplőjének helyzetét, ezáltal a reálgazdasági mutatók alakulását. A kölcsönös összefüggéseket és a mutatók tartalmát szükséges megismerni és megérteni.

A makrogazdaság helyzetét jellemző általános mutatók

Egy-egy ország nemzetgazdasági összjövedelme mérésére – az elemzés szempontjainak függvényében – különféle mutatókat alkalmaznak:

- 1) a bruttó hazai termék (GDP – Gross Domestic Product),
- 2) a bruttó nemzeti termék (GNP – Gross National Product),
- 3) a bruttó nemzeti jövedelem (GNI – Gross National Income),
- 4) a nettó hazai termék (NDP – Netto Domestic Product),
- 5) a nettó nemzeti jövedelem (NNI – Netto National Income) mutatói.

Az államháztartás szempontjából talán a legfontosabb mutató a GDP, mert az államháztartás bevételei többségében az ország területén jövedelmet szerző vállalkozások és magánszemélyek adó- és járulékbefizetéseiből származnak. A leggyakrabban a GDP vagy a GNP mutatójának évenkénti változásával mérik a gazdasági növekedést, illetve az egy főre jutó GDP, illetve GNP mutatóját használják egy-egy ország vagy egy-egy régió általános fejlettségének bemutatására.

Gazdasági növekedésen általában a gazdaság hosszú távú fejlődését értjük. A gazdasági növekedés mérésére leggyakrabban a GDP (esetleg a GNP) mutatóját alkalmazzák. Az államháztartás szempontjából az a legfontosabb, hogy az éves GDP az előző évhez képest milyen irányban mozdult el, illetve mennyivel nőtt vagy csökkent.

Az infláció alatt a pénz általános értékvesztését értjük. Pénzünk inflálódik, ha ugyanannyi pénzért egyre kevesebb árut tudunk vásárolni. Az infláció mérőszámaként különböző árindexeket használnak. Ezek olyan viszonyszámok, amelyek megmutatják, hogy két időpont között hogyan változott az árszínvonal. Termékcsoportonként más és más indexeket alakíthatunk ki (termelői, fogyasztói, export, beruházási stb.). A leggyakrabban használt inflációs mérőszám az ún. fogyasztói árindex, amelyet a lakosság egészének fogyasztását jelentő termékcsoportokra, átlagos fogyasztási arányokkal (ún. vásárlói kosárra vonatkozóan) számítanak ki.

Az infláció azért veszélyes a nemzetgazdaságban, mert egy felgyorsult infláció bizonytalanná teszi és félreinformálja a nemzetgazdaság valamennyi szereplőjét. Lehetetlen a reális tervezés, a kiegyensúlyozott gazdálkodás, hiszen nem lehet tudni, hogy az elért jövedelem valójában mennyit ér a piacon. A magas infláció növeli a vállalkozások, illetve a lakossági megtakarítások kockázatát, csökkenti a beruházási kedvet és forrásokat, közvetve pedig a gazdasági növekedést.

Az infláció megfékezéséhez a monetáris politika (pénzmennyiség, kamatszint, forintárfolyam szabályozása) és a fiskális politika (a költségvetés bevételeinek és kiadásainak meghatározása) összehangolt működésére van szükség.

Az államháztartás helyzetét jellemző mutatók

Jövedelemcentralizáció és -újraelosztás

A közfeladatok ellátásához az államnak szüksége van bizonyos mennyiségű jövedelemre. Az állam különleges gazdasági szereplő, közhatalma van, mindenkire kötelező jogalkotással és végrehajtási kikényszerítési eszközrendszerével képes a nemzetgazdaság minden szereplőjétől, magánszemélyektől és vállalkozásoktól a náluk keletkezett jövedelmet elvonni adók és járulékok, valamint más közhatalmi bevételek formájában.

Az állam által elvont jövedelmek összértékét nevezzük jövedelemcentralizációnak. Ez az elvonás a közfeladatok ellátását szolgálja, nem piaci szempontú, és jövedelmeinek felhasználásában elsődlegesen nem piaci szempontok vezérlik az államot. Nemzetközi gyakorlatban a jövedelemcentralizációt az összehasonlíthatóság miatt mindig a GDP százalékában határozzák meg. A túlzott, illetve magas mértékű jövedelemcentralizáció a többi nemzetgazdasági szereplő önálló mozgásterét szűkíti. A befolyt jövedelmek az állami feladatellátás finanszírozásának a forrásai. Ezt nevezzük a jövedelmek újraelosztásának. A közfeladatok körét és az állami szerepvállalás súlyát azonban elsősorban nem a rendelkezésre álló és elvonható jövedelmek szabják meg. A hosszú távú feladatokat elsősorban a történelmi hagyományok, valamint társadalmi és politikai tényezők, a rövid távú feladatokat pedig a gazdaságpolitikai prioritások határozzák meg. A közfeladatok finanszírozási igénye így általában meghaladja az államháztartási bevételeket. Az állam ezért általában többet oszt újra, mint amennyi jövedelmet centralizál.

Az államháztartási hiány

Az elvont és az újra elosztott jövedelem közötti különbség nem más, mint az államháztartási hiány. Ezt is a GDP százalékában szokták megadni. A maastrichti kritériumok alapján az államháztartási hiány mértékét – az Európai Unió számítási módszerét alkalmazva – hosszabb távon 3% alatt kell tartani.

Az államadósság

Az állami deficit finanszírozása más szereplőktől való hitelfelvétellel, illetve állami kötvények kibocsátásával történik. Az államháztartás korábbiakban ily módon felhalmozott tartozásait, amelyekkel belföldieknek vagy külföldieknek tartozik, államadósságnak hívjuk. Az államadósság a törvényi szabályozás szerint csak az államháztartás hiányának mértéke szerint nőhet. Ezt az EU szabályok is előírják, de az adott ország jól felfogott érdeke is ezt diktálja. Az államadósságot is a GDP arányában szokták megadni, és az EU követelmények szerint célszerű, ha aránya 60% alatt stabilizálódik.

2. Magyarország gazdasági stabilitásáról

Az Országgyűlés az ország gazdasági stabilitása és költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében, a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése céljából törvényt alkotott a stabilitásról³¹¹. (Stabilitási tv.)

A törvény szabályozza:

- 1) az államadósság csökkentését,
- 2) az államadósság fogalmát, számítását,
- 3) adósságot keletkeztető ügyletet és annak értékét,

³¹¹ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország stabilitásáról (Stabilitási tv.)

- 4) az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályokat,
- 5) a közteherviselés alapvető szabályait,
- 6) a nyugdíjrendszer alapvető szabályait,
- 7) a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése érdekében hitelintézeteknek nyújtható kölcsönöket.

Az Államadósság Kezelő Központ³¹²

Az államháztartás központi alrendszere finanszírozási igényének teljesítése és az adósságának kezelése érdekében végzett pénzügyi műveletekről az államháztartásért felelős miniszter³¹³ (a továbbiakban: miniszter) az Államadósság Kezelő Központ Zrt. (ÁKK Zrt.) útján gondoskodik.

Az ÁKK Zrt. – többek között – az alábbi feladatokat látja el:

- 1) elkészíti a központi költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervét,
- 2) kidolgozza az államadósság finanszírozási stratégiáját,
- 3) szervezi az állampapír-kibocsátásokat, hitelfelvételeket és hitelátvállalásokat,
- 4) gondoskodik az államadósság terheinek kifizetéséről,
- 5) szervezi a másodlagos állampapírpiacot,
- 6) tájékoztat az államadósság alakulásáról és az állampapírpiac folyamatairól.

A Költségvetési Tanács³¹⁴

A Költségvetési Tanács állami költségvetés készítésének folyamatát felügyelő független testület. Nincs vétőjoga költségvetési kérdésekben, de saját számításokat végez, javaslatokat tesz, és feladata, hogy tekintélye súlyával őrkdjön az állami költségvetések magalapozottsága és átláthatósága felett. A háromtagú Tanács elnökét a köztársasági elnök, egy-egy tagját pedig a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke jelöli.

A Tanács

- 1) véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről,
- 2) dönt az előzetes hozzájárulásról,
- 3) félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról,
- 4) véleményt nyilváníthat a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatokról, ideértve a fizetési kötelezettségre vonatkozó törvényjavaslatot is,
- 5) véleményt nyilváníthat a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos bármely kérdéstről.

³¹² Az ÁKK Zrt. jogállását és tevékenységét 2012. január 1. napjától a Stabilitási tv. szabályozza

³¹³ Kormány Statútum 64. § (1) bekezdésének értelmében a pénzügyminiszter feladat- és hatásköre

³¹⁴ 2008-ban a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetés felelősségéről szóló 2008. évi LXXV. törvény rendelkezett a Költségvetési Tanács felállításáról Magyarországon. Az Alaptörvény, majd a Stabilitási tv. újabb feladatokat adott a 2009 óta működő testületnek Költségvetési Tanácsnak.

3. Az államháztartási törvény, az államháztartás alrendszerei, a költségvetés tervezése, szerkezete, végrehajtásának általános szabályai, a gazdálkodás általános szabályai

Az államháztartás fogalma, alrendszerei, azok tartalma, a költségvetési bevételek és a költségvetési kiadások

Az Országgyűlés az államháztartás egyensúlyának, és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése céljából megalkotta az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (Áht.-t) és végrehajtási rendeletét³¹⁵ az Ávt. Az Áht. célja, hogy a közfeladatok maradéktalan ellátása érdekében biztosítsa az államháztartás átlátható működési feltételeit.

A közfeladatok ellátása elsősorban költségvetési szervek alapításával és működtetésével történik. Az államháztartáson kívüli szervezetek a közfeladatok ellátásában jogszabályban meghatározott feltételekkel közreműködhetnek. A közfeladat ellátásának finanszírozása az ellátott feladattal arányos pénzügyi fedezet részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg.

Az államháztartás alrendszerei

Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik

- 1) az állam,
- 2) a központi költségvetési szerv,
- 3) a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület,
- 4) az előző pont szerinti köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik

- 1) a helyi önkormányzat,
- 2) a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat,
- 3) a társulás,
- 4) a térségi fejlesztési tanács,
- 5) az előző pontokban foglaltak által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv.

A költségvetési bevételek és kiadások

Költségvetési bevételek különösen:

- 1) a közhatalmi bevételek (adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, díjak, és más fizetési kötelezettségek),
- 2) a közfeladatok ellátása során nyújtott közszolgáltatások ellenértékei,
- 3) az európai uniós forrásokból és az államháztartáson kívülről érkező támogatásokból származó bevételek,
- 4) törvény eltérő rendelkezése hiányában a nemzeti vagyonnal kapcsolatos bevételek,
- 5) a kapott kamatok.

³¹⁵ 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (Ávr.)

Költségvetési kiadások különösen:

- 1) a költségvetési szervek működési és felhalmozási kiadásai,
- 2) az államháztartáson kívül ellátott közfeladatok finanszírozásával kapcsolatos kiadások,
- 3) az európai uniós tagságból és más nemzetközi kötelezettségekből származó fizetési kötelezettségek,
- 4) a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból finanszírozott ellátások,
- 5) a nemzeti vagyonnal kapcsolatos kiadások,
- 6) az államháztartás alrendszerének adósságával kapcsolatos kiadások.

A költségvetésben meg kell állapítani a költségvetési bevételek és költségvetési kiadások különbözeteként a költségvetési többletet vagy hiányt (a továbbiakban együtt: költségvetési egyenleg). A központi költségvetés hiányának finanszírozásáról a miniszter gondoskodik.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerében a költségvetési hiány finanszírozásáról a költségvetési rendelet, költségvetési határozat rendelkezik.

A költségvetési kiadások – a központi költségvetés előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető költségvetési kiadásai kivételével – a költségvetésben megállapított (eredeti előirányzat) vagy az év közben módosított (módosított előirányzat) kiadási előirányzatok mértékéig teljesíthetők.

A költségvetési év megegyezik a naptári évvel. A költségvetés a költségvetési évben teljesülő költségvetési bevételek és költségvetési kiadások előirányzott összegét tartalmazza (a továbbiakban: bevételi előirányzatok és kiadási előirányzatok). A bevételi előirányzatok azok teljesítésének kötelezettségét, a kiadási előirányzatok azok felhasználásának jogosultságát jelentik.

A költségvetés tervezése és a költségvetés szerkezete

A tervezés alapelvei

A tervezés célja annak biztosítása, hogy a tervezett bevételek közgazdaságilag megalapozottan, a tervezett kiadások kizárólag a közfeladatok megfelelő ellátásához szükséges mértékben kerüljenek jóváhagyásra.

Olyan új közfeladat írható elő vagy vállalható, amelynek ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet áll rendelkezésre. Ha a tervezés során a pénzügyi fedezet nem biztosítható, intézkedni kell a közfeladat megszüntetéséről.

A központi költségvetés előkészítése

A miniszter javaslatára a Kormány március 31-ig meghatározza a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait, így különösen az adópolitika és a költségvetési politika céljait, rögzíti az államadósság csökkentésével összhangban álló költségvetési egyenlegcél.

A miniszter kidolgozza a tervezés részletes ütemtervét és tartalmi követelményeit, így különösen a kiadások felülvizsgálatának irányait, a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket, a tervezéshez használt dokumentumokat, az előírt adatszolgáltatások teljesítésének módját, valamint a központi költségvetésről szóló törvény fejezeteinek tervezett kiadási főösszegeit. A fejezetet irányító szerv a miniszter által meghatározott részletességgel – a fejezetre nézve megállapított tervezett kiadási főösszeg megtartásával – május 31-ig megtervezi az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tervezett bevételeit és kiadásait.

A fejezetet irányító szerv a megtervezett bevételeket és kiadásokat július 31-ig egyezteti. A miniszter egyidejűleg tájékoztatást ad a költségvetési bevételeket és a költségvetési kiadásokat

befolyásoló jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, szerződések vagy más kötelezettségek módosításának lehetőségéről, módjáról.

A miniszter elkészíti a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét, amelyet az abban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó önálló törvényjavaslattal együtt a Kormány elé terjeszt.

A központi költségvetésről szóló törvény szerkezete, tartalma

A központi költségvetésről szóló törvény a költségvetési bevételeket és költségvetési kiadásokat fejezetekbe tagolva (fejezetrend) állapítja meg. (Az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai alaponként külön fejezetben jelennek meg.) A helyi önkormányzatok központi adókból származó részesedését, a helyi önkormányzatok, helyi nemzetiségi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatásait, valamint a részükre juttatandó költségvetési támogatásokat önálló fejezetként tartalmazza.

A fejezetek címekre, alcímekre, jogcímcsoportokra, jogcímekre tagozódnak. A központi költségvetésről szóló törvényben szereplő címek címrendet képeznek. A költségvetési szervek a fejezeteken belül címet alkotnak.

A fejezeti kezelésű előirányzatok fejezetenként egy címet alkotnak. A fejezeti általános tartalékok fejezeti kezelésű előirányzatként kell megtervezni. A központi kezelésű előirányzatok az állam nevében beszédendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások elszámolására szolgálnak.

A fejezeti kezelésű előirányzatok a fejezetet irányító szerv sajátos szakmai, ágazati feladatai ellátása, vagy az államnak a fejezethez tartozó költségvetési szervek tevékenységével kapcsolatban felmerülő, illetve szakmailag ahhoz kapcsolódó sajátos kötelezettségei teljesítése során felmerülő költségvetési bevételek és költségvetési kiadások elszámolására szolgálnak.

A központi költségvetésről szóló törvény elfogadása

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot a Stabilitási tv. szerint egyeztetve a Költségvetési Tanáccsal. A Kormány szeptember 30-ig benyújtja az Országgyűlésnek a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot.

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat szerkezetéhez igazodó részletező táblázatokat és ezek szöveges indoklásait, valamint a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatot a központi költségvetésről szóló törvényjavaslattal egyidejűleg nyújtja be az Országgyűlésnek.

A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg.

Az Országgyűlés november 30-ig egyedi határozatban meghatározza a központi költségvetésről szóló törvény fejezeteinek bevételi és kiadási főösszegét és a központi költségvetés költségvetési egyenlegét. A határozat elfogadása után a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat vitájában benyújtott módosító javaslatok a költségvetési egyenleg mértékét és a központi költségvetésről szóló törvény fejezetei bevételi és kiadási főösszegeit nem módosíthatják.

A költségvetés elfogadását követő feladatok

A fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályait a fejezetet irányító szerv vezetője, a miniszter egyetértésével kiadott rendeletben állapítja meg, a jogszabály kiadását nem igénylő rendelkezéseket – a Kormány rendeletében foglaltak figyelembevételével – a miniszter egyetértésével kiadott belső szabályzatban állapítja meg.

A rendelet, szabályzat – a költségvetési évre tekintet nélkül – tartalmazza az adott fejezet valamennyi fejezeti kezelésű előirányzatára vonatkozó felhasználási szabályokat. A rendeletben, szabályzatban a fejezeti kezelésű előirányzat felhasználási szabályait mindaddig szabályozni kell, amíg annak módosított kiadási előirányzatai terhére kifizetés teljesíthető.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervekről és a fejezeti kezelésű előirányzatokról a költségvetési évet megelőző év december 20-áig az elfogadott központi költségvetésről szóló törvény alapján előzetes kincstári költségvetést kell a végleges kincstári költségvetésre meghatározott formátumban készíteni, és azt a Kincstár részére megküldeni.

A fejezetet irányító szerv a kincstári költségvetést a költségvetési év január 10-éig állapítja meg, és azt megküldi az érintett költségvetési szervezeteknek, fejezeti kezelésű előirányzat kezelő szerveinek, valamint a Kincstárnak.

A jóváhagyott elemi költségvetésekről a fejezetet irányító szerv a költségvetési év február 28-áig – év közben alapított költségvetési szerv esetén a kincstári költségvetés megállapítását követő negyvenöt napon belül – adatot szolgáltat a Kincstárnak.

A fejezeti kezelésű előirányzatok elemi költségvetését a fejezetet irányító szerv készíti el és arról a költségvetési év február 28-áig adatot szolgáltat a Kincstárnak.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv, a fejezeti kezelésű előirányzat, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai elemi költségvetését a fejezetet irányító szerv hagyja jóvá.

A középtávú tervezés

A Kormány egyedi határozatban állapítja meg a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – bevételeinek és kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét, amelyet az államháztartási és makrogazdasági folyamatok alakulása alapján szükség szerint aktualizál.

A költségvetés végrehajtásának általános szabályai

Általános szabályok

Az előirányzatok módosítása, átcsoportosítása lehet csak az adott költségvetési évben érvényesülő (egyszeri) vagy a költségvetési éven túl tartósan érvényesülő (tartós). A költségvetési bevételek a bevételi előirányzatokon felül is teljesíthetők.

A bevételi előirányzatok – meghatározott kivételekkel – kizárólag azok túlteljesítése esetén növelhetők, és a költségvetési bevételek tervezettől történő elmaradása esetén azokat csökkenteni kell.

Kormányrendelet előírhatja, hogy a költségvetési szerv és a fejezeti kezelésű előirányzat bevételi előirányzatain felüli többletbevétel csak előzetes engedéllyel legyen felhasználható.

Az államháztartás központi alrendszerében a költségvetési év eredeti vagy módosított előirányzatain felüli források évközi biztosítása előirányzat-átcsoportosítással történik.

Ha a többletbevétel a Kormány irányítása alá tartozó fejezetbe sorolt költségvetési szerv, fejezeti kezelésű előirányzat esetén eléri a bevételi előirányzat 30%-át, de legalább az ötven millió forintot, az ezt meghaladó többletbevétel a miniszter előzetes engedélyével, a felhasználásra engedélyezett többletnek megfelelő összegű, a fejezetet irányító szerv hatáskörében végrehajtott előirányzat-módosítás után használható fel.

A Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv a többletbevétel felhasználására irányuló kérelmet a fejezetet irányító szervhez nyújtja be. A miniszter döntését a kérelem beérkezésétől számított harminc napon belül hozza meg, amelyben meghatározhatja a többletbevétel felhasználásának engedélyezett célját is. Ha a miniszter határidőn belül nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy a többletbevétel – a fejezetet irányító szerv által benyújtott kérelemben megfogalmazott céllal történő – felhasználásával egyetért.

4. A kincstári rendszer³¹⁶

A Magyar Államkincstár (Kincstár) a miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.

A Kincstár felelős az állami költségvetés végrehajtása során a pénzforgalom lebonyolításáért és az elszámolásokért, a költségvetési pozíció előrejelzéséért és a likviditás menedzseléséért, továbbá meghatározott adatszolgáltatásokért.

Nyilvántartja az állam által vállalt garanciákat és viszontgaranciákat. Ellátja közel kilencszázezer közszférában foglalkoztatott illetményének számfejtését, az ehhez kapcsolódó adó- és járulék elszámolást és bevallást. Vezeti a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartását – a cégnyilvántartáshoz hasonlóan – az alapító okiratok alapján. Nettó módon biztosítja a központi költségvetésből juttatott támogatásokat a helyi önkormányzatok, a többcélú kistérségi társulások és az egészségügyi intézmények részére, és ellenőrzi azok felhasználását.

A Kincstár vezetője az elnök. Elnökké szakirányú felsőfokú iskolai végzettséggel, legalább öt éves közigazgatási gyakorlattal és legalább öt éves vezetői tapasztalattal rendelkező magyar állampolgár nevezhető ki. A Kincstár vezetőjének helyettesei az elnökhelyettesek, akik az elnök munkáját segítik. Elnökhelyettesé szakirányú felsőfokú végzettséggel, legalább három éves közigazgatási gyakorlattal és legalább három éves vezetői tapasztalattal rendelkező magyar állampolgár nevezhető ki.

A Kincstár

- a központi szervből,
- a különös hatáskörű, országos illetékességű igazgatási szervből és
- a területi szervekből áll.

A Kincstár különös hatáskörű, országos illetékességű igazgatási szerve és – a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény alkalmazása során – a Kincstár nyugdíjfolyósító szerve a Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (Nyugdíjfolyósító Igazgatóság).

³¹⁶ A Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet rendelkezik a Magyar Államkincstárról, feladatairól.

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben a felügyeleti szerv a Kincstár központi szerve. A Nyugdíjfolyósító Igazgatóságot igazgató vezeti. Az igazgató tevékenységét igazgatóhelyettes segítheti.

A Magyar Államkincstár feladatai

A Kincstár az Áht.-ban és az Ávr.-ben meghatározott feladatai körében

- 1) vezeti a központi költségvetés előirányzat nyilvántartási rendszerét, előirányzati fedezetvizsgálatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb ellenőrzési feladatokat lát el;
- 2) közreműködik az államháztartás alrendszerének finanszírozásában;
- 3) ellátja a számlavezetési és pénzforgalom-lebonyolítási feladatokat;
- 4) likviditáskezelést végez;
- 5) befektetési szolgáltatást, valamint kiegészítő szolgáltatást nyújt az állam által kibocsátott hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok tekintetében;
- 6) működteti a központosított illetményszámfejtés rendszerét;
- 7) beszámolási és könyvvizetési feladatokat lát el az államháztartás számviteléről szóló kormányrendeletben meghatározott központi kezelésű előirányzatok tekintetében;
- 8) ellenőrzéseket végez az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása érdekében;
- 9) ellátja az államháztartás információs rendszerének részét képező elektronikus adatszolgáltató rendszerrel kapcsolatos feladatokat;
- 10) összehangolja az államháztartás információs rendszerének fejlesztésével kapcsolatos feladatokat;
- 11) végzi a zárszámadás előkészítésével kapcsolatos ügyviteli, nyilvántartási, információgyűjtési és szolgáltatási feladatokat;
- 12) ellátja a kezelésében lévő adatok tekintetében a közérdekű adatok igénylésével összefüggő feladatokat.

Likviditáskezelés

A Kincstár a likviditásmenedzsment keretében folyamatosan figyelemmel kíséri a bevételek alakulását s ennek figyelembevételével biztosítja a kiadások rendelkezésre állását.

A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács, és az általuk irányított költségvetési szerv a bevételek beérkezésének és a kiadások teljesítésének ütemezéséről likviditási tervet készít.

A központi kezelésű előirányzatokból a kincstár által folyósított ellátási kiadásokat havi bontású finanszírozási terv alapján kell folyósítani.

A Kincstár a Kormány rendeletében meghatározott esetekben és módon a Kincstári Egységes Számla terhére megelőlegezheti egyes kiadások teljesítésének fedezetét. A megelőlegezésre a Kormány rendeletében meghatározott feltételekkel és módon, díj és kamat felszámítása nélkül kerülhet sor.

A Likviditási Bizottság tagjait a miniszter határozatlan időtartamra bízta meg. A Bizottságba hat tagot a miniszter, három tagot a Kincstár elnöke jelöl.

A Bizottság elnökét a tagok közül a miniszter bízta meg. A Bizottság tagjait a miniszter bármikor indokolás nélkül visszahívhatja. A bizottsági tagok feladataik ellátásáért díjazásban részesülnek, amelyet a miniszter vezetése alá tartozó minisztérium saját költségvetéséből biztosít. A Bizottság önálló munkaszervezettel nem rendelkezik, a titkársági feladatait a Kincstár látja el.

Törzskönyvi nyilvántartás

A Kincstár vezeti a törzskönyvi nyilvántartást. A törzskönyvi nyilvántartásból csoportos adatállomány átadására kizárólag a Kincstár központi szerve jogosult.

A Kincstár az Áht.-ban meghatározott feladatai ellátásához szükséges informatikai rendszerek üzemeltetésével, illetve fejlesztésével kapcsolatos feladatokat a KINCSINFO Kincstári Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság közreműködésével látja el megállapodás alapján.

A kincstári támogatási keretnyitás

A kincstár végrehajtja a kiadások teljesítésére, a bevételek beszedésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat, ennek keretében a Kormány rendeletében foglalt kivételekkel a kiadásokhoz kötődően likviditási és előirányzati fedezet, valamint alaki, formai és pénzügyi ellenőrzést végez.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv részére a kincstár havonta a működési költségvetésre jutó központi támogatás időarányos, a felhalmozási költségvetésre eső központi támogatás teljesítésarányos részének megfelelő összegű előirányzat-felhasználási keretet nyit. Az előirányzat-felhasználási keret előrehozása a Kormány rendeletében meghatározott esetben és módon történhet.

Az előirányzat-felhasználási keret megállapítása során a kincstár a köztartozások összegét zárolja. A tartozásállomány csökkentésére irányuló átutalási megbízások esetén a kincstár az átutalási megbízásban foglalt összeggel a zárolt keretből teljesíti a megbízást. A kincstár jogosult az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv fizetési számláját a költségvetési szervet terhelő közterhek megfizetése céljából megterhelni.

5. A költségvetési szervek fogalma, alapítása, irányítása, felügyelete, működtetése, megszüntetése

A költségvetési szerv fogalma, tevékenységei

A költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy.

A költségvetési szerv tevékenysége lehet

- alaptevékenység, amely a létrehozásáról rendelkező jogszabályban, alapító okiratában a szakmai alapfeladatoként meghatározott, valamint nem haszonszerzés céljából végzett tevékenység;
- vállalkozási tevékenység, amely haszonszerzés céljából, államháztartáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő-, szolgáltató-, értékesítő tevékenység.

A költségvetési szerv a rendelkezésére álló kapacitásokat szakmai alapfeladata ellátására használhatja. Kivételesen az időlegesen szabad kapacitásait nem kötelezően végzett tevékenységre is felhasználhatja.

A költségvetési szerv adott vállalkozási tevékenysége bevételeinek fedeznie kell legalább az adott tevékenységgel összefüggő valamennyi közvetlen kiadást, valamint az ahhoz hozzárendelhető közvetett kiadásokat, továbbá az amortizációt. Ha adott vállalkozási tevékenységnek megállapított maradványa három éven túl negatív, és arra az adott

tevékenységgel összefüggésben keletkezett vállalkozási tartalék nem nyújt fedezetet, a költségvetési szerv érintett vállalkozási tevékenységét meg kell szüntetni.

A költségvetési szerv alapítása

Költségvetési szerv alapítására jogosult

- 1) központi költségvetési szerv esetén az Országgyűlés, a Kormány vagy a miniszter;
- 2) helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzatok társulása, a térségi fejlesztési tanács;
- 3) helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv esetén a helyi nemzetiségi önkormányzat vagy a helyi nemzetiségi önkormányzatok társulása;
- 4) országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv esetén az országos nemzetiségi önkormányzat vagy az országos nemzetiségi önkormányzatok társulása;
- 5) köztestületi költségvetési szerv esetén a köztestület.

A költségvetési szerv alapítása történhet oly módon is, hogy a költségvetési szervből kiválás történik, amely alapján a költségvetési szerv az alapító okirat módosítását követően tovább működik, ezzel egyidejűleg pedig az alapításra vonatkozó szabályok szerint egy új költségvetési szerv jön létre.

Az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv alapításáról jogszabályban, más alapító szerv által alapított költségvetési szerv esetén alapító okiratban kell rendelkezni. Jogszabállyal alapított költségvetési szerv esetén – a jogszabályban megjelölt alapítási időpontot megelőzően – a költségvetési szerv alapításáról alapító okiratot is ki kell adni. Az alapító okiratot az alapító szerv adja ki.

Az alapító okirat tartalmazza a költségvetési szerv

- 1) nevét, székhelyét, esetleges telephelyeit;
- 2) az alapításáról rendelkező jogszabály megjelölését;
- 3) közfeladatát és alaptevékenységét, továbbá ezek államháztartás szakfeladatrendje szerinti megjelölését, államháztartási szakágazati besorolását;
- 4) illetékességét, működési körét;
- 5) irányító szervének nevét, székhelyét;
- 6) gazdálkodási besorolását;
- 7) vezetőjének megbízási rendjét;
- 8) a foglalkoztatottjaira vonatkozó foglalkoztatási jogviszonyok megjelölését.

Az alapító okirat – a fentiekben foglaltakon túl – az alábbiak fennállása esetén tartalmazza a költségvetési szerv

- jogelődjének megnevezését, székhelyét,
- vállalkozási tevékenysége felső határát a módosított kiadási előirányzatok arányában,
- megszűnésének időpontját vagy pontos feltételét, ha határozott időre vagy bizonyos feltétel bekövetkeztéig hozzák létre.

A költségvetési szerv irányítása, felügyelete

Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlásának jogát jelenti:

- 1) a költségvetési szerv alapító okiratának kiadása, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, átalakítása és megszüntetése;

- 2) a költségvetési szerv vezetője tekintetében a kinevezés és felmentés, vagy a vezetői megbízás adása, visszavonása, és az egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;
- 3) a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése és felmentése, vagy a megbízása, megbízásának visszavonása, továbbá díjazásának megállapítása;
- 4) a bevételi és kiadási előirányzatokkal való gazdálkodás rendszeres figyelemmel kísérése, a végrehajtás, illetve a költségvetési szerv által ellátandó közfeladatok meg nem valósításának veszélye esetén a jogszabályban meghatározott szükséges intézkedések megtétele;
- 5) a költségvetési szerv által ellátandó közfeladatok ellátására vonatkozó, és az erőforrásokkal való szabályszerű és hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelmények érvényesítése, számonkérése, ellenőrzése;
- 6) jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása;
- 7) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- 8) a költségvetési szerv jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezése;
- 9) a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, irányítási jogkörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

A költségvetési szerv szervezete, működése

A költségvetési szerv vezetője felelős a közfeladatok jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő ellátásáért, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért.

A költségvetési szerv gazdasági besorolása szerint gazdasági szervezettel rendelkező vagy nem rendelkező költségvetési szerv.

A költségvetési szerv gazdasági szervezettel rendelkezik, kivéve, ha a költségvetési szerv éves átlagos statisztikai állományi létszáma a 100 főt nem éri el. Az irányító szerv döntése alapján a 100 fő éves átlagos statisztikai állományi létszámot elérő költségvetési szervre is alkalmazni kell. A gazdasági szervezetet a Kormány rendeletében meghatározott képesítéssel rendelkező gazdasági vezető vezeti.

A költségvetési szerv

- a személyi juttatásokkal és az azokhoz kapcsolódó járulékok és egyéb közterhek előirányzataival minden esetben,
- a működtetéshez, a vagyon használatához, valamint az előző pontba nem tartozó, a közfeladatai ellátásához szükséges egyéb előirányzataival jogszabály vagy az irányító szerv döntése alapján rendelkezik.

A gazdasági szervezet felel a költségvetés tervezéséért, az előirányzatok módosításának, átcsoportosításának és felhasználásának végrehajtásáért, a finanszírozási, adatszolgáltatási, beszámolási és a pénzügyi, számviteli rend betartásáért, valamint a költségvetési szerv és a hozzá rendelt költségvetési szervek működtetéséért, a használatában lévő vagyon használatával, védelmével összefüggő feladatok teljesítéséért.

A fentiekben bemutatott feladatok megosztását a felelősségvállalás rendjét, munkamegosztási megállapodásban kell rögzíteni. A munkamegosztási megállapodásnak tartalmaznia kell, hogy az egyes feladatok közül melyik feladatot melyik költségvetési szerv látja el. Egy feladatra csak egy költségvetési szerv jelölhető ki.

A költségvetési szerv gazdasági vezetője

- irányítja és ellenőrzi a gazdasági szervezetet,
- felelős a számára meghatározott feladatok ellátásáért,
- a költségvetési szerv más szervezeti egységéhez beosztott, továbbá a költségvetési szervhez rendelt más költségvetési szerv által foglalkoztatott, a tervezéssel, gazdálkodással, finanszírozással, adatszolgáltatással és beszámolóval kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős alkalmazottnak iránymutatást ad.

A gazdasági vezető a feladatait a költségvetési szerv vezetőjének közvetlen vezetése és ellenőrzése mellett látja el. A gazdasági vezető átmeneti vagy tartós akadályoztatása esetén a költségvetési szerv vezetője haladéktalanul köteles gondoskodni helyettesítéséről, a gazdasági vezetői álláshely megüresedése esetén annak betöltéséről.

A költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzata tartalmazza:

- 1) a költségvetési szerv alapításáról szóló jogszabály megjelölését;
- 2) a költségvetési szerv (egységes szerkezetbe foglalt) alapító okiratának keltét, számát, az alapítás időpontját;
- 3) az ellátandó, és a szakfeladatrend szerint szakfeladat számmal és megnevezéssel besorolt alaptevékenységek, rendszeresen ellátott vállalkozási tevékenységek, valamint az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését;
- 4) azon gazdálkodó szervezetek részletes felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv alapítói, tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogokat gyakorol;
- 5) a szervezeti felépítést és a működés rendjét, a szervezeti egységek – ezen belül a gazdasági szervezet – megnevezését, engedélyezett létszámát, feladatait, a költségvetési szerv szervezeti ábráját;
- 6) azon ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el;
- 7) a szervezeti és működési szabályzatban nevesített munkakörökhöz tartozó feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét, az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat;
- 8) jogszabályban meghatározott kivétellel a munkáltatói jogok gyakorlásának – ideértve az átruházott munkáltatói jogokat is – rendjét;
- 9) az irányító szerv által a költségvetési szervhez rendelt más költségvetési szervek felsorolását.

A költségvetési szerv átalakítása, megszüntetése

Az alapító szerv jogosult a költségvetési szervet jogutóddal vagy jogutód nélkül megszüntetni. A költségvetési szerv általános jogutódlással történő megszüntetése átalakítással történhet. Az átalakítás lehet egyesítés vagy különválás.

Az egyesítés lehet beolvadás vagy összeolvadás. Beolvadás esetén a beolvadó költségvetési szerv megszűnik, jogutódja az átvevő költségvetési szerv. Összeolvadás esetében az egyesítendő költségvetési szervek megszűnnek, jogutódjuk az átalakítással létrejövő új költségvetési szerv. Különválás esetén a különváló költségvetési szerv megszűnik, jogutódjai az átalakítással létrejövő költségvetési szervek. A költségvetési szerv általános jogutóddal történő megszüntetése a vele szemben fennálló követeléseket nem teszi lejárttá.

A költségvetési szerv jogutód nélküli megszüntetése esetén jogszabály, megszüntető okirat eltérő rendelkezése hiányában a költségvetési szerv megszüntetés időpontjában fennálló magánjogi jogait és kötelezettségeit – ideértve a vagyonnevelői jogot is – az alapító szerv, az

Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv esetén az alapító szerv által kijelölt szerv gyakorolja és teljesíti. A jogutód nélkül megszüntetett költségvetési szerv nem magánjogi jogai és kötelezettségei a jövőre nézve megszűnnek azzal, hogy a megszűnés napján fennálló kötelezettségek teljesítéséért és követelések beszedéséért a fentiek szerinti szerv felel. A költségvetési szerv megszüntetéséről jogszabállyal alapított költségvetési szerv esetén jogszabályban, a nem jogszabállyal alapított költségvetési szerv esetén megszüntető okiratban kell rendelkezni.

Rendelkezni kell a megszűnő költségvetési szerv közfeladatának jövőbeni ellátásáról, és meg kell jelölni azt a naptári napot ameddig, vagy azt az időtartamot, amelyre vonatkozóan, és meghatározható azon kör, mérték, amelyre kiterjedően a költségvetési szerv utóljára kötelezettséget vállalhat. A megszüntető okirat a fentieken kívül tartalmazza a megszűnő költségvetési szerv nevét, székhelyét, megszüntetéséről szóló jogszabály megjelölését, a megszüntetésről döntő szerv megnevezését és székhelyét, valamint a megszűnés módját.

6. A költségvetési szervek kiadási és bevételi előirányzatainak bemutatása

A működési előirányzatok (kiadási és bevételi előirányzatok)

A működési előirányzatok a költségvetési szerv alapvető működését szolgálja, fedezeti a foglalkoztatottak, állományban lévők jogszabályokban előírt járandóságait, a járulékfizetési kötelezettséget, a feladatok végrehajtását közvetlenül szolgáló készletbeszerzéseket, szolgáltatások igénybevételét, a „rezsiköltséget”. Nem halmoz fel eszközöket, működtet.

Személyi juttatások előirányzat

A személyi juttatások előirányzata három élesen elkülönülő részből áll:

- a rendszeres személyi juttatásokból, amibe a teljes és részmunkaidőben foglalkoztatottak csoportjára vonatkozóan törvényekben, s más jogszabályokban meghatározott alapilletmények, pótlékok, azok az egyéb juttatások tartoznak, amelyek havonta, évente rendszeresen ismétlődve kerülnek kifizetésre;
- a nem rendszeres személyi juttatásokból, amibe az egyes foglalkoztatással összefüggő törvényekben, azok végrehajtására kiadott kormányrendeletekben, egyéb jogszabályokban, kollektív szerződésekben szereplő juttatások, költségtérítések, hozzájárulások tartoznak, amelyek kötelezőek vagy nem kötelezőek, de lehetőség van a kifizetésükre és/vagy eseti, egyedi, alkalmanként megjelenő fizetési kötelezettségként jelentkeznek;
- a külső személyi juttatásokból, amibe az adott intézménnyel alkalmazotti viszonyban nem állók részére kifizetendő juttatások előirányzatai és elszámolásai, a saját munkavállalónak munkakörén kívül a munkáltatónak végzett tevékenységért (fizikai, alkalmi és egyéb munkáért) fizetett juttatások tartoznak.

Rendszeres személyi juttatások pl. az alapilletmények, a szolgálati időpótlék.

Nem rendszeres személyi juttatások pl. készenléti, ügyeleti, helyettesítési díj, túlóra, túlszolgálat, végkielégítés, jubileumi jutalom, napidíj, ruházati költségtérítés, hozzájárulás, közlekedési költségtérítés, szociális jellegű juttatások, cafeteria.

Külső személyi juttatások: állományba nem tartozók juttatásai (a saját dolgozónak a nem a munkaköréhez tartozó munkavégzése keretében végzett tevékenységéért fizetett díjazás –

megbízási díj –, a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében nem saját dolgozónak fizetett megbízási díj, az ítélkezésben közreműködők pl. kirendelt védő, szakértő díja, szerzői díj, honorárium, újítási és találmányi díj).

Munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó

A munkaadókat terhelő járulékok előirányzat szorosan kapcsolódik a fenti személyi juttatások előirányzathoz, az ott kifizetett illetmények, járandóságok járulékfizetési kötelezettségét tartalmazza, amely %-os formában kerül meghatározásra. Nem minden személyi juttatások előirányzatot terhel járulékfizetés. Ennek az előirányzatnak a terhére kell megtervezni és elszámolni pl. a szociális hozzájárulási adót és az egészségügyi hozzájárulást.

Dologi kiadások előirányzat

A dologi kiadások előirányzat azokat a működési feltételeket biztosítják, amelyek szükségesek a feladat ellátáshoz, ezen előirányzat terhére kell elszámolni a készletbeszerzést, kommunikációs szolgáltatásokat, szolgáltatási kiadásokat, bérleti díjat, ÁFA-t, kiküldetést, reklám kiadásokat, egyéb dologi kiadásokat. Ezek között jelenik meg a közüzemi szolgáltatóknak fizetett díj, az üzemanyag felhasználás, a karbantartásra, javításra fordított összeg. Az előirányzat felhasználása során tekintettel kell lenni a beszerzési és közbeszerzési szabályzatra, illetve azokra a speciális szabályokra, amelyek a későbbiekben kerülnek bemutatásra.

Intézményi működési bevételek

- az alaptevékenység bevételei,
- az intézmények egyéb sajátos bevételei.

Abban az esetben, ha egy költségvetési szerv működéséhez szükséges forrás nem 100 %-ban kerül megfinanszírozásra a központi költségvetésből, akkor saját bevétel elérésére is kötelezve van.

Ez azt jelenti, hogy a kiadásait nem teljes mértékben finanszírozza az állam, nem mindenre kap támogatást. Annyi kiadást teljesíthet csak egy adott költségvetési szerv, amennyi támogatást kap, illetve amennyi bevételt elér. Pl., ha 100 egységnyi kiadást akar teljesíteni, és ehhez 20 egységet saját magának kell megtermelnie, akkor 80 egységet támogat az állam. Ennek értelmében 80 egység 1/12 részét havonta megnyitja a Kincstár. A 20 egységnyi kiadás csak akkor teljesíthető, ha az befolyik a költségvetési szervhez. Amennyiben ennél magasabb összeget realizál, akkor többletbevételt ér el, amelyet felhasználhat, de arra engedélyt kell kérnie a BM fejezeten keresztül a Kincstártól.

A felhalmozási előirányzatok

A felhalmozási előirányzatok a költségvetési szerv vagyonával történő gazdálkodást szolgálja, a működési előirányzatokkal szemben „felhalmozásra”, a vagyon növelésére, megóvására törekszik, erre a célra kerül biztosításra. Ezek azért speciális előirányzatok, mivel az ezekhez tartozó előirányzatot, forrást a Kincstár nem bocsátja időarányosan a költségvetési szerv részére, hanem részteljesítésenként, vagy a kivitelezési munkát követően benyújtott szállítói számla bemutatásával van lehetőség hívni az előirányzathoz kapcsolódó forrást.

Beruházási előirányzat: immateriális javak, tárgyi eszközök (kis értékű tárgyi eszközök is), beruházások.

A beruházási előirányzat tartalmazza:

- 1) immateriális javak vásárlását;
- 2) ingatlanok vásárlását, létesítését (föld kivételével);
- 3) lakás, lakótelek vásárlását;
- 4) földterület vásárlását;
- 5) gépek, berendezések és felszerelések vásárlását, létesítését;
- 6) járművek vásárlását, létesítését;
- 7) tenyészállatok vásárlását;
- 8) állami készletek, tartalékok felhalmozási kiadásai;
- 9) beruházás előzetesen felszámított általános forgalmi adóját;
- 10) beruházási kiadásokhoz kapcsolódó általános forgalmi adó befizetését.

Felújítás előirányzat

Felújítás: az elhasználódott tárgyi eszköz eredeti állaga (kapacitása, pontossága) helyreállítását szolgáló, időszakonként visszatérő olyan tevékenység, amely mindenképpen azzal jár, hogy az adott eszköz élettartama megnövekszik, eredeti műszaki állapota, teljesítőképessége megközelítően vagy teljesen visszaáll, az előállított termékek minősége vagy az adott eszköz használata jelentősen javul, és így a felújítás pótlólagos ráfordításából a jövőben gazdasági előnyök származnak.

A felújítási előirányzat tartalmazza:

- 1) az ingatlanok felújítását,
- 2) a gépek, berendezések és felszerelések felújítását,
- 3) a járművek felújítását,
- 4) a tenyészállatok felújítását,
- 5) a felújítás előzetesen felszámított általános forgalmi adóját.

Felhalmozási és tőke jellegű bevételek

A számviteli törvény fogalomrendszeréhez igazodóan a költségvetési szerv tulajdonában, kezelésében, használatában lévő immateriális javak (pl. vagyoni értékű jogok, a szellemi termékek), az ingatlanok, a gépek, berendezések és felszerelések, a járművek, valamint a befejezetlen beruházások értékesítéséből, valamint a pénzügyi befektetésekből származó bevételek megtervezésére és elszámolására szolgál.

Ezen a jogcímen kell elszámolni a használatból kivont, értékesíteni szánt, forgóeszközök közé átsorolt tárgyi eszközök eladásából származó bevételeket is.

Ide kell sorolni, tehát:

- 1) az ingatlanok értékesítését (föld nélkül),
- 2) a földterület értékesítését,
- 3) a gépek, berendezések és felszerelések értékesítését,
- 4) a járművek értékesítését,
- 5) az immateriális javak értékesítését,
- 6) a tárgyi eszközök értékesítését.

A fejezeti kezelésű előirányzatok

A fejezeti kezelésű előirányzatok a fejezet felügyeletét ellátó szervek szabályozási hatáskörébe utalt bevételek és kiadások. A Belügyminisztérium fejezetnél kerül megtervezésre, a költségvetési törvényben itt szerepel, azonban adott feltételek esetén átadásra kerül az érintett költségvetési szerv részére. Ennek felhasználása célhoz kötött, mind a fejezet, mind az Állami Számvevőszék ellenőrzi a tényleges felhasználást.

Kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés

A kötelezettségvállalásra az azokat terhelő korábbi kötelezettségvállalásokkal és más fizetési kötelezettségekkel csökkentett összegű eredeti vagy módosított kiadási előirányzatok (szabad előirányzat) mértékéig kerülhet sor.

A kötelezettségvállalás esetén a pénzügyi teljesítésnek – a Kormány rendeletében foglalt kivételekkel – legkésőbb a költségvetési év december 31-éig meg kell történnie.

Kötelezettségvállalásra – jogszabályban meghatározott kivétellel –

- 1) a költségvetési szerv;
- 2) a központi kezelésű előirányzat, a fejezeti kezelésű előirányzat, az elkülönített állami pénzalap, társadalombiztosítás pénzügyi alapja kezelő szerve, törvényben meghatározott feladatai ellátása érdekében ideértve a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervét is, a lebonyolító szerv számára rendelkezésre bocsátott összeg tekintetében a lebonyolító szerv; és
- 3) a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács nevében az 1) és 2) pont szerinti esetben a kötelezettséget vállaló szerv vezetője, vagy az általa írásban felhatalmazott, a kötelezettséget vállaló szerv alkalmazásában álló személy, írásban jogosult.

Kötelezettséget vállalni a Kormány rendeletében foglalt kivételekkel csak pénzügyi ellenjegyzés után, a pénzügyi teljesítés esedékességét megelőzően, írásban lehet.

Nem szükséges előzetes írásbeli kötelezettségvállalás az olyan kifizetés teljesítéséhez, amely

- 1) értéke a kétszázezer forintot nem éri el,
- 2) pénzügyi szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódik, vagy
- 3) az Áht. szerinti másfizetési kötelezettségnek minősül.

A pénzügyi ellenjegyzőnek meg kell győződnie arról, hogy a szabad előirányzat rendelkezésre áll, a tervezett kifizetési időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított, és a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat.

A pénzügyi ellenjegyzésre jogosult személyek körét, a pénzügyi ellenjegyző feladatait, összeférhetetlenségének eseteit, képesítési követelményeit a Kormány rendeletben határozza meg. A pénzügyi ellenjegyző a feladatai ellátásához szükség szerint szakértőt vehet igénybe. A pénzügyi ellenjegyzést a kötelezettségvállalás dokumentumán a pénzügyi ellenjegyzés dátumának és a pénzügyi ellenjegyzés tényére történő utalás megjelölésével, az arra jogosult személy aláírásával kell igazolni.

A kötelezettséget vállaló szervnél a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésére a gazdasági vezető, vagy az általa írásban kijelölt, a költségvetési szerv alkalmazásában álló felsőoktatásban szerzett pénzügyi-számviteli végzettséggel, vagy legalább középfokú iskolai végzettséggel és emellett pénzügyi-számviteli képesítéssel rendelkező személy lehet.

A teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás

A bevételi előirányzatok javára bevételt elszámolni és a kiadási előirányzatok terhére kifizetést elrendelni – a Kormány rendeletében meghatározott kivételekkel – utalványozás alapján lehet. A kiadási előirányzatok terhére történő utalványozásra – a Kormány rendeletében meghatározott kivételekkel – a teljesítés igazolását, és az annak alapján végrehajtott érvényesítést követően kerülhet sor.

A teljesítés igazolására, utalványozásra, érvényesítésre jogosultakat, feladataikat, összeférhetetlenségük eseteit és az érvényesítő képesítési követelményeit a Kormány rendeletben határozza meg.

A teljesítés igazolása során ellenőrizhető okmányok alapján ellenőrizni és igazolni kell a kiadások teljesítésének jogosságát,összszerszerűségét, ellenszolgáltatást is magában foglaló kötelezettségvállalás esetében – ha a kifizetés vagy annak egy része az ellenszolgáltatás teljesítését követően esedékes – annak teljesítését.

A kötelezettséget vállaló szerv belső szabályzatában előírhatja a bevételek meghatározott körére nézve is a teljesítés igazolásának kötelezettségét.

A teljesítést az igazolás dátumának és a teljesítés tényére történő utalás megjelölésével, az arra jogosult személy aláírásával kell igazolni.

A teljesítés igazolására jogosult személyeket – az adott kötelezettségvállaláshoz, vagy a kötelezettségvállalások előre meghatározott csoportjaihoz kapcsolódóan – a kötelezettségvállaló írásban jelöli ki. Kifizetések esetén a teljesítés igazolása alapján az érvényesítőnek ellenőriznie kell az összszerszerűséget, a fedezet meglétét és azt, hogy a megelőző ügymenetben az Áht., az államháztartási számviteli kormányrendelet és e rendelet előírásait, továbbá a belső szabályzatokban foglaltakat megtartották-e.

Ha az érvényesítő a jogszabályok, szabályzatok megsértését tapasztalja, köteles ezt jelezni az utalványozónak. Az érvényesítés nem tagadható meg, ha ezt követően az utalványozó erre írásban utasítja.

Kötelezettségvállalási, pénzügyi ellenjegyzési, érvényesítési, utalványozási és teljesítés igazolására irányuló feladatot nem végezheti az a személy, aki ezt a tevékenységét a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) szerinti közeli hozzátartozója, vagy maga javára látná el. A kötelezettséget vállaló szerv a kötelezettségvállalásra, pénzügyi ellenjegyzésre, teljesítés igazolására, érvényesítésre, utalványozásra jogosult személyekről és aláírás-mintájukról a belső szabályzatában foglaltak szerint naprakész nyilvántartást vezet.

7. Államháztartás számviteli rendszere

Az államháztartás számvitele a költségvetési számvitelből és a pénzügyi számvitelből áll.

A költségvetési számvitel a bevételi és kiadási előirányzatok alakulásának, a követelések, kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek, és ezek teljesítésének, továbbá a központi költségvetés fejezetéből kapott támogatások felhasználásának a valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását és az éves költségvetési beszámoló ezekre vonatkozó részei megbízható és valós összképet mutató elkészítését biztosítja.

A pénzügyi számvitel a vagyon és annak összetétele, a tevékenység eredménye valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását és az éves költségvetési beszámoló ezekre vonatkozó részei megbízható és valós összképet mutató elkészítését biztosítja.

Beszámolási kötelezettség

Az éves költségvetési beszámoló részei:

- 1) a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését és a zárszámadás elkészítését a költségvetési számvittel biztosító, költségvetési jelentés,
- 2) maradvány kimutatás,

- 3) adatszolgáltatás a személyi juttatások és a foglalkoztatottak, választott tisztségviselők összetételéről,
- 4) adatszolgáltatás a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból folyósított egyes ellátások és támogatások tervezett összegeiről és teljesítéséről,
- 5) önkormányzati alrendszer sajátos gazdálkodásához kapcsolódó elszámolások,
- 6) a vagyoni helyzet és az eredményszemléletű bevételek, költségek, ráfordítások alakulását, valamint a zárszámadás kiegészítő információinak elkészítését a pénzügyi számvittel biztosító
 - mérleg,
 - eredménykimutatás,
 - költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás, és
 - kiegészítő melléklet.

Az éves költségvetési beszámoló a költségvetési év kezdetétől a mérleg fordulónapjáig terjedő időtartamra kell készíteni. Ha e rendelet az Szt. alkalmazását rendeli el, és a törvény üzleti évről szól, azon ezt az időszakot kell érteni.

Éves költségvetési beszámoló költségvetési számvittel kapcsolatos részei

A költségvetési jelentés

- az egységes rovatrend szerinti tagolásban az eredeti és módosított előirányzatokat, az azokra vonatkozó követeléseket, kötelezettségvállalásokat, más fizetési kötelezettségeket, valamint az előirányzatok teljesítését, és
- a teljesített bevételek és kiadások kormányzati funkciók szerinti megoszlását, valamint azoknak a kormányzati funkciók rendjében meghatározott mutatószámait tartalmazza.

8. Az államháztartás ellenőrzési rendszere

Állami Számvevőszék³¹⁷

Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása. Az államháztartás külső (törvényhozói) ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék (ÁSZ) látja el. Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv és a kincstár által valósul meg.

Az ÁSZ az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve, amely ellenőrzést végezhet minden olyan területen, ahol közpénzt használnak fel vagy közpénzt kezelnek. Ezért az ÁSZ-t úgy tartják számon, mint az állam demokratikus működésének egyik legfontosabb garanciáját. Az ÁSZ az Országgyűlésnek alárendelve működik, s annak jelentési kötelezettséggel tartozik. Ellenőrzést végez minden olyan intézménynél és politikai szervezetnél, ahol közpénzt használnak fel. Vizsgálódásai így kiterjednek a teljes államháztartásra, a pártokra és a Magyar Nemzeti Bankra is.

Az ÁSZ a lehető legmegbízhatóbb költségvetés kidolgozása érdekében olyan elemzéseket készít, amelyek alapján a Költségvetési Tanács eldönti, az aktuális költségvetési tervezet

³¹⁷ 2011. évi LXVI. törvény Az Állami Számvevőszékről az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény rendelkezik.

penzügyileg kellőképp megalapozott-e. A költségvetés elfogadása után pedig joga van a végrehajtás ellenőrzésére is.

Kormányzati Ellenőrzési Hivatal³¹⁸

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal Magyarország Kormányának kormányzati ellenőrzési szerve. A Hivatal irányítását a miniszterelnök a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár útján látja el.

A kormányzati ellenőrzés az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszere³¹⁹

A költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer keretében – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő

- 1) kontrollkörnyezet,
- 2) integrált kockázatkezelési rendszer,
- 3) kontrolltevékenységek,
- 4) információs és kommunikációs rendszer, és
- 5) nyomon követési rendszer (monitoring) kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.

A belső kontrollrendszer tartalmazza mindazon elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, amelyek biztosítják, hogy

- 1) a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel;
- 2) az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra;
- 3) megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatban, és
- 4) a belső kontrollrendszer harmonizációjára és összehangolására vonatkozó jogszabályok végrehajtásra kerüljenek a módszertani útmutatók figyelembevételével.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszerét – a szervezeti sajátosságok figyelembevételével – a miniszter által közzétett módszertani útmutatók alkalmazásával kell kialakítani és működtetni. A belső kontrollrendszer fejlesztése során figyelembe kell venni az államháztartási külső ellenőrzést, kormányzati szintű ellenőrzést végző szervek és a belső ellenőrzési tevékenységet végzők által megfogalmazott ajánlásokat és javaslatokat.

³¹⁸ A Hivatal jogállását, szervezetét, vezetőit és a vezetők kinevezési rendjét, ellenőrzési hatáskörét, eljárási rendjét az Áht. 63-67. §-a, valamint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szabályozza.

³¹⁹ 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján. I.

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben

- 1) világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak,
- 2) egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,
- 3) meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
- 4) átlátható a humánerőforrás-kezelés,
- 5) biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése.

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

A költségvetési szerv vezetője rendszerezi a költségvetési szerv folyamatait, kijelöli a folyamatok működésében részt vevő szervezeti egységeket, valamint a folyamatért általános felelősséget viselő vezető beosztású személyt (folyamatgazda).

A költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

A költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét.

A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje tartalmazza:

- 1) a bejelentett kockázatok és események előzetes értékelésének módszertanát,
- 2) a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésének módját,
- 3) az érintettek meghallgatásának eljárási szabályait,
- 4) a vonatkozó dokumentumok átvizsgálásának szabályait,
- 5) a szervezeti integritást sértő események elhárításához szükséges intézkedéseket,
- 6) az alkalmazható jogkövetkezményeket,
- 7) a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatására vonatkozó szabályokat, és
- 8) a szervezeti integritást sértő események bekövetkezésének megelőzésére kialakított eljárási szabályokat.

A költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására.

A költségvetési szerv vezetője köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni.

Ezen tevékenység során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját.

Az integrált kockázatkezelési rendszer magában foglalja a jogszabályban előírt kockázatkezelési kötelezettségeket, amelynek működtetése során figyelembe kell venni az ágazati útmutatókat is. A költségvetési szerv vezetője az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst jelöl ki. Belső ellenőr szervezeti felelősnek nem jelölhető ki. Ha a költségvetési szerv integritás-tanácsadót foglalkoztat, akkor az integrált kockázatkezelési

rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat az integritás-tanácsadó látja el. A folyamatgazdáknak együtt kell működniük az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására kijelölt szervezeti felelőssel.

Költségvetési szervek belső ellenőrzése

A belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni. A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének küldi meg. Az irányító szerv belső ellenőrzést végezhet

- 1) az irányítása alá tartozó bármely költségvetési szervnél;
- 2) a saját vagy az irányítása, felügyelete alá tartozó költségvetési szerv használatába, vagyonkezelésébe adott nemzeti vagyonnal való gazdálkodás tekintetében;
- 3) az irányító szerv által nyújtott költségvetési támogatások felhasználásával kapcsolatosan a kedvezményezetteknel és a lebonyolító szerveknel;
- 4) az irányítása alá tartozó bármely, köztulajdonban álló gazdasági társaságnál.

A belső ellenőr bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenysége keretében a jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, a gazdálkodást, és a közfeladatok ellátását vizsgálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére. A belső ellenőr ezenkívül más tevékenységbe nem vonható be.

A belső ellenőrzést végző személy az ellenőrzött szervnél minősített adatot, üzleti titkot tartalmazó iratokba és más dokumentumokba is betekinthez, azokról másolatot, kivonatot kérhet, (személyes) adatokat kezelhet az adatvédelmi, illetve a minősített adat védelmére vonatkozó előírások betartásával.

A költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet csak a miniszter engedélyével rendelkező személy végezhet. A miniszter a belső ellenőrzési tevékenység folytatására engedéllyel rendelkező személyekről nyilvántartást vezet.

9. A logisztika célja, tartalma, korlátai

Sokan vallják, hogy a jó logisztika olyan, mint egy sokemeletes irodaházat működtető gondnokság. Szinte láthatatlan. Hiszen akkor megy minden rendben, ha a logisztikai szervezet szinte észrevétlenül képes tenni a dolgát. Az irodaházban dolgozók szinte észre sem veszik az épületet üzemeltetők munkáját, és ez így is van rendjén. Mindenki végezze a maga dolgát. Ám hiba lenne, ebből a „láthatatlanság”-ból a logisztika kevésbé lényeges voltára vonatkozó téves következtetést levonni. Ha ugyanis az épület üzemeltetésében gondok keletkeznek, akkor az addig szinte észrevétlen logisztikai tevékenység robbanásszerűen nem csak láthatóvá válik, de komoly zavarokat eredményezhet az irodaházban folyó munkában. Az irodaházi példánál maradva, belépve az épületbe talán csak bosszankodnánk, ha a takarítók mulasztásából az előtér koszos lenne. Ha valamilyen meghibásodás miatt a liftek sem járnak, akkor a lépcsőn felgyalogolva a tizedik emeletre már fizikailag is éreznénk a logisztika fontosságát. Ha pedig a szobánkba lépve kiderülne, hogy valamilyen zavar miatt a számítógépes rendszer sem működik, akkor esetleg teljes munkavégzésünk lehetetlenné válna.

A rendvédelmi szervek feladatai, munkamódszerei, jóval bonyolultabbak és összetettebbek, felhasznált eszközparkja sokkal szélesebb, mint az irodai munkavégzésnél, ezért, amíg ott elégséges ismerni a gondnokság telefonszámát a hiba bejelentésére, addig a rendészeti

szerveknél ennél kicsit több ismeretre van szükség. Természetesen végrehajtói szinten a fő követelmény a biztosított eszközök tökéletes ismerete és használata, ám vezetői, parancsnoki szinten már nem végezhető eredményes munka a logisztikai háttér teljesítőképességének, lehetőségeinek ismerete nélkül.

Feltételezve, hogy ezen tankönyvet olyanok olvassák, akiket vezetjük, tehetségüktől függően egyre magasabb beosztásba kívánnak helyezni, velük szeretnénk megismertetni a logisztikai terület főbb sajátosságait, összefüggéseit. Természetesen nem lehet és nem is célunk logisztikai szakembereket képezni, de az joggal várható el egy vezetőtől, hogy szakmai feladatainak elvégzéséhez ismerje meg a logisztikai hátteret.

A logisztika célja

A logisztika célja a szakmai szervezetek működéséhez szükséges feltételek minél magasabb színvonalú biztosítása. Az természetes, hogy az egyre fejlettebb mai világban a rendvédelmi szervek is csak a legkorszerűbb eszközökkel képesek feladataikat hatékonyan ellátni. Az állandó fejlesztés szükségessége két fő okra vezethető vissza.

Egyrészt korszerűbb eszközökkel a munka hatékonysága is nő. A gyorsabb autóval előbb lehet kiérni egy helyszínre, egy korszerűbb tűzoltójárművel eredményesebb lehet az oltás, egy felhasználó centrikusabb szoftver lerövidítheti az adatfeldolgozás idejét, és még a végtelenségig lehetne sorolni a példákat.

Másrészt folyamatosan változnak a rendvédelmi szervekkel szembeni elvárások. Egyes bűnözői körök illegálisan szerzett jövedelmeikből a legkorszerűbb eszközökhöz juthatnak, így ellenük csak hasonlóan fejlett eszközökkel lehet eredményesen fellépni. A tűzoltóságnál a toronyházak megjelenése nemcsak új tűzoltási módszereket, hanem új eszközöket is igényelnek, de az illegális migráció kezelése is megköveteli az egyre korszerűbb technikai eszközök alkalmazását.

A logisztika tartalma

A logisztika tartalmának egyrészt része mindazon tevékenység, amelynek eredményeként a szervek ellátása megvalósul. A szakmai igények alapján a konkrét műszaki követelmények megfogalmazása, ennek alapján a szükséges eszköz beszerzése, tárolása, rendeltetési helyre szállítása, az eszköz használatával kapcsolatos szabályozás megalkotása, a használat során a folyamatos karbantartás. A felmerülő hibák javítása, majd az eszköz erkölcsi vagy fizikai elavulását követően, annak rendszerből való kivonása és értékesítése vagy megsemmisítése.

Másrészt a logisztika tartalmához tartozik az ellátás tárgya, az eszközök azon összessége, amelyeket a rendészeti szervek feladataik ellátása során igénybe vesznek, használnak. Mind az értéküket (több milliárdtól a néhány forintig), mind méretüket (több ezer léghöbmétertől a néhány köbcéntiméterig) tekintve igen változatosak a rendvédelmi szervek által használt eszközök.

Bár többféle csoportosítás létezik, a logisztika szempontjából két lényeges kategóriát kell megkülönböztetni. Az egyik a tárgyi eszközök csoportja, amelynek jellemzői, hogy egy évnél hosszabb feladatellátást szolgálnak és materiális eszközök, értékhatárra való tekintet nélkül. A tárgyi eszközök az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- 1) ingatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok;
- 2) gépek, berendezések és felszerelések;
- 3) járművek;
- 4) tenyészállatok;
- 5) beruházások, felújítások;
- 6) beruházásra adott előlegek;
- 7) állami készletek, tartalékok.

A másik kategória a készletek csoportja, amelynek jellemzői, hogy a tevékenységet egy évnél rövidebb ideig szolgálják (azaz egy éven belül felhasználásra kerülnek) függetlenül azok beszerzési, előállítási értékétől.

A logisztika korlátai

A mai technikai, gazdasági fejlődés mellett, szinte nincs olyan logisztikai feladat, amely ne lenne megoldható. Minden csak idő és pénz kérdése. Fennáll azonban annak a kockázata, hogy az adott vezető egy szakmai feladat mielőbbi végrehajtása érdekében a logisztikával szemben olyan követelményt fogalmaz meg, amely az idő és költségvetési korlátok miatt teljesíthetetlen. Bármennyire sürgős egy szakmai feladat, a logisztikai tevékenységben is léteznek olyan törvényszerűségek, amelyek nem hagyhatók figyelmen kívül. Egy beszerzés esetén például jogszabály írja elő az eljárás során alkalmazandó kötelező tennivalókat. Léteznek olyan időkorlátok, amelyek meghatározzák egy-egy feladat elvégzéséhez szükséges tényleges, minimális időigényt.

A rendészeti szervek mindegyikére igaz, hogy valamennyi költségvetési szerv. Ez azt jelenti, hogy a logisztikai szerveknek, miközben biztosítják a szervezet folyamatos működését, meg kell felelniük a költségvetési elvárásoknak is. Ez a költségvetési korlát folyamatosan rákényszeríti a logisztikai szervezeteket, hogy az igények és a realitások között törekedjenek a minél költségtakarékosabb gazdálkodásra. Bármennyire is fontos a rendvédelmi szervek munkája, mérlegelni kell, hogy egy-egy feladat megér-e annyi kiadást, mint amennyibe kerül. A szakmai vezetőnek egy feladat kiadásakor tisztában kell lennie, hogy amennyiben a feladat nem szerepel a költségvetésben, úgy az csak más feladat pénzügyi forrásainak rovására finanszírozható, vagyis mérlegelnie kell egy más feladat részleges végrehajtását vagy a feladat teljes elhagyását. Tudomásul kell vennünk, hogy a Kormány által benyújtott és a Parlament által elfogadott éves költségvetéssel egy évre meghatározásra kerül, mennyit is ér a társadalomnak az adott rendvédelmi szerv munkája, mekkora összegből kell a rendvédelmi szervnek feladatait ellátnia.

Összefoglalva a logisztika az igények és a lehetőségek között igyekszik a szervek feladatellátásához szükséges feltételek minél hatékonyabb biztosítására.

10. A vagyongazdálkodás főbb szabályai

A rendvédelmi szerveknél történő vagyongazdálkodás megismeréséhez elengedhetetlen a fogalmak tisztázása. Legfontosabb megemlíteni azt, hogy központi költségvetési szerv önálló tulajdonjoggal nem rendelkezik, bármely dolog tulajdonjogát vagy valamely vagyoni értékű jogát a Magyar Állam javára szerzi meg. Tehát állami tulajdonban vannak a használt épületek, gépjárművek, tárgyi eszközök, telefonok, faxok, számítógépek stb., de a bérlőkijelölési jogok és az esetleges szolgalmi jogok is.

A nemzeti vagyon, az állami vagyon és a vagyon kezelése

A nemzeti vagyon az állam és a helyi önkormányzat tulajdonának összessége. A nemzeti vagyonról szóló törvény³²⁰ alapvető célja a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének biztosítása, a nemzeti vagyonnal való rendelkezési jogok egyértelmű rögzítése.

Az állami vagyonról szóló törvény³²¹ (vagyontörvény) értelmezésében állami vagyonnak minősül többek között az állam tulajdonában lévő dolog, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erő, az állam tulajdonában lévő értékpapír, az államot megillető

³²⁰ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

³²¹ Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról

társasági részesedés. Ezek közül a legmarkánsabb az ingatlanvagyon, ennek következtében a vagyontörvény és a törvény végrehajtási rendeletének³²² gerincét az ingatlanvagyonnal való gazdálkodás szabályozása képezi. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok működési szabályozását – érintettség hiányában – a tansegédlet nem tartalmazza.

Fontos megemlíteni, hogy állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét tulajdonosi joggyakorlóként a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.) gyakorolja.

Az állami vagyonnal az MNV Zrt. maga gazdálkodik, vagy szerződés alapján hasznosításra átengedi, illetőleg vagyonkezelésbe, hasznélvezetbe adja.

Az állami vagyon hasznosítására kötött szerződések elsődleges célja az állami vagyon hatékony működtetése, állagának védelme, értékének megőrzése, illetve gyarapítása, az állami és közfeladatok ellátásának elősegítése.

Az MNV Zrt. minden központi költségvetési szervvel (megyei rendőr-főkapitányságok, OKF, NAV, BMH, TEK, HM stb.) megkötötte a vagyonkezelési szerződést, amely a vagyongazdálkodás keretrendszerét, a felek jogait és kötelezettségeit tartalmazza.

A vagyongazdálkodás alapjai

A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.

A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkor teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkor társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

A központi költségvetési szervek elhelyezésének biztosítása és koordinálása az MNV Zrt. feladata. Ennek érdekében mielőtt egy szervezet nem állami tulajdonú ingatlant venne bármilyen jogcímen használatba, előzetesen jóváhagyást kell a jogügyletre kérni, ugyanis az MNV Zrt. megvizsgálja, hogy egy szervezet ingatlanhasználatra vonatkozó többletigénye kielégíthető-e egyéb, esetleg más vagyonkezelésében lévő, de nem használt állami tulajdonú ingatlannal.

A vagyontörvény végrehajtási rendeletében meghatározták az állami vagyonnal való gazdálkodás keretrendszerét, amely tartalmazza a vagyonkezelés szabályait, a nyilvántartási kötelezettségeket, az értékesítés folyamatát és fajtáit, az ingyenes vagyonátruházás lehetőségeit, illetve a költségvetési szervek elhelyezésére vonatkozó előírásokat.

A vagyontörvény rendelkezik azon esetekről, amikor az állami vagyon ingyenesen átruházható. Állami vagyon tulajdonjogát ingyenesen átruházni többek között belföldi, vagy külföldi katasztrófák és súlyos szerencsétlenségek megelőzésére, következményeinek elhárítására, helyi önkormányzat javára törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban foglalt feladatai elősegítése érdekében, kiemelkedően közhasznú szervezet javára, állami vagy önkormányzati közfeladat ellátására, egyház, egyházi jogi személy hitéleti feladatai elősegítése vagy az általa végzett állami feladatok ellátásának elősegítése érdekében lehet. Az ingyenes vagyonátruházásról a Kormány nyilvános határozattal dönt. Ez alól kivételt képez, hogy évente önkormányzatonként 10 millió forint összeget meg nem haladó ingó vagyontárgy tulajdonjogát

³²² Az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4) Korm. rendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról

helyi önkormányzat javára közfeladat ellátása céljából az MNV Zrt. Igazgatósága átruházhatja. Az egy évben átadható állami vagyon keretösszegét az éves költségvetési törvény tartalmazza.

A költségvetési törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a Belügyminisztérium irányítása alá tartozó központi költségvetési szervek vagyonkezelésében lévő ingatlanok értékesítéséből származó bevételt fel tudjuk használni épületállományunk fejlesztésére. A vagyontörvény végrehajtási rendelete ezen kívül lehetőséget biztosít arra, hogy egy építési beruházás keretében értékesítsük a feladatellátásra feleslegesnek minősített ingatlanokat. Ennek módja, ha a nyílt közbeszerzési eljárás során megvalósuló létesítmény ellenértékét nem pénzeszközzel, hanem állami ingatlan tulajdonjogának átruházásával egyenlítjük ki.

Ingóságok (pl. gépjárművek, műszaki berendezések stb.) vagyonkezelői jogát két központi költségvetési szerv egymás között átruházhatja az MNV Zrt. utólagos értesítésével. A Belügyminisztérium gazdálkodási szabályzata szerint, amennyiben a jogügyletben részt vevő központi költségvetési szervek nem egy középírányító alá tartoznak, a BM előzetes engedélyét kell kérni a vagyonkezelői jog átadásához.

A központi költségvetési szerv mint vagyonkezelő a működéséhez már nem szükséges, immateriális jóságokat, tárgyi eszközöket, készleteket – amennyiben azok egyedi, könyv szerinti bruttó értéke az éves költségvetési törvényben meghatározott értékhatárt nem haladja meg – kizárólag a tulajdonosi joggyakorlóval kötött megbízási szerződés alapján, az állam nevében és javára értékesítheti. Az értékesítésből származó bevétel a vagyonkezelő központi költségvetési szervet illeti meg.

11. A beszerzési tevékenységre vonatkozó előírások

A beszerzési igény keletkezése

A beszerzés előkészítésének első szakasza az igények felmérése. Sokszor nem is gondolnánk, mi minden múlik azon, hogy pontosan mérjük fel, mire is van szüksége a területnek. A szervek előzetes szakmai igénybejelentései alapján jelennek meg azok az árubeszerzések, szolgáltatás megrendelések és építési beruházások, amelyeket a szakirányító szerv összesít. A beszerzési igény nagyságrendje és becsült értéke alapvető jelentőségű, hiszen az határozza meg a követendő eljárásrendet. A felmért beszerzési igények birtokában kell az adott éves közbeszerzési tervet elkészíteni, amely nyilvános.

Fontos tisztázni a beszerzés és a közbeszerzés fogalma közötti különbséget. A hétköznapiakban gyakran szinonimaként használjuk a két fogalmat annak ellenére, hogy a szabályozás során nem véletlen ez a szóhasználat.

Közbeszerzésnek nevezünk minden olyan beszerzést, amely a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) hatálya alá tartozik, és az eljárást annak alapján folytatják le.

Beszerzés pedig minden olyan eljárás, amelynek lefolytatása nem a Kbt. alapján történik. A beszerzési eljárások mindig kivételek a közbeszerzési törvény hatálya alól, bár az eljárás során számos hasonló elemmel rendelkeznek. Tekintettel arra, hogy a beszerzési eljárásoknak és közbeszerzési eljárásoknak – mint ahogy az a definíciókból is kitűnik – más jogszabály az alapja, tehát más jogintézmények kapcsolódnak hozzá (még akkor is, ha vannak átfedések), ezért fontos elhatárolni a két fogalmat.

A közbeszerzési törvényről általánosságban

A közbeszerzési eljárások szereplői alapvetően a következők:

- a valamely dolgot vagy szolgáltatást beszerezni kívánó ajánlatkérő,
- illetve azok a gazdasági szereplők, akik ennek a megrendelésnek a teljesítésére jelentkeznek, tehát az ajánlattevők.

A Kbt. megkülönböztet ún. klasszikus ajánlatkérőket (ide tartoznak a fegyveres és rendvédelmi szervek), valamint ún. közszolgáltatókat (pl. Posta, Vízművek).

A közbeszerzés tárgya lehet:

- 1) árubeszerzés,
- 2) szolgáltatás megrendelés,
- 3) szolgáltatási koncesszió,
- 4) építési beruházás,
- 5) építési koncesszió.

Az eljárásrend az értékhatártól függően lehet uniós vagy nemzeti. Az uniós értékhatárokat az Európai Bizottság állapítja meg és teszi közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában, a nemzeti értékhatárokat minden évben a központi költségvetésről szóló törvény rögzíti. Jelenleg (2018. évben) a klasszikus ajánlatkérők esetében árubeszerzésnél és szolgáltatás megrendelésnél 15 millió forint, építési beruházás esetében 25 millió forint a nemzeti értékhatár.

Fontos megjegyezni, hogy a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és intézményeik az 1 millió forintot elérő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat el nem érő értékű Kbt. szerinti árubeszerzésnek, építési beruházásnak, szolgáltatás megrendelésnek, építési vagy szolgáltatási koncesszióknak minősülő beszerzésekre vonatkozó szerződések megkötését megelőzően is kötelesek legalább három ajánlatot bekérni.

A közbeszerzési eljárás fajtái:

- 1) nyílt eljárás,
- 2) meghívásos eljárás,
- 3) innovációs partnerség,
- 4) tárgyalásos eljárás (amely lehet hirdetményel induló vagy hirdetmény nélküli),
- 5) versenypárbeszéd.

A közbeszerzések lebonyolításánál alapvető szempont a nyílt eljárás előtérbe helyezése, hogy valamennyi ajánlattevő egyenlő eséllyel indulhasson a versenyben. Az ajánlatkérő a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztására köteles, úgy, hogy értékelési szempontként akár a legalacsonyabb ár, akár a legalacsonyabb költség, akár a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempont alkalmazható.

A közbeszerzési törvény szerint minden ajánlatkérő köteles rendelkezni általános jellegű közbeszerzési szabályzattal, ennek hiányában az eljárás megkezdése előtt meg kell határozni az adott eljárás vonatkozásában a közbeszerzési eljárás előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét.

Minden közbeszerzési eljárás megjelentetett ajánlati/részvételi felhívása vagy megküldött ajánlattételi felhívása előzetes kötelezettségvállalásnak minősül, fedezet hiányában felhívást közzétenni/megküldeni nem lehet.

Az ajánlatok értékelése során a közbeszerzés tárgya szerinti, közbeszerzési, pénzügyi és jogi szakértelemmel rendelkező legalább háromtagú bizottságot kell létrehozni. A bíráló bizottság írásbeli szakvéleményt és döntési javaslatot készít az eljárás döntéshozója részére.

Eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közzolt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően. A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés nyilvános.

2018. április 15-ét követően a papíralapú közbeszerzési eljárásokat felváltották az elektronikus úton történő eljárások. A közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárásokat a Miniszterelnökség által üzemeltetett egységes, Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) igénybevételel kell lebonyolítani. Az EKR használata kötelező mind az ajánlatkérők, mind az ajánlattevők számára. Lényeges, hogy a rendszer használata – ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon egyaránt – előzetes regisztrációhoz kötött. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közbeszerzési eljárásban ajánlatkérőként eljáró szervezetnek – arra jogosult személy révén – regisztrálnia kell magát. Az ajánlatkérő szervezet regisztrációja a Közbeszerzési Hatóság jóváhagyásához kötött.

A Kbt. alkalmazása – tárgyi hatálya – alóli kivételt képeznek:

Védelmi és biztonsági beszerzések

Azon beszerzések, amelyek esetében a Kbt. alkalmazása olyan információk átadására kötelezné Magyarországot, amelyek felfedése ellentétes Magyarország biztonságához fűződő alapvető érdekeivel.

Nemzetközi szerződésben vagy nemzetközi megállapodásban meghatározott külön eljárás szerinti beszerzések

- 1) nyilvános elektronikus hírközlési hálózatokkal kapcsolatos beszerzések,
- 2) központi beszerző szervezettől történő beszerzések,
- 3) koncessziót érintő beszerzések,
- 4) in-house (házon belüli) szerződések: amikor az ajánlatkérő szervezet olyan jogi személlyel köt szerződést, amely felett kontrollt gyakorol, és amely éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel kötött szerződések teljesítéséből származik.

Védelmi és biztonsági célú beszerzések

Az Európai Parlament által 2009. évben kiadott ún. védelmi irányelvre való tekintettel az új Kbt. törvényi szintre emelte a védelmi és biztonsági terület beszerzéseinek szabályozását. Ezen beszerzési eljárásokat a 2016. évi XXX. törvény a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről (Vbt.) alapján kell lefolytatni. A Vbt. hatálya alá tartoznak azok az eszközbeszerzések, szolgáltatások, építési beruházások, amelyek kifejezetten katonai célt szolgálnak (védelmi beszerzés), vagy biztonsági célt szolgálnak és egyben minősített adatot érintenek, tartalmaznak vagy követelnek meg (biztonsági beszerzés).

A Kbt. alóli kivételt jelent, amikor az Országgyűlés illetékes bizottsága a Vbt. alkalmazása alól is felmentést ad.³²³

³²³ Az Országgyűlés illetékes bizottsága az alapvető biztonsági érdekeket érintő beszerzések Országgyűlés általi mentesítésének kezdeményezésére vonatkozó feltételekről és eljárásról, valamint az ilyen beszerzések megvalósításakor az ajánlatkérő által érvényesítendő követelményekről szóló 225/2016. (VII.29.) Korm. rendeletben foglaltak szerint adhat felmentést.

A Belügyminisztériumhoz tartozó rendészeti, rendvédelmi, terrorelhárító, valamint belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerveket nem katonai célokra létesítették, ilyen jellegű tevékenységet nem végeznek, így beszerzéseik jellemzően nem minősülnek védelmi jellegűnek.

A Kbt. rögzíti azokat az eseteket is, amikor az Országgyűlés illetékes bizottsága előzetes döntésében felmentést ad a Kbt. alkalmazása alól olyan beszerzésekre, amelyek ugyan nem minősülnek védelmi és biztonsági tárgyúnak, de:

- a közbeszerzési szabályok alkalmazása olyan információk átadására kötelezné Magyarországot, amelyek felfedése ellentétes az állam biztonságához fűződő alapvető érdekeivel, vagy
- a közbeszerzési eljárásban előírható biztonsági intézkedésekkel nem garantálhatóak Magyarország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekei a minősített adatok védelme, vagy a szükséges különleges biztonsági intézkedések³²⁴.

Összegezve tehát a szabályozás struktúrájából adódóan a védelmi és biztonsági beszerzési eljárást:

- a Kbt.-ben foglalt kivétel alapján a Vbt. rendelkezései alapján kell lefolytatni, vagy
- az Országgyűlés illetékes bizottságának egyedi döntése alapján mentesíttetni kell.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggő intézkedésekhez kapcsolódó beszerzésekről³²⁵ szóló 316/2015. (X.30.) Korm. rendelet

A Kormány először 2016. március 9-i hatállyal rendelte el Magyarország egész területére a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, amelyet azóta többször meghosszabbítottak. A rendelet hatálya a válsághelyzet kezeléséhez szükséges beszerzésekre terjed ki, amennyiben a beszerzés becsült értéke árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése esetén a 8 millió forintot, illetve építési beruházás esetén a 15 millió forintot eléri. EU értékhatár felett az Országgyűlés illetékes bizottsága elé kell terjeszteni (Honvédelmi és Rendészeti Bizottság) Kbt. alóli mentesítés céljából.

A rendelet meghatározott ajánlatkérőkre terjed ki, így a belügyi szervek közül:

- 1) az Országos Rendőr-főkapitányságra,
- 2) a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalra,
- 3) a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságára,
- 4) a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatra,
- 5) a Terrorelhárítási Központra,
- 6) az Alkotmányvédelmi Hivatalra,
- 7) a Nemzeti Védelmi Szolgálatra,
- 8) a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központra,
- 9) a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságra,
- 10) illetve a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.-re,
- 11) továbbá a NAV-ra, a MÁV-ra, az Országos Mentőszolgálatra stb.

Az ajánlatkérő köteles biztosítani a verseny tisztaságát és átláthatóságát, a minősített adatkezelést. Csak nemzetbiztonsági átvilágításon átesett szervezet lehet ajánlattevő, és az ajánlatkérő kizárólag a miniszter felé tartozik adatszolgáltatási kötelezettséggel.

³²⁴ E beszerzéseket a minősített beszerzések Országgyűlés általi mentesítésének kezdeményezésére vonatkozó feltételekről és eljárásról, valamint az ilyen beszerzések megvalósításakor az ajánlatkérő által érvényesítendő követelményekről szóló 492/2015. (XII.30.) Korm. rendelet alapján kell lefolytatni.

³²⁵ 316/2015. (X.30.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggő intézkedésekhez kapcsolódó beszerzésekről

A központosított közbeszerzések rendszere³²⁶

A hatályos Kbt. előírásai szerint a Kormány a közbeszerzések központosított eljárás keretében történő lefolytatását rendelheti el az általa irányított vagy felügyelt szervezetek vonatkozásában.

A központi beszerző szervezet, a Közbeszerzési Ellátási Főigazgatóság (KEF) a kiemelt termékkörök vonatkozásában, az országos igénybejelentések figyelembevételével folytatja le a közbeszerzési eljárásait, és ezek eredményeképpen keretszerződéseket vagy keretmegállapodásokat köt. A keretszerződések, keretmegállapodások maximális időtartama 4 év.

Az intézmények a beszerzési szükségleteiket az adott keretszerződés, illetve keretmegállapodás feltételrendszerének megtartásával saját maguk elégíthetik ki.

A kiemelt termékek köre:

- 1) kommunikációs eszközök és szolgáltatások;
- 2) információtechnológiai rendszerek és szolgáltatások;
- 3) irodatechnikai berendezések és szolgáltatások;
- 4) irodabútorok;
- 5) papíripari termékeke és irodaszerek;
- 6) gépjárművek;
- 7) gépjármű-üzemanyagok, utazásszervezések;
- 8) elektronikus közbeszerzési szolgáltatások – elektronikus árlejtés szolgáltatás stb.

A közbeszerzések központi ellenőrzése és engedélyezése

Az európai uniós alapokból a 2014-2020 programozási időszakban megvalósítandó közbeszerzések vonatkozásában a 272/2014. (XI. 5.) számú Korm. rendelet tartalmazza a támogatások felhasználásának rendjére vonatkozó szabályokat. A rendelet külön fejezetet szentel a közbeszerzések ellenőrzési folyamatának, amelyet az alapján differenciálnak, hogy mekkora a közbeszerzés értéke: az uniós közbeszerzési értékhatárokat el nem érő beszerzések, továbbá a 300 millió forintot el nem érő építési beruházások esetén utóellenőrzést, míg az uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó beszerzések, továbbá a 300 millió forintot elérő vagy meghaladó építési beruházások esetén folyamatba épített ellenőrzést alkalmaznak.

A hazai költségvetési forrásból megvalósításra kerülő közbeszerzések vonatkozásában a 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet tartalmazza a betartandó előírásokat. Amíg az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetében az összes kedvezményezettnek alkalmazni kell az előírt szabályokat, addig a hazai forrásból megvalósuló közbeszerzések esetében kizárólag a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és intézményeik, továbbá meghatározott többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek kötelesek engedélyeztetni közbeszerzéseiket, a szabályok – hazai források felhasználása esetén – az önkormányzati szektorra nem vonatkoznak.

A hazai forrásból megvalósuló közbeszerzések esetében kizárólag egyfajta, a folyamatba épített ellenőrzési rendszer működik. A folyamatba épített ellenőrzés lényege, hogy az ajánlatkérő előkészíti a közbeszerzési eljárása teljes iratanyagát és még annak megindítása előtt engedélyeztetni azt a közbeszerzésekért felelős miniszter által kijelölt szervezeti egységgel, az ellenőrző szervezettel. A közbeszerzési eljárás megindítására csak az ellenőrző szervezet

³²⁶ A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről

engedélye esetén van lehetőség. Az engedélyeztetési kötelezettség azonban itt nem ér véget, hiszen az eljárás eredményének kihirdetésére, lezárására és a szerződéskötésre is csak az ellenőrző szervezet egyetértése esetén van lehetőség.

A fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékek és szolgáltatások

A büntetés-végrehajtási szervezetet a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek részére a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékek és szolgáltatások körében ellátási kötelezettség terheli³²⁷. Ilyen pl. a ruházat, lábbeli gyártása, bútor, irodai papíráru gyártása, egyedi nyomtatványok nyomása, élelmiszergyártás stb. A kedvezményezettek ellátása kizárólag a Központi Ellátó Szerv útján valósul meg. A Kormány a Központi Ellátó Szerv feladatainak ellátására a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát jelölte ki.

Az ellátási kötelezettség a 100.000 forintot elérő vagy meghaladó igényekre terjed ki. A kedvezményezettek pontos körét, valamint a termékek és szolgáltatások jegyzékét a 9/2011. (III. 23.) BM rendelet határozza meg.

A közbeszerzési értékhatárok alatti értékű beszerzések megvalósításával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról szóló 459/2016. (XII.23.) Korm. rendelet

A Kbt. szerint a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és intézményeik az 1 millió forintot elérő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat el nem érő értékű Kbt. szerinti árubeszerzésnek, építési beruházásnak, szolgáltatás megrendelésnek, építési vagy szolgáltatási koncesszióknak minősülő beszerzéseikre vonatkozó szerződések megkötését megelőzően is kötelesek legalább három ajánlatot bekérni. E szabályozást egészíti ki a 459/2016. (XII.23.) Korm. rendelet azzal, hogy az ajánlattételre felhívandó gazdasági szereplők köréből a helyi mikro-, kis- vagy középvállalkozásokat preferálja és amennyiben ilyen nincs, akkor hívható fel nem helyi gazdasági szereplő. Szintén célként határozza meg a Korm. rendelet, hogy egyes beszerzések esetében az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők körét változtassa ajánlatkérő, vagyis, hogy amennyiben arra lehetősége van minden esetben más és más hívjon fel ajánlattételre. Ennek az elvárásnak az ajánlatkérők megfelelhetnek oly módon, hogy a már szerződés szerűen és jól teljesítő gazdasági szereplőket nem lecserélik, hanem bővítik újabb és újabb szereplőkkel az ajánlattételre felhívandó gazdasági szereplők körét.

A három ajánlat bekérésétől abban az esetekben lehet eltekinteni, ha a beszerzés meghatározott kivételi körbe tartozik, azaz:

- 1) a központosított beszerzések vagy keretmegállapodás alapján történik,
- 2) a Kbt. szerinti kivételi körbe tartozik,
- 3) a közszolgáltatók sajátos szabályok szerinti,
- 4) igazságügyi szakértői megbízás,
- 5) bírálóbizottsági tag megbízás,
- 6) közüzemi szolgáltatások vagy internet,
- 7) tanfolyamon, képzésen, konferencián történő részvétellel kapcsolatos,
- 8) külföldön megkötendő vagy teljesítendő szerződés szerinti,
- 9) repülőjegy vásárlása vagy utasbiztosítási szolgáltatás,
- 10) közfoglalkoztatási program keretében történik,
- 11) személyhez kötött, bizalmi jellegű szolgáltatás,

³²⁷ a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek irányában fennálló ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről szóló 9/2011. (III. 23.) BM rendelet 2. §

- 12) állami vezetők részére nyújtott bizalmi jellegű szolgáltatása (különösen beszédíró, fotós, személyi kommunikációs tanácsadó, személyi tolmácsolás),
- 13) állami vezetők képzésére, oktatására vonatkozó, vezetői és személyiségfejlesztési tanácsadási szolgáltatás,
- 14) veszélyes hulladék megsemmisítése.

Az így megvalósított beszerzésekre és megkötött szerződésekre az ajánlatkérőknek félévente adatot kell szolgáltatni a Miniszterelnökség felé.

A Kormány irányítása alá tartozó fejezetek költségvetési szerveinek eszközbeszerzéseiről³²⁸ szóló 1982/2013. (XII.29.) Korm. határozat

A Korm. határozat beszerzési tilalmat rendel el a költségvetési szerveknél az – egyedi nettó 200 ezer forintot meghaladó – informatikai eszközök, tárgyi eszközök beszerzése, bútór, személygépjármű és telefon beszerzések vonatkozásában. A tilalom azonban nem vonatkozik európai uniós forrást tartalmazó előirányzatokra, NATO beszerzésekre, az elkülönített állami pénzalapokból történő beszerzésekre, az adományokból megvalósuló beruházásokra, a létfontosságú rendszerekkel és létesítményekkel kapcsolatos beszerzésekre, a felsőoktatási intézmények beszerzéseire, valamint az államhatár védelmével és a menekültek elszállásolásával és ellátásával kapcsolatos honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, menekültügyi és idegenrendészeti beszerzésekre. A tilalmak részbeni feloldására – rendkívül indokolt, egyedi esetekben – a Miniszterelnökséget vezető miniszter jogosult.

12. Az adományok és egyéb felajánlások elfogadásának rendszere

Fontos kiemelni, hogy a NAV esetében adomány elfogadására sem szervezeti, sem egyéni szinten nincs lehetőség.

A belügyi szervek vonatkozásában az adomány fogalmát a 26/2010. (XII. 29.) BM utasítás³²⁹ határozza meg. A BM utasítás hatálya az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervre (ORFK), a Terrorelhárítási Központ, a Nemzeti Védelmi Szolgálatra, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságára, a büntetés-végrehajtási intézetekre, a bv. intézményekre, a rendészeti szakgimnáziumokra, a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, a katasztrófavédelem központi, területi és helyi szerveire, valamint a bv. gazdasági társaságokra terjed ki.

Az adomány fogalma

Adománynak minősül a rendvédelmi szerveknek, oktatási intézményeknek, és ezek szervezeti egységeinek a közfeladatuk ellátásával közvetlenül összefüggő célra, visszafizetési kötelezettség nélkül felajánlott pénzadomány, támogatás, juttatás, ajándék, különösen bármely forgalomképes ingó dolog, pénz, vagyoni értékű jog, egyéb kedvezmény, térítés nélkül nyújtott szolgáltatás, valamint ellenérték nélkül történő munkavégzés. (Nem tekinthető azonban adománynak a költségvetési szerv alkalmazottjának, dolgozójának közvetlenül adott juttatás).

1982/2013. (XII.29.) Korm. határozat a Kormány irányítása alá tartozó fejezetek költségvetési szerveinek eszközbeszerzéseiről

³²⁹ 26/2010. (XII. 29.) BM utasítás a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes rendvédelmi szervek és oktatási intézmények részére felajánlott adományok elfogadásának rendjéről szóló szabályzat kiadásáról

Az ingatlan, valamint az ingatlanhoz és lakáshoz kapcsolódó vagyoni értékű jog kikerült ebből a fogalom meghatározásból, így annak adományként történő elfogadása már nem lehetséges.

Az adományok elfogadásának rendje

Az adományoknál az elfogadásra jogosult vizsgálja a megállapodásban rögzített célok teljesíthetőségét, következményeit, a gazdaságosságot, az adomány működési feltételeinek meglétét, műszaki állapotát, alkalmasságát, rendszerbe illeszthetőségét, az adományozó rendelkezési jogának fennállását, valamint a kizáró okokat.

Az adományok elfogadására, illetve visszautasítására jogosult személyek a támogatások értéke alapján csoportosíthatók. Eszerint megkülönböztetjük a 2 millió forint alatti, 2 millió és 10 millió közötti, valamint 10 millió forint feletti adományok jóváhagyására jogosult személyek körét.

A 2 millió forintot meg nem haladó adományok elfogadására és visszautasítására jogosult:

- 1) az ORFK esetében az országos rendőrfőkapitány; a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitányságok tekintetében a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány; a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, valamint a Készenléti Rendőrségnél a parancsnok;
- 2) az NVSZ esetén a szolgálat vezetője;
- 3) a rendészeti szakgimnáziumok és a KOK esetében az intézmény vezetője;
- 4) a BVOP tekintetében a bv. országos parancsnok, a bv. intézményeknél az intézet parancsnoka, a bv. intézményeknél az intézmény vezetője, a bv. gazdasági társaságoknál a gazdasági társaság ügyvezető igazgatója;
- 5) a katasztrófavédelem központi szerv esetében a főigazgató, a területi és területi jogállású, valamint helyi szervei esetében a kedvezményezett szerv vezetője;
- 6) a Terrorelhárítási Központ esetében a főigazgató.

A 2 millió forintot meghaladó, de a 10 millió forintot meg nem haladó adományok elfogadására és visszautasítására jogosult:

- 1) az ORFK, a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitányságok, a Készenléti Rendőrség, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság esetén az országos rendőrfőkapitány;
- 2) az NVSZ, a rendészeti szakgimnáziumok és a KOK vonatkozásában a Belügyminisztérium gazdasági helyettes államtitkára;
- 3) a BVOP, a bv. intézetek és bv. intézmények, valamint a bv. gazdasági társaságoknál a bv. országos parancsnok;
- 4) a katasztrófavédelem központi szerve, a területi és területi jogállású, valamint helyi szervei tekintetében az országos főigazgató;
- 5) a Terrorelhárítási Központnál a főigazgató.

A 10 millió forintos értékhatárt meghaladó adományok elfogadására, illetve visszautasítására a gazdasági helyettes államtitkár jogosult. A külföldi rendvédelmi szerv, vagy nemzetközi megállapodás alapján külföldi kormány, minisztérium által – értékhatártól függetlenül – felajánlott támogatásokról, valamint az adomány fogalmának meg nem felelő felajánlások jóváhagyásáról szintén a gazdasági helyettes államtitkár dönt.

Az adományozási megállapodás kötelező tartalmi elemei

A felajánlott adományok elfogadásakor minden esetben (a jóváhagyást követően) írásbeli megállapodás szükséges. A megállapodást az adományozó és kedvezményezett szerv vezetője írja alá, amelyet a kedvezményezett szerv gazdasági vezetője köteles ellenjegyezni.

A megállapodásnak tartalmaznia kell az azonosítására alkalmas adatokat, az adomány bruttó és nettó értékét (ennek hiánya esetén a piaci értékét), felhasználási, hasznosítási célját, a felhasználás feltételeit, valamint egy nyilatkozatot, amelyben az adományozó hozzájárul nevének és székhelye címének kezelésére. Ez utóbbi azért is fontos, mert az 50 ezer forintnál nagyobb értékű adományokat és adataikat a kedvezményezett szerv köteles az adomány elfogadásától számított 8 napon belül honlapján közzétenni, megismerhetőségét pedig 3 éven keresztül biztosítani. A közzétételnek tartalmaznia kell az adományozó székhelyének megnevezését, az adomány leírását, értékét, a felhasználás célját, az elfogadó megnevezését és székhelyét is.

Az adományok elfogadása a gyakorlatban

Az adományokkal kapcsolatos döntés-előkészítést a kedvezményezett szerv gazdasági szervezete végzi, az érintett szakmai egységek véleményének figyelembevételével. Ez különösen fontos lehet az informatikai és a műszaki eszközök, gépjárművek, szolgálati állatok felajánlásakor. Az adományok esetében érdemes arra törekedni, hogy az adományozók elsősorban pénzzel támogassák a kedvezményezett szervet, másodsorban pedig olyan tárgyi és technikai eszközökkel, amelyek korszerűek és gazdaságosan üzemeltethetők. A tárgyi és technikai eszközök felajánlásakor figyelemmel kell lenni a kedvezményezett szerv belső normáira, szabályzóira (gépjárműpark egységessége, szolgálati gépjárművek színe, gyártási éve, futásteljesítménye, szolgálati állatok fajtája stb.), valamint célszerű rögzíteni, hogy melyik fél milyen arányban vállalja az üzemeltetési, karbantartási költségeket.

Kedvezményezett szervnek a felajánlott eszközök befogadása előtt célszerű megvizsgálnia, hogy befogadásuk, a költségeket figyelembe véve előnyös-e számára.

Az adomány csak arra a célra használható fel, amelyre az adományozó juttatta. Amennyiben ezt nem jelölték meg, akkor felhasználásáról az elfogadásra jogosult dönthet, a pénzügyi és gazdasági vezető javaslatait megfontolva.

13. Informatikai rendszerek elvi és gyakorlati felépítése

Miért és milyen mélységig van szüksége egy vezetőnek az informatikai ismeretekre?

Miért kell az informatikával foglalkozni?

Három oka is van annak, hogy a rendészeti szervek vezetői, dolgozói mélyebben megismerkedjenek az informatika alapjaival. Vegyük sorra ezeket.

Első és legalapvetőbb ok, hogy rohanó világunkban, ma már szinte minden kapcsolatban van az informatikával. A minket körülvevő berendezések egyre nagyobb többségére aggatják rá a marketingesek az „okos” elnevezést és néhány éven belül valóban minden műszaki eszköznél alapfunkció lesz a szabványos IP alapú interakció képesség, amelynek végeredményeként létrejöhet az egymással együttműködő dolgok internete az IOT (Internet of Things). Az emberek többségének a mobil telefon már nem kapcsolattartási eszköz, hanem az elsődleges számítógép, amellyel eléri az internetes szolgáltatásokat és egy dobozban közepes-jó minőségben tartalmazza a számukra szükséges audiovizuális eszközöket.

Mindezek tükrében bátran kijelenthetjük, hogy a számítógépes műveltség, az informatikai alapismeretek már nemcsak általános műveltség részét képezik, hanem a napi élet szükségletévé váltak.

Második ok, hogy a számítástechnika, a számítógépek és hálózatok egyre inkább a bűnelkövetés eszközeivé válnak, ezekkel a bűnelkövetési magatartásokkal csak olyan rendőri vezetők és munkatársak szállhatnak szembe a siker reményében, akik tisztában vannak az informatikai eszközök és programok használatával, ezen ismeretek azért is fontosak, hogy a munkán kívüli életünkben mi magunk se váljunk áldozattá.

A harmadik ok, hogy a személyek, vállalatok és intézmények adatai egyre növekvő mértékben a virtuális térben rögzülnek és tárolódnak. Ennek eredményeként a számítástechnika egyre inkább nem elkövető eszköz, hanem bűnügyi helyszín és adattár. Korunk talán legnagyobb kihívása ezen információs halmaz feldolgozása, rendszerezése és következésképp egyensúly teremtése a szabad hozzáférés kontra adat biztonság kérdéseiben.

A XXI. századi informatika már nem egy szakma, hanem egy nagyon összetett ágazat, ahol mind a piaci, mind a kormányzati szektor működését alapvetően határozza meg a számítógépes szakértők megfelelő kvalitása és munkájuk hatékony koordinálása.

Ezen változások a vezetői munka szempontjából a következő konklúziókkal járnak:

Az általános szakmai eljárásrendet felül kell vizsgálni – mind a feladatok, mind a megoldáshoz vezető optimális folyamatok változnak.

Az informatika „láthatatlan” ha jól működik, de ha hiba van, minden szakterület munkája nagymértékben megnehezül, vagy ellehetetlenül.

Nem egyszerűen „informatikust” kell keresni, hanem mint más területeken is az elvárásokhoz kell kiválasztani megfelelő jelölteket.

Csapatot kell építeni, a megfelelő eredményességhez perspektíva és jó együttműködés szükséges. (A rendvédelmi szerveknél a speciális elvárások miatt ez különösképp kulcskérdés.) A szervezet csúcsvetői és stratégiai döntéshozói körének része kell legyen az informatikai szakterület. A szervezet fejlesztésében és az innovációban pedig az informatikának kulcsszerepet kell kapnia.

A közintézmények is munkájuk többségét informatikai támogatással végzik. Ez egyrészt konkrét számítástechnikai eszközöket jelent, másrésztől híradó és térinformatikai és audiovizuális eszközöket. A rendészeti szervek az informatika gyermekbetegségét kinőve a 2000-es évek elejére eljutottak arra a szintre, hogy egységes, az egyes szakterületek igényeihez igazodó programokat használnak. Ezt követően pedig, a rendszerek átjárhatósága és/vagy integrációja vált a fő irányvonallá. A különböző ügyek intézésére, iratok nyilvántartására a rendészeti szerveknél országosan a Robotzsaru Neo rendszert vezették be.

Az érvényes szabályzók szerint már minden ügyiratnak, vagy elektronikusan kell keletkeznie, vagy a feladat végrehajtása során szükséges a dematerializált rendszerekbe történő rögzítése. Ezért kellő informatikai ismeret, felkészültség nélkül ma már szinte semmilyen munka nem végezhető.

Milyen mélységig kell ismernie a vezetőnek az informatikai rendszert?

Természetesen téves az a közelítés, hogy a működtetett informatikai rendszert teljes körűen ismerni kell. A működési elvekkel kell tisztában lenni, és azzal, hogy milyen szoftvereket működtetnek, „futtatnak”, melyik szoftver mivel segítheti a mindennapi munkavégzést. Többek között:

- 1) tisztában kell lennie azzal, hogy egységes hálózaton folyik a munkavégzés;

- 2) tudnia kell, hogy az általa irányított szervezetnél milyen rádiók milyen lehetőséggel bírnak;
- 3) iratkezelésre, iktatásra, ügyintézésre akkreditált programrendszert (BM szerveknél ez tipikusan a Robotzsaru) ismernie kell a saját munkája, a beosztottak által elérhető funkciók és az elektronikus folyamatrend tekintetében;
- 4) ismernie kell, hogy az egyes szakágak részére milyen további központi programok, lekérdező rendszerek és szolgáltatások állnak rendelkezésre;
- 5) be kell tartania és tartatnia az informatikai és biztonsági szabályzatban meghatározott jelszavak és biztonságos azonosítást biztosító eszközökre vonatkozó kezelési és használati szabályokat;
- 6) tudnia kell, hogy a rendészeti informatikai hálózat sértetlensége csak úgy biztosítható, ha idegen eszközt (saját notebook, PDA, pendrive stb.) csak bevizsgálást és engedélyezést követően csatlakoztatnak a hálózathoz;
- 7) a mobil internet és vezeték nélküli átvitelre (elsődlegesen wifi, bluetoth) képes eszközök (mobiltelefon, laptop, tablet stb.) biztonsági rést képezhetnek, ezért a belső vezetékes intranet hálózaton történő használatuk, számítógéppel történő összekapcsolásuk csak a publikus vezeték nélküli kapcsolat tiltásával lehetséges; (Eszközök PC-re történő adatletöltésekor, szinkronizálásakor a PC adatkapcsolatának tiltása, megszüntetése szükséges.);
- 8) az intranet hálózati elérést biztosító VPN, APN és intranet WIFI eszközök azon szolgáltatásokhoz alkalmazhatóak, amelyre engedélyezésük megtörtént. A szolgáltatások elérését, vagy módosítását az érvényes informatikai működési és biztonsági szabályzat alapján kell kérelmezni;
- 9) tisztában kell lennie azzal, hogy a rendszerekkel szembeni támadások döntő többsége nem hajtható végre belső tudatos, vagy kockázatismeret hiányára visszavezethető segítség nélkül;
- 10) nem szabad elfelejtenie, hogy a leszerelő vagy más területre vezényelt kollegák hozzáféréseit lezárni, illetve törölni kell;
- 11) tisztában kell lennie a jogosultsági rendszerekkel, a jelszavazás szabályaival;
- 12) tudnia kell, mi a különbség az online és az offline lekérdezés között;
- 13) ismernie kell a hálózati szolgáltatások lehetőségeit;
- 14) tudnia kell, hogy nemcsak szakmai, hanem biztonsági szempontból is felelős a rábízott szervezeti egységért;
- 15) meg kell tudnia határozni a rendelkezésére bocsátott források elosztásánál az informatikai, híradási prioritásokat.

Felsővezetői szempontból a kiszervezés (nem csak informatikai területen) népszerű, hiszen egyetlen tétellel le lehet tudni a komplex problémakört, de a változás kockázataival is számolni kell: alapösszegért csak a szerződés szerinti feladatok és a szolgáltató saját prioritásai alapján lesznek elvégezve. Hátrány a sok ráakódó folyamat és a magas kalkulált haszon. Az adatbiztonság kezelése és megrendelő általi ellenőrzése sokkal nehezebb, mint a saját rendszerénél. Jó megoldásként olyan területek kiszervezése reális, amelyek kockázata alacsony, belső kezelésük nem mérhetőkéony és magas és nagyon változó a szükséges kapacitás. A kiszervezés olyan esetben pedig szükségszerűségeből történhet, ha a feladathoz szükséges erőforrás (még) nem elérhető, illetve, ha felsőbb szintű szabály vagy szerződés kötelez rá.

Az irányító feladatkörben elsősorban az informatikai folyamatok és lehetőségek ismerete szükséges, hogy a szakterületi feladatok áttekintésekor meg tudja határozni milyen tevékenységeknél és milyen módon követelheti meg a számítástechnikai eszközök használatát. A rendszerekkel kapcsolatos elvárásokat az adott szakágnak kell meghatározni. A technikai

lehetőségek megadása az informatika feladata, a vezetőknek pedig a döntéshozatali folyamatot kell koordinálnia és a végrehajtást ellenőrizni.

A rendészeti szervek informatikai rendszerének elvi és gyakorlati felépítése

A BM informatikai stratégiája alapján a rendészeti szervek informatikai tevékenységét az ORFK irányítja.

A pénzügyi lehetőségek maximális kihasználása érdekében a kritikus eszköz és szoftverbeszerzések központilag történnek az ORFK és a Készenléti Rendőrség végrehajtásában.

A technikai megvalósítást, engedélyeztetést különös tekintettel a nem saját tulajdonú rendszerekre és a szolgáltatásokra az Országos Rendőr-főkapitányság telekommunikációs eszközökkel történő ellátásának rendjéről, valamint a távközlési szolgáltatások igénybevételének szabályairól szóló utasítás,³³⁰ és érvényben lévő módosítása alapján kell elvégezni.

A rendészeti szervek informatikai rendszerének szabályait az ORFK Informatikai szabályzata, az Informatikai Biztonsági Szabályzatról szóló ORFK utasítás³³¹, illetve az ebből levezetett, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő informatikai szabályzatok írják le.

Minden szervezetnek az elektronikus adatok biztonsága, a működőképesség fenntarthatósága érdekében rendelkeznie kell a rendkívüli esetekre vonatkozó katasztrófatervvel is.

A kormányrendelet³³² alapján történt rendészeti WAN infrastruktúra átadásával a „kormányzati infrastruktúra működtetése, e-közigazgatási megoldások támogatása, valamint kormányzati szintű alap és emelt szintű informatikai szolgáltatások kormányzati gerinchálózati adatkapcsolatok biztosítása” a NISZ Zrt. feladata.

Az EDR rádiórendszert üzemeltető PRO-M Zrt. megvásárlása és KEKKH beolvadását követően a kormányzati informatikai szolgáltatások koncentrációja 2018. utolsó negyedében Robotzsaru fejlesztési feladatainak és szakmai gárdájának a Rendőrségtől a NISZ Zrt. 100%-os tulajdonában lévő IdomSoft Zrt.-hez történő átkerülésével folytatódott.

Az akvizíciók és beolvadások által a NISZ Zrt. hálózati szolgáltatóból egyre inkább kormányzati adatvagyon-kezelővé és informatikai szolgáltatásfejlesztővé válik.

Az informatikai közművek központosítása jogi szabályozási és adatkezelési szempontból jelentős feladatot ró az igénybevevő kormányzati szervekre, ezzel szemben a harmonizáltabb, méretezhetőbb megvalósítás és az igényelt szolgáltatások minőségének megkövetelhetősége előnyként jelentkezhet, amennyiben jó arányok kerülnek kialakításra az igénybevevő szervezeteken belül elvégzett, és a központi rendszerből igénybevett szolgáltatások tekintetében.

A rendészeti szervek szakirányítási feladatait és a NISZ Zrt.-vel történő koordinációt az ORFK végzi.

³³⁰ ORFK 23/2007. (OT 16.) utasítás és módosítása a 24/2010. (OT 11.) utasítás

³³¹ ORFK 18/2018. (V. 31.) utasítás

³³² 309/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet

A rendészeti szervek híradó és informatikai rendszereit a NISZ által biztosított infrastruktúra fölé feszített saját kezelésű titkosított virtuális hálózat biztosítja. A hálózaton belül szakmai tervezés alapján az informatikai biztonsági szabályozással összhangban kerülnek kialakításra az alhálózatok és az ezek közötti átjárhatóság.

A rendszerekhez csak azon személyek kaphatnak jogosultságot, akik a személyügyi rendszerben rögzítésre kerültek és aktív státuszúak. Adataik automatikusan kerülnek át a címtárba, amelynek segítségével az integrált alkalmazások azonosítják a felhasználót. A felhasználói jogok csoporthoz, szerephez kötötten és egyénileg szabályozhatóak.

A rendészeti szervek a munkaállomásokon egységesen a WINDOWS-t használják az asztali gépek operációs rendszereként.

Irodai szoftvercsomagként elsődlegesen a nagyvállalati Microsoft Office irodacsomag adott hardveren optimális verzióját alkalmazzák, amely a tapasztalatok szerint hatékonyan segíti a munkavégzést. Az Open Office és Libre Office használata megkezdődött, de a nyílt forráskódra vonatkozó kormányzati prioritások módosulását követően a terjedés megállt.

A levelező rendszer kiszolgálói oldalán megyei szinten vegyesen Groupwise és exchange alapú, a BRFK-t és központi szerveket Exchange szolgálja ki. Technológiai oldalról a liszenszelést igénylő, de nyílt szabványokra építő és együttműködést támogató rendszerről való áttérés a funkciójában gazdag, de zárt rendszer felé mindenképpen kockázatos és jelentős költséggel jár.

Vezetői oldalról a zárt rendszerek egyszerűbbek, de a döntési szabadság és a forrásfelhasználás rugalmasságának csökkenését hordozzák.

A levelezés mellett országos szinten felhasználók egy kisebb csoportjának Microsoft Lync alapú hang- és képhívás kezdeményezésére is módja van, ezen rendszerhez videokonferencia alapú távtolmács rendszer végpontok is kialakításra kerültek.

Egységesen elrendelt az iratkezelést és ügyintézés, a bűnügyi munkát és a közrendvédelmi, valamint szabálysértési és technikai munkát, a parancsnoki tevékenységet és statisztikai kötelezettségeket támogató programok a Robotzsaru Neo és a Netzsaru.

A rendészeti szerveken belül, illetve a Robotzsaru technológiát használó más szervezetek felé közvetlenül a szerverrendszerek között történik az ügyek átadása. Más szervezetekkel és állampolgárokkal a Magyar Posta részben még papíralapú Hibrid kézbesítési és postázási rendszerén keresztül történik a levelezés.

A rendészeti ügyek ügyfélkapun keresztüli intézése 2018. január 1-től lehetséges. A Robotzsaru saját ügyfélkapu rendszere uniós forrásból az INNOVA projekt keretében készült el. Ezen portál minden Robotzsaru rendszert alkalmazó állami szervezet számára biztosíthatja a közös kapcsolati pontot.

A rendészeti szerveken belül egyértelmű célként fogalmazódik meg, hogy minden rendészeti szakprogram a Robotzsaru rendszerrel kerüljön kiváltásra, illetve más állami szervezeteknél is központi elvárás a rendszer egyre szélesebb körű használata.

Jelenleg néhány célfeladatot megvalósító program még nem Robotzsaru alapú, de kiváltásuk folyamatban van (pl: Igazgatásrendészeti Szabálysértési, Fegyvernnyilvántartó, a Magánnyomozói és vagyoni program).

Az anyagi nyilvántartások (Forrás SQL) és a személyügyi nyilvántartás (SZENYOR) központi BM által rendszeresített programokkal történik.

A gépjárművekkel elkövetett szabálysértéseket feldolgozó programok (buszsáv figyelő program, VÉDA stb.), a körözési rendszer (HERMON) és a határőrizeti rendszer integrációja, illetve felső applikációs szintjének a Robotzsaruban történő megvalósítása folyamatban van. Alapadataik a teljes integrációig is elérhetőek a Robotzsaruból.

Az információk elérése többségében rendszerek közötti interfészekkel vagy automatikus exportálással történik, de kisebb részben nemzetközi kötetmek, illetve rendszerek logikájának eltérése miatt az adatok paralel rögzítéssel kerülnek a Robotzsaruba.

A védelemről

A nagy kiterjedésű, összetett és sokprogramos, sok felhasználós, informatikai rendszer alapkérdése a biztonság. A rendészeti szerveknél a nemzetközi ajánlásoknak megfelelő titkosított hálózat működik.

A mobil eszközök, illetve alkalmazások területén fejlesztési stratégia készült, amelynek része az MDM (Mobil Data Menedzsment) rendszer bevezetése.

A vírusvédelem mind szerver, mind munkaállomás oldalon a Symantec nagyvállalati megoldására épül.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a szervezetek közötti kommunikációban még mindig az a döntéshozói és sok esetben szakmai nézet a jellemző, hogy ami belül van az állami szférán az biztonságos, tehát minimális szűrés elegendő, titkosítani általában nem kell, csak az internet irányából van fenyegetés. Ez teljesen szemben áll a betartandó jogi környezettel és rendkívül kockázatos. Az informatikai rendszereket még szervezeten belül is jól elhatárolható biztonsági zónákra kell osztani, ezek határain megfelelő védelmet kialakítani. A szolgáltatásoknál pedig a kezelt adatoknak legalább megfelelő biztonsági szintet kell kialakítani, karbantartott pontos felhasználóhoz kapcsolódó jogosultsági rendszerrel és naplózással. Az adatátvitelben a zónák közötti csatornákat (adatkapcsolatokat) megfelelő szinten titkosítani kell, a kezelt adatok besorolásától függően a szolgáltatásokba (programokba) épített további titkosításra is szükség van.

A rendszerek biztonsági szempontból legaggályosabb eleme maga a felhasználó. A felhasználók jogosultságait a területi szervek informatikai biztonsági szabályzata írja le, betartásáért, betartatásáért az egy személyi felelős minden szervezetnél a vezető.

Nagyon fontos, hogy a vezető csak akkor várhatja el a biztonságos munkavégzést, ha a szabályokat maga is betartja.

Nem a tiltásközpontúság a korszerű szemlélet, hanem a személyre szabás, a szerepalapú jogosultságkezelés. A felhasználó ne a korlátokat érezze, hanem hogy pont azt és pont úgy kapja, ahogy és amire szüksége van.

A védelem, adatbiztonság területén általában háttérbe szoruló kérdés az adatelérhetőség, amelyet természetesnek veszünk, ezért nem csak informatikai vezetőként kell hangsúlyt fektetni arra, hogy a szükséges megbízhatóságú és rendezett üzemeltetésű informatikai rendszerekkel történjen a munka.

Tökéletes megoldás a védelemben sincs, csak mind szakmai, mind személyi, mind szervezeti szinten a kockázatok kezelése, amelynek végső mentsvára az adatmentés. A személyes adatok mentése szervezeti egységenként meghatározott módon történhet, a nagyobb rendszerek mentése is az üzemeltetési szabályzatok alapján történhet, illetve minden állami szervezetnél szükséges teljes és inkrementális mentés készítése heti, illetve napi szinten, amelyet 300 Mbyte-ig online lehet feltölteni, az e feletti mentéseket pedig jelenleg a BM futárszolgálat igénybevételével kell eljuttatni a központi biztonságos adatközpontba.

A vezetői munka informatikai támogatása

Jogszabályok, jogtár

A vezetői tevékenység nem elképzelhető megfelelő jogszabályismeret és alkalmazás nélkül. Az általános jogszabályok web-en szabadon elérhetőek (<https://net.jogtar.hu/>). Rendészeti szervek számára belső normákat is tartalmazó DVD-jogtár is rendelkezésre áll, továbbá a belső utasítások és szabályozók a rendőrségi intranet portálokon is elérhetőek (intra.police.hu, brfk.police.hu). Ugyanakkor a Robotzsaru program is kellő jogi támogatást tartalmaz, hiszen az ügyek indításakor a „miben indult” mező kitöltését követően a program automatikusan felkínálja a Btk. vonatkozó szakaszát.

Személyügyi munka, internet

A személyügyi munka támogatására a SENYOR program áll rendelkezésre. Ugyanakkor a vezetőnek nem kell csupán erre hagyatkoznia, hiszen a Robotzsaru program számtalan helyen rendelkezik olyan modullal, amely a vezetői tevékenységet támogatja.

A rendőrség belső intranet (intra.police.hu) és sharepoint (portal.police.hu) portáljai széleskörű adattartalmat, címjegyzékeket, oktatási anyagokat, fájltöltéseket biztosít. Funkciói folyamatos bővítésre kerülnek.

Az állomány és a vezetők számára biztosított az internetelérés. Speciális eset, ha a felhasználó (általában vezetői utasításra) nem rendelkezik internet joggal.

Térfigyelő rendszerek

A kamerarendszerek nagymértékben támogathatják a közterületi, közlekedési, szervezési, védelmi, felderítési és rendészeti tevékenységet. A videofeldolgozás a 2010-es évektől hatékonyan használható a kamerákat figyelő személyek tehermentesítésére és eredményességük növelésére. Az analízis egyre több területen – mint a rendszámolvasás, arcfelismerés, közlekedési helyzet, szabálytalanság, sebesség detektálás stb. – teszi lehetővé az automatizált feladatvégrehajtást, illetve megalapozza az intézkedés végrehajtását.

A legnagyobb és nem halogatható feladat a korábban már említett szabványos, integrált rendszerbe foglalás megvalósítása, és az egységes, minden érintettet bevonó optimalizált rendszertervezési és létrehozási folyamatrendszer kialakítása, amelynek végrehajtását mintegy kikényszeríti a kormányrendelet alapján³³³ létrehozott NISZ Zrt. által menedzselt Kormányzati Adatközpont létrehozása, ahol a szándék szerint minden arra kötelezett szervezet

³³³ 467/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet

képfelvételeinek rögzítésére sor fog kerülni, és ahonnan az ügyben érintett szervezetek ügykezelői a képanyagokat elérhetik.

Híradás

Az Egységes Digitális Rádiótávközlő Rendszer kormányhatározat³³⁴ alapján a Schengeni Egyezmény követelményeinek megfelelően készült el a készenléti és kormányzati felhasználói kör rádiókommunikációs igényeinek biztosítására.

A rendszer kevésbé használt, de nagyon fontos előnye, hogy a saját hívócsoportjainak elérését a Pro-M Zrt.-nek küldött igényléssel más szervezetek számára is elérhetővé teheti eseti vagy folyamatos jelleggel.

Az EDR független, a publikus (mobil és vonalas és ip telefon) rendszerek túlterhelése, illetve ellehetetlenülése esetén is működő távközlési hálózat. A rádiós végberendezések adótávolságon belül a központi hálózat nélküli is képesek közvetlen kommunikációra, illetve a jelenlegi eszközök többségével lokális sziget alakítható, vagy lokális átjátszóként kapcsolatot teremthet a hálózat működő részéhez. Lehetséges SDS (SMS) küldés, és a rendszerből megfelelő jogosultsággal, BM, publikus irányú vonalas és mobilhívások (részben különdíjért) is kezdeményezhetők. Túl sok beszéd, hívás esetén azonban az alacsony kapacitású helyeken és a tömegrendezvényeknél gondot okozhat a szabad csatornák elfogyása, de a rendszer folyamatos fejlesztésével ez a veszély jelentősen lecsökkent. A készülékek alkalmasak vészhívásra, minden mással szemben elsőbbséget élvező vészhívásra. A TETRA rendszer fontos előnye, hogy az eszközök beállításai, működése távolról programozható, így szükség esetén az elért csoportok, a működés akár a NISZ Zrt. ügyfélszolgálatán keresztül is a feladathoz igazíthatóak. A TETRA rendszer fontos hátránya, hogy adatátvitelre csak korlátozottan alkalmas.

Csapaterős tevékenység

Az események helyszínének biztosítása speciális szakértelmet, felkészültséget igényel. Az előzetes terveket Robotzsaru TIR rendszerben térképen lehet rögzíteni. A híreszközök elosztásánál a célszerűség az eredményesség meghatározója. A különböző akciók során rendelkezésre állnak a Készenléti Rendőrség és a BRFK híradós szervezeti egységeinek kézi, közvetítő kocsin lévő és hozzákapcsolódó kamerái, valamint az intranet rendszerbe integrált és működő térfelügyelő kamerák képei is használhatóak.

Normaalkotás

A belső normaalkotásban elsősorban a Word által kínált lehetőségeket és a levelező rendszer munkacsoportot segítő szolgáltatásait lehet kihasználni.

Értékelés

A Robotzsaruban, illetve az intranetről letölthető űrlapon gyorsan, könnyen végezhető el a beosztottak értékelése. Ezáltal a rendészeti szervek vezetőinek munkája formailag egységessé és objektívebbé válhat. Nyilvántartottak, könnyen visszakereshetőek, ellenőrizhetőek az abban megfogalmazott követelménytámasztások, illetve teljesülésük.

Szolgálatvezénylés

A Robotzsaru szolgálatvezénylő moduljával a szervezet teljes létszámára vonatkozóan, akár egy évre előre is el lehet készíteni a szolgálatvezénylést, illetve az ügyeleti napló vezetése és napi jelentések elkészítése is elérhető funkciók.

³³⁴ 1053/2005. (V. 26.) Korm. határozat

Ellenőrzés

A számítástechnikai rendszer segítségével az ellenőrzési munka is hatékonyabbá tehető. Ilyen például az ügyek szignálása, kiosztása, revíziója a Robotzsaruban. Ma már a vám- és pénzügyőrökön kívül a bírók és ügyészek is használják a programot, az ügyész közvetlenül ellenőrizheti az ügyek szakszerű, Be.-nek megfelelő menetét, sőt át is veheti a nyomozást.

Az állomány munkáját segítő rendszerek

Iroda szoftverek

Az irodaszoftverek a teljes rendészeti állomány rendelkezésére állnak. A felhasználónak általában a saját gépén, a saját merevlemezén széleskörű jogai vannak, ott szinte bármit létrehozhat.

Robotzsaru Neo

A Robotzsaru 2000 program alapvetően a bűnügyi munkát támogató szoftverként jött létre. Ma már ezeket a kereteket messze meghaladva, egyfajta informatikai portálszolgáltatásként működik, valamennyi szakterület tevékenységét támogatva.

A Robotzsaru használatáról szóló ORFK utasítás³³⁵ határozza meg a Robotzsaruban dolgozók szerepköreit. A fejlesztők a szerepkörökhöz szabták a jogosultsági rendszert.

Valamennyi szakterület megtalálja a számára fontos iratokat, nyomtatványokat a Robotzsaruban. Az országos adatbázisokhoz és ügyekhez a felhasználók jogosultságuk, vezetői szignálás, koordináció és más felhasználó általi engedély alapján férhetnek hozzá. A programban található mintaokmányok, űrlapok, jegyzőkönyvek stb. az ügyességgel egyeztetve kerültek a programba, így azok mind alaki, mind törvényességi szempontból elfogadottak. Saját okmányminták is létrehozhatóak. Iratok külső programból tipikusan (MS winwordból) beemelhetőek.

A rendszer speciális modulokat tartalmaz közrendvédelem, a technikusok és a bűnügyi állomány munkafolyamataihoz is (pl. űrlapok, rabosítás, ujj-nyomatok, digitális fotók, helyszínrajzok stb.). Csökkenő mértékben szükséges, de szükséges funkció az offline működés, így már adatkapcsolat nélkül a helyszínen megkezdhető a munka, az érintettek számára jegyzőkönyv is nyomtatható, majd a munkahelyre visszaérve megtörténik a szinkronizáció.

Netzsaru

Mindenkinek, akinek joga van a Robotzsaruban dolgozni, lehetősége van a Netzsaru adatelemzési eszközeinek a használatára is. A rendszerben sokrétű keresés/kutatás, és összetett keresés lehetséges, a sztemderdeken túl a szakmai igényeknek megfelelő lehetőségek, mint pl. sorozatjelleggel kapcsolatos lehetőségek, az ERÜBS kód és az elkövetés módszere.

Híradó eszközök

Az utcán szolgálatot teljesítő állomány számára elegendő mennyiségben kézi és mobil (kocsiba szerelt) EADS, SEPURA és MOTOROLA márkájú TETRA rádió típusok állnak rendelkezésre. A kézi rádiók kis része GPS-szel nincs ellátva, azonban ez a szolgálati feladatellátást nem befolyásolja. Kisebb mennyiségben speciális feladatok ellátására további rádió típusok is megtalálhatóak (rejtett viselés, motoron történő használat stb.). Az EDR rendszer biztonsága érdekében az elveszett készüléket azonnal jelenteni (és szinte minden esetben a rendszerben letiltatni) kell, hogy a szolgálati érdekek ne sérülhessenek.

A szakterületi fejlesztések során a szolgálatot teljesítők egyre növekvő mértékben ellátásra kerülnek autóba épített (tablet, iparipc Robotzsaruval), hordozható (laptop), kézi (mobil

³³⁵ 2003/I ORFK utasítás

Robotzsarus telefon, tablet), valamint cél (hordozható traffipax, útlevéolvasó) számítógépekkel.

XI.

HIVATALI IGAZGATÁS

1. Hivatali igazgatás

A hivatali igazgatás szerepe és jelentősége, szervezetei

Az igazgatási feladat a közigazgatásban általánosan a közszolgálati, szervezési, működtetési feladatokat jelenti. Az állam, a szervezetek, vállalatok, hatóságok nem tudnának működni igazgatás nélkül. A rendvédelmi feladatot ellátó szerveknél az igazgatás keretében általában azokat a feladatokat végzik, amelyek a konkrét, rendészeti szakmai feladatokon (bűnügy, rendészet) kívül esnek. Az igazgatás tevékenységi körében elsődlegesen a szabályoknak megfelelő adminisztrációs háttérteret teremtik meg és folyamatosan fenntartják azt a teljes szervezeti struktúrára vonatkozóan. További lényeges kötelezettsége az igazgatásnak a komplett szervezeti rendszer, és a közigazgatás működésével összefüggő feladatok koordinálása. Az igazgatásnak fontos szerepe a szakmai vezetés segítése, támogatása, egyúttal az irányításhoz, a vezetéshez, a szervezet működéséhez szükséges szabályozott keretek megtestesítője.

A rendvédelmi feladatot ellátó szerveknél az igazgatás feladatait általában a Hivatal elnevezésű szervezeti egységek végzik, úgynevezett funkcionális szervként segítik és támogatják a rendvédelmi szakmai munkát. A központi szerveknél önálló szervezeti egységként működik a Hivatal, komoly szakértelemmel rendelkező állománnyal, a területi (megyei) szintű szerveknél általában szintén különálló szervezeti egység, míg a helyi szerveknél nem feltétlenül alakítanak ki hivatali szervezeti egységet, hanem az ilyen jellegű feladatokat a szakmai képzettséggel rendelkező munkatársak látják el.

Attól függően, hogy központi, területi vagy helyi szintű szervekről van szó, a hivatali igazgatás feladatai változóak, pl. perképviseletet a központi és területi szerveknél látnak el, a helyi szerveknél nem, továbbá a központi szervek szakirányítási feladatokat is ellátnak. Fegyelmi és kártérítési ügyekben általában külön szervezeti egységek járnak el a központi vagy területi szerveknél, míg a helyi szerveknél ezeket a feladatokat a hivatali szervezeti egység munkatársai végzik.

A hivatali igazgatás tartalma, főbb feladatai

A hivatali igazgatás főbb feladatai közé tartozik az **éves munkatervi feladatok összeállítása**, a végrehajtás figyelemmel kísérése, a vezetők által meghatározott feladatok **monitoringja**.

A hivatali igazgatás biztosítja az **ügykezelés** szabályosságát, az egységes iratkezelést és ügyvitelt.

Közreműködik a működési okmányok, így a **szervezeti és működési szabályzatok, ügyrendek** összeállításában, jogi szempontú ellenőrzésében, figyelemmel kíséri a feladatok teljesítését.

Általában a hivatali igazgatás vizsgálja a **kártérítési és fegyelmi ügyeket**, elbírálja a **panaszbeadványokat**.

Ellátja az **adattvédelemmel** összefüggő szerteágazó tevékenységet, kijelöli a szervezet érdekeit képviselő felelősöket.

A hivatali igazgatás koordinálja a **szervezeti teljesítményértékeléssel** kapcsolatos feladatokat, a **minőségfejlesztési és minőségirányítási** tevékenységet.

A hivatali igazgatáshoz tartozik a társszervekkel, illetve egyéb hatóságokkal, szervekkel történő **együttműködés, a kapcsolattartás.**

A hivatali igazgatásban kiemelt szerepet kap a **jogi feladatok** ellátása. A szervezet jogszerű működésének garanciális eleme az igazgatási feladatokat ellátó szervezeti egység.

A legfontosabb jogi jellegű tevékenység, a jogi képviselő ellátása a bíróságok és más hatóságok előtt, a követelések és kárigények jogi érvényesítése, a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök (norma) koordinációja, felülvizsgálata, a dereguláció. A jogi tevékenység olyan sokrétű és fontos feladat, hogy a központi szerveknél külön apparátus végzi, de komoly szakmai háttérrel szolgálnak a területi szerveknél is.

A **rendészeti igazgatás** körében a **norma-előkészítés**, illetve általában a **normaalkotás** szabályai ismeretének fontos szerepe van. Egyrészt a normák előkészítése során a szabályozás tárgya szerint érintett rendvédelmi feladatot ellátó szervek lehetőséget kapnak szakmai véleményük, álláspontjuk kifejtésére, szakmai javaslataik megtételére, vagyis javaslattevőként vagy véleményezőként bekapcsolódhatnak a normaalkotás folyamatába. Másrészt a jogalkalmazás tapasztalatai alapján válik nyilvánvalóvá egy új norma megalkotásának vagy egy már hatályos norma módosításának, hatályon kívül helyezésének szükségessége, így a jogalkalmazó szerv saját maga kezdeményezheti norma megalkotását vagy az általa alkalmazott norma módosítását, esetlegesen a rá irányadó norma deregulációját.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek országos parancsnokai – mint központi államigazgatási szervek vezetői – **felhatalmazással rendelkeznek közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősülő normatív utasítás kiadására.**³³⁶ Az országos szakmai irányítás egyik eszköze a normatív irányítás. A rendvédelmi szervek belső szabályozóikban ugyanakkor általában differenciáltabb belső normatív szabályozási rendszert alakítanak ki, közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülő más, belső normák (pl. utasítás, intézkedés) megalkotásával.

A belső norma szabályozási területe korlátozott, elsősorban a belső norma kibocsátója által irányított (vezetett, felügyelt) szerv szervezetéről, belső működési szabályairól, a szakmai feladatvégrehajtás előírásairól rendelkezhet, illetve belső eljárási szabályokat határozhat meg. A belső norma jellegétől függően, jogokat és kötelezettségeket, feladat- és hatásköröket, eljárási cselekményeket, eljárási szabályokat, szervezeti felépítést határozhat meg.

A szakmai koncepció alapján kidolgozott szövegszerű normatervezet elkészítését követően kerül sor annak véleményeztetésére a norma tárgyköre szerint érintett szervekkel. Ez történhet egyrészt belső koordináció formájában, a norma kiadójának alárendeltségébe tartozó szervek érintett szakterületeinek bevonásával, másrészt külső véleményeztetés is szükséges lehet.

A normatervezet előkészítésének befejezését követően a belső norma kiadmányozására jogosult aláírásával fejeződik be a normaalkotási tevékenység. Szükség lehet, illetve általában előírás a **jogi**, valamint gazdasági vagy személyzeti kihatás esetén a gazdasági és a humánigazgatási szakterület vezetőjének ellenjegyzése.

A belső norma kiadmányozását követő aktus annak közzététele. A minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközt a Magyar Közlönyben kell közzé tenni. Az egyéb belső normák közzétételének bevett gyakorlata a címzettek részére elosztó alapján történő eljuttatás.

³³⁶ Jat. 23. § (4) bekezdés c) pontja

A normaalkotónak és a normaalkalmazóknak egyaránt figyelemmel kell kísérniük a belső norma gyakorlatban történő érvényesülését, alkalmazásának hatását, az egyes rendelkezések érvényre juttatását akadályozó körülményeket.

2. Adatvédelem

A GDPR

Az új európai adatvédelmi reformnak három „lába” van. Az első a **GDPR** (General Data Protection Regulation)³³⁷ az Európai Unió rendelete, általános adatvédelmi rendelet, (Rendelet), amely közvetlen hatállyal rendelkezik, minden tagállamban közvetlenül kell alkalmazni, ezáltal az egész unió területén azonos szabályok érvényesülnek.

A második elem a bűnüldözési célból kezelt személyes adatok védelmére vonatkozó irányelv, ez az úgynevezett **bűnügyi adatvédelmi irányelv**.³³⁸ A bűnügyi adatvédelmi irányelv rendelkezései nem közvetlenül, hanem a magyar jogba átültető rendelkezéseken keresztül érvényesülnek.

A harmadik elem szintén egy rendelet, az **e-privacy** lesz, amely a telekommunikációs adatkezelésre vonatkozó szabályokat fogja tartalmazni, ami még nem készült el.

A GDPR a személyes adatok kezelésének és védelmének legfontosabb szabályanyaga, amelytől eltérni csak akkor lehet, ha a GDPR megengedi. A rendeletet szinte minden, a személyes adatokon végzett műveletre alkalmazni kell, úgymint adatok felvétele, gyűjtése, tárolása, nyilvántartása, módosítása, továbbítása. Nem alkalmazandó a rendelet a természetes személyek kizárólag személyes vagy otthoni tevékenység keretében végzett adatkezelésére (levelezés, címtárolás, kapcsolattartás közösségi hálózaton). Nem alkalmazandó továbbá a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által büncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, vádeljárással, büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából, illetve közbiztonságot fenyegető veszélyekkel szembeni adatkezelési tevékenységére. A GDPR területi hatálya kiterjed az Unióban tevékenységi hellyel rendelkező adatkezelők vagy adatfeldolgozók ilyen irányú tevékenységére, továbbá azokra az adatkezelőkre, adatfeldolgozókra is, akik az Unióban tevékenységi hellyel nem rendelkeznek, de tevékenységük áruknak vagy szolgáltatásoknak az Unióban tartózkodó érintettek számára történő nyújtásához vagy az érintettek viselkedésének megfigyeléséhez kapcsolódnak. A rendeletet 2018. május 25-től kell alkalmazni.

A hatályos magyar jogi előírások, a szektorális törvények³³⁹, de különösen az Infotv. mint a nemzeti szabályozás egyik legfontosabb eszköze, fennmaradnak, de a Rendeletnek történő megfelelés érdekében módosítani szükséges azokat. A módosított Infotv. elsősorban az eljárási szabályok megalkotását jelenti, amelyet a rendelet szabályaival együtt kell majd alkalmazni.

A teljesség érdekében szükséges megjegyezni, hogy a rendelet szabályainak értelmezéséhez hasznos segítséget jelentenek az Adatvédelmi Irányelv 29. cikke alapján létrehozott

³³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

³³⁸ a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a büncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/680 európai parlamenti és tanácsi irányelv

³³⁹ pl. az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről szóló 1997. évi XLVII. tv., Rtv.

Adatvédelmi Munkacsoport iránymutatásai, amelyek a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) honlapján³⁴⁰ elérhetőek.

A személyes adatok kezelése és védelme

A rendelet értelmében a természetes személyek személyes adataik kezelésével összefüggő védelme alapvető jog, mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez. Az ilyen adatok kezelésével összefüggésben fennálló jogokat minden tagállamban azonos szintű védelemben kell részesíteni. A rendelet további fő célja, hogy a természetes személyek számára biztosítani kell, hogy saját személyes adataik felett maguk rendelkezzenek.

A rendelet számos, a személyes adatok kezelésére vonatkozó elvet fogalmaz meg. Jogszerűség, tisztességes eljárás és átláthatóság, célhoz kötöttség, pontosság. Az adattakarékosság elve azt jelenti, hogy az adatkezelés releváns legyen, és a szükségesre kell korlátozódnia. A korlátozott tárolhatóság szerint csak a szükséges ideig, a megfelelő technikai és szervezési intézkedések végrehajtásával tárolható a személyes adat. Az integritás és bizalmas jelleg elve a személyes adatok megfelelő biztonságát írja elő, ideértve az adatok jogellenes kezelésével, véletlen elvesztésével, megsemmisítésével vagy károsodásával szembeni védelmet is.

A személyes adat általánosságban az érintettre (azonosított vagy azonosítható természetes személyre) vonatkozó bármely információ, név, születési adat, lakcím, képmás, hang, online azonosító, testi, fiziológiai, genetikai, egészségi adat, szokások, preferenciák.

Adatkezelési tevékenységen a személyes adatokon vagy adatállományokon automatizált vagy nem automatizált módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége érthető, így a gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tagolás, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, lekérdezés, betekintés, felhasználás, közléstovábbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel útján, összehangolás vagy összekapcsolás, korlátozás, törlés, illetve megsemmisítés.

Az adatkezelés jogszerűségét számos feltétel megalapozhatja, pl. az adatkezelés jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges, közérdekből indokolt, szerződés teljesítéséhez szükséges. A legalapvetőbb jogalap az érintett hozzájárulása. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a hozzájárulásnak, egyértelműnek és tevélegesnek kell lennie. A hallgatás nem jelent beleegyezést, az érintettnek alá kell írnia az adatkezelésre vonatkozó hozzájárulási nyilatkozatot, illetve online szolgáltatás igénybevétele során az érintett a hozzájárulásra vonatkozó technikai beállítást hajt végre (pl. ki kell pipálni a négyzetet, amellyel elfogadja a feltételeket). Az adatkezelőnek képesnek kell lennie a hozzájárulás igazolására. Tehát az írásos és elektronikus hozzájárulás dokumentumait egyaránt tárolnia kell. Érvényes hozzájárulás nélküli adatkezelés jogszabályba ütköző tevékenység. Az érintett jogosult arra, hogy hozzájárulását bármikor visszavonja. A hozzájárulás visszavonását ugyanolyan egyszerű módon kell lehetővé tenni, mint annak megadását.

Az érintettek jogainak biztosítása kiemelt szerepet kap a rendeletben. A személyes adatok kezelésére vonatkozó tájékoztatásnak átláthatónak, könnyen hozzáférhetőnek, világosan és közérthetően megfogalmazva kell történnie. Az érintettnek joga van kérnie a rá vonatkozó személyes adatokhoz való hozzáférést, azok helyesbítését, törlését, kezelésének korlátozását, tiltakozhat az adatok kezelése ellen. Tájékoztatni kell az érintettet a felügyeleti hatósághoz címzett panasz benyújtásának jogáról, az adatkezelés jogalapjáról, a kezelt adatok kategóriáiról, az adatok tárolásának időtartamáról és mindenekelőtt az adatkezelő, és ha van adatfeldolgozó, adatvédelmi tisztviselő, annak kilétéről, elérhetőségéről. Újdonság az adathordozhatósághoz való jog, vagyis az érintett jogosult az adatkezelőnek átadott adatok másik adatkezelőhöz való továbbítására.

A rendelet a **személyes adatok különleges kategóriáinak** kezelését – mint pl. faji vagy etnikai származásra, politikai véleményre, vallási meggyőződésre utaló adatok, továbbá genetikai és

³⁴⁰ <https://naih.hu>

biometrikus adatok, szexuális életre vonatkozó adatok – alapvetően tiltja, csak meghatározott feltételek fennállása esetén teszi lehetővé. Büntetőjogi felelősség megállapítására, illetve bűncselekményekhez kapcsolódó adatok kezelése csak közhatalmi szerv által végzett adatkezelés keretében történhet. Külön kiemeli a rendelet a gyermekeket érintő adatkezelés szabályait.

Kiemelést érdemel, hogy a GDPR szigorú szabályokat alkalmaz a profilalkotást eredményező adatok gyűjtésével kapcsolatban, vagyis a személyes adatok automatizált kezelésének olyan formái, amely lehetővé teszi személyes preferenciák vagy egészségi állapotra vonatkozó személyes jellemzők elemzését, előrejelzését. (A profilozás könnyen megvalósulhat pl. egy mobilalkalmazás során, amikor az összegyűjtött adatokból marketing célú profilt építenek.)

Az adatkezelő, adatfeldolgozó és kötelezettségeik

Az **adatkezelő** az adatvédelmi szabályozás központi szereplője. Az adatkezelő határozza meg az adatkezelés céljait és eszközeit, az adatkezeléssel kapcsolatos érdemi döntéseket meghozza. Az adatkezelő kezeli, vagyis gyűjti, tárolja, továbbítja stb. az adatokat, jellemzően a dolgozók személyes adatait, a jelentkezők önéletrajzában szereplő adatokat, de az is adatkezelés, ha kamerarendszert vagy beléptető rendszert alkalmaz, és az e körben keletkező személyes adatokat kezeli. Az adatkezelőnek egyrészt jogi szempontú feladatai vannak, másrészt az IT (információtechnológia) biztonságtechnikai oldalt is ellenőrizniük kell, a fizikai biztonság megteremtésével egyidejűleg. Az adatkezelő lehet természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség, vagy bármely egyéb szerv. Több adatkezelő közösen is meghatározhatja az adatkezelés céljait és eszközeit, akkor közös adatkezelőnek minősülnek. Az adatkezelőket érintő egyik legfontosabb feladat, olyan szervezeti és technikai megoldások bevezetése, amelyek biztosítják a kezelt adatok védelmét. Amennyiben az adatkezelési tevékenység indokolja, az adatkezelő megfelelő belső adatvédelmi szabályokat is alkalmaz.

Az adatkezelő **adatifeldolgozót** vehet igénybe, amelyhez az adatkezelő előzetes, írásban tett felhatalmazása szükséges. Az adatfeldolgozónak megfelelő garanciát kell nyújtania, hogy a technikai és szervezési intézkedései a rendelet követelményeinek megfelelnek, és biztosítják az érintettek jogainak védelmét. Az adatfeldolgozó kizárólag az adatkezelő utasításának megfelelően járhat el. Az adatfeldolgozó lehet természetes vagy jogi személy vagy bármely egyéb szerv, amely az adatkezelő nevében személyes adatokat kezel. Az adatfeldolgozó tevékenységéért az adatkezelő felel. Tipikus adatfeldolgozó lehet az üzemorvos, ha nem az adatkezelő alkalmazottja, hanem szerződött partner. Az adatkezelő a dolgozó személyes adatait továbbítja az adatfeldolgozó felé, az alkalmasság megállapítása és az egészségügyi ellátás céljából.

Az adatkezelőnek nyilvántartást kell vezetnie adatkezelési tevékenységéről és azt naprakészen kell tartania. A rendelet szabályaira történő felkészülés megkezdésekor először a kezelt személyes adatok feltérképezése szükséges, vagyis, ha indokolt az adatkezelés szempontjából, adatvédelmi hatásvizsgálatot kell lefolytatni. Bizonyos esetekben az adatkezelő jogos érdekeinek alátámasztására érdekmérlegelési tesztet kell készítenie, pl. arra figyelemmel, hogy miért alkalmaz kamerarendszert a munkahelyen. Össze kell gyűjteni az adatkezelési célokat, azokat a meghatározott szempontok szerint elemezni kell, fel kell mérni a szükséges technikai és biztonsági feltételeket. A nyilvántartás kötelező tartalmi elemeit az adatkezelők és adatfeldolgozók számára felsorolja a rendelet.³⁴¹ A nyilvántartás elektronikus formában is megfelel a követelményeknek. A nyilvántartási kötelezettség alól bizonyos esetekben felmentést ad a rendelet. A felügyeleti hatóság kérésére az adatkezelő köteles a nyilvántartást bemutatni, így válik hatékony elszámoltathatósági eszközzé.

³⁴¹ GDPR 30. cikk (1) és (2)

Adatvédelmi tisztviselő, adatvédelmi incidens

A rendeletben meghatározott esetekben **adatvédelmi tisztviselőt** kell kijelölni. Erre akkor van szükség, ha közhatalmi szerveknél történik az adatkezelés, vagy az adatalanyok nagymértékű megfigyelése folyik, továbbá akkor is, ha különleges kategóriájú adatot kezelnek. Az adatvédelmi tisztviselő lehet alkalmazott, vagy külső megbízott, lényeg a szakértelem.

Az **adatvédelmi incidens** lényegében a személyes adatok integritásának és bizalmas jellegének a sérülését jelenti. A biztonság olyan sérülése, amely a továbbított, tárolt vagy más módon kezelt személyes adatok véletlen vagy jogellenes megsemmisítését, elvesztését, megváltoztatását, jogosulatlan közlését, vagy az azokhoz való jogosulatlan hozzáférést eredményezi. Nagyon sokféle adatvédelmi incidens előfordulhat, rossz címre elküldött levél, e-mail, informatikai rendszer feltörése, személyes adatokat tartalmazó laptop elvesztése.

Az adatvédelmi incidenseket az észlelésüket követő 72 órán belül be kell jelenteni a felügyeleti hatóság, hazánkban a NAIH felé. Az adatvédelmi incidenseket naplózni és dokumentálni kell, hogy az adatkezelők visszamenőlegesen is igazolni tudják a GDPR-nak való megfelelést. Az incidenssel érintett személyeket csak akkor kell értesíteni, ha az adatsértés számukra valószínűsíthetően nagy kockázattal jár, pl. banki kódok kiszivárgása.

Az adatvédelmi felügyeleti hatóság, a nemzeti szabályozás

A nemzeti szabályozás, az Infotv. a GDPR végrehajtását, de különösen az adatvédelmi felügyelőhatóság működésének kereteit biztosító rendelkezéseket tartalmazza.

A **NAIH** a személyes adatok védelmének biztosításáért felelős hatóság, feladata a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése, vagyis, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák. Magyarországon a NAIH felel a GDPR betartásáért, ellenőrzéseket folytathat, adatvédelmi hatósági eljárást indíthat, az adatvédelmi szabályok megsértőit szankcionálhatja. Emellett jogszabályértelmezési, iránymutatási feladatai is vannak. Fontos kiemelni, hogy az eddigiekhez képest sokkal szigorúbb a bírságolás, amely elérheti a 20 millió eurót vagy a cég előző évi világgpiaci árbevételének 4%-át.

Az Infotv. további célja, hogy a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.

A **közérdekű adat** lényegében az állami vagy önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat. Különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.

A **közérdekből nyilvános adat** a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli, például a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a testület létszáma, elérhetősége, a beosztások.

A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok (adatok) megismerésére szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be.

Az adatokra vonatkozó **tájékoztatási kötelezettség** azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szerv köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

Az Infotv. alapján kötelezően közzéteendő adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni.

Az adatvédelem jogi szabályozásához kapcsolódóan, a teljesség érdekében említeni szükséges a **belügyminisztériumi normát**,³⁴² amely ágazati szinten szabályozza az irányadó eljárási szabályokat, illetve az elektronikus formában közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalával összefüggő feladatokat. A jogharmonizációs célú módosításra itt is szükség lesz.

A minősített adat védelme és főbb szabályai

A minősítés nem más, mint az adatok nyilvánosságának korlátozására biztosított törvényi felhatalmazás, a minősített adat megismerhetőségének határidőhöz – érvényességi időhöz – kötött korlátozása. A minősítés alapvető szabályai, lehetséges alkalmazási esetei a **minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.)** rendelkezései által szabályozottak. A törvény megkülönbözteti a **nemzeti**, valamint a **külföldi minősített adat** fogalmát.

A minősítési szinteket az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele határozza meg. Az érvényességi idő maximumát években határozza meg a törvény.

„**Szigorúan titkos!**” – rendkívül súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket (30 év). Rendkívül súlyos kárnak minősül, ha az adat érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele közvetlenül és tartósan sérti vagy veszélyezteti Magyarország szuverenitását, törvényes rendjét, belső stabilitását. Visszafordíthatatlanul jelentős károkat okoz az ország honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési, igazságszolgáltatási érdekeiben. Rendkívül súlyosnak minősülhet a kár akkor is, ha annak elkerülhetetlen enyhítése nagyszámú emberi élet közvetlen veszélyeztetésével jár.

„**Titkos!**” – súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket (30 év).

Súlyos kárnak minősül, ha az adat érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele által a rendkívül súlyos sérelem nem küszöbölhető ki, de enyhíthető, ha ellehetleníti vagy lényegesen akadályozza az állami vagy közfeladatot ellátó szerv rendeltetésszerű működését, közvetlen életveszélyt okoz.

„**Bizalmas!**” – károsítja a minősítéssel védhető közérdeket (20 év).

A „Bizalmas!” minősítési szint alkalmazása akkor indokolt, ha az adat érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele okozta érdeksérelem vagy veszélyeztetés ellenintézkedésekkel lényegesen enyhíthető, és az nem jár jelentős anyagi, pénzügyi ráfordításokkal. Továbbá hátráltatja a honvédelem és a nemzetbiztonsági tevékenység hatékonyságát, gátolja valamely legalább ötévi szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény felderítését, vagy elősegíti valamely ilyen bűncselekmény elkövetését, megzavarja az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működési rendjét, feladat- és hatáskörének gyakorlását és ez által közvetve Magyarország törvényben meghatározott érdekeit sérti.

„**Korlátozott terjesztésű!**” – hátrányosan érinti a minősítéssel védhető közérdeket (10 év).

Hátrányos mértékű károkozásnak minősül, ha az adat érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele megzavarja az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működési rendjét, feladat- és hatáskörének gyakorlását,

³⁴² 9/2017. (IV. 28.) BM utasítás a Belügyminisztérium adatvédelmi, adatbiztonsági és közérdekű adat megismerésére vonatkozó szabályzatának kiadásáról

és ezáltal közvetve Magyarország törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti, a hátrány azonban az elhárítására tett intézkedésekkel lényegesen enyhíthető vagy kiküszöbölhető.

A minősítést az a személy köteles kezdeményezni, akinél az állami vagy közfeladata ellátása során a minősítési feltételeknek megfelelő adat keletkezik. Amennyiben a minősíteni kívánt adat olyan személynél keletkezik, akinek minősítési jogosultsága nincs, köteles minősítési javaslatot készíteni.

A minősítő, amennyiben törvény rövidebb határidőt nem állapít meg, köteles legkésőbb 5 évenként felülvizsgálni az általa, a jogelődje vagy más minősítő által készített és a felülvizsgálat időpontjában feladat- és hatáskörébe tartozó nemzeti minősített adatot. A felülvizsgálat eredményeként a minősítő, illetve jogutódja az alábbiak szerint járhat el:

- a nemzeti minősített adat minősítését fenntartja, ha annak minősítési feltételei továbbra is fennállnak;
- minősítési szintjét csökkenti, illetve a minősítés érvényességi idejét módosítja, ha a minősítés feltételeiben változás történt;
- minősítését megszünteti, ha minősítésének feltételei a továbbiakban nem állnak fenn.

A minősítés megszüntetéséről, illetve a minősítési szint vagy az érvényességi idő módosításáról minden olyan címzettet vagy annak jogutódját értesíteni kell, akinek a nemzeti minősített adatot továbbították. A minősítésre jogosult személy az általa minősítői jogkörrel felruházott személyek minősítését a minősítés felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint felülbíráhatja, ennek eredményeként megszüntetheti a minősítést, módosíthatja a minősítési szintet, illetve a minősítés érvényességi idejét. A felülvizsgálat és a felülbírálat során a minősítési eljárás szabályai szerint kell eljárni.

Minősített adatot kezelni csak a Nemzeti Biztonsági Felügyelet³⁴³ által kiadott engedély alapján lehet, így minden olyan szervnél, ahol minősített adatot kezelnek, meg kell teremteni a minősített adat védelméhez szükséges **személyi, fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági feltételeket**.³⁴⁴

Amennyiben a NAIH vizsgálata alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes, a NAIH titokfelügyeleti hatósági eljárást indíthat.

3. Ellenőrzés

A belső ellenőrzés meghatározása

Az ellenőrzés két alrendszerre osztható: a **szakmai** és a **költségvetési** ellenőrzés.

A **költségvetési** ellenőrzés³⁴⁵ független, tárgyilagos, bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését és eredményességét növelje, továbbá fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát.

A szakmai ellenőrzésnek³⁴⁶ kiemelkedő szerepe van a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek jogszabályi és szakmai megfelelőségének megteremtésében. Az ellenőrzés értékeli és elemzi, javaslatot tesz, továbbá információt nyújt a vezetés számára a szakmai folyamatok érvényesüléséről.

³⁴³ 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről

³⁴⁴ A biztonsági feltételek tervezése során figyelembe kell venni a Mavtv. 10. § (8) bekezdésében meghatározott feltételeket.

³⁴⁵ 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

³⁴⁶ Forrás: *gtk.uni-miskolc.hu* (2018. 06. 10.)

Az ellenőrzés a vezetést támogató alaptévékenység, nyomon követi a szabályozott munkafolyamatokat és tevékenységeket, amelyek a gyakorlati végrehajtás során nem minden esetben valósulnak meg tökéletesen, pl. a normáknak, vezetői elvárásoknak megfelelően.

Az ellenőrzés minden szervezet alapvető érdeke, hiszen ez által lehetséges a hibák és rossz gyakorlat kiszűrése és megelőzése, a tevékenységek tervezhetőbbé válnak. Az ellenőrzés mindazon hibák, pontatlan gyakorlatok felderítésére szolgál, amelyek a tevékenység színvonalát (minőségét) negatívan befolyásolják. Az ellenőrzés ugyanakkor képes feltárni a jó gyakorlatot is (best practice), amely széleskörű tapasztalatokon alapul és sikeresnek bizonyult.

A szakmai belső ellenőrzés ismérvei

Az ellenőrzés ismérvei alapján fő jellemzői a **szabályszerűség**, amely alapján azt vizsgálják, hogy az ellenőrzött szervek a jogszabályoknak megfelelően végzik-e tevékenységüket. A **tervszerűség, rendszeresség, folyamatosság** azt jelenti, hogy az ellenőrzés tudatos, elemzésekre épített terveken alapul, meghatározott időszakonként, visszatérően. A **teljesség** értelmében az ellenőrzés az ellenőrző és az ellenőrzött szerv érdekeit egyaránt szolgálja.

A **függetlenség, objektivitás és megalapozottság** magukban foglalják azt a követelményt, hogy az ellenőrzés megállapításai megdönthetetlenek, tárgyilagosak és elfogulatlanok, a következtetések valóságosak legyenek.

Az ellenőrzés **típusai** többfélék lehetnek. Az ellenőrzés nagyságrendje alapján **átfogó** (komplex) ellenőrzés során az ellenőrzött szerv tevékenységének teljes körű vizsgálata folyik. A **témavizsgálat** több helyen végrehajtott azonos tartalmú ellenőrzés. A **célellenőrzés** eseti kérdésre, egy-egy feladatra vagy részterületre irányuló ellenőrzés. A **mobil ellenőrzés** olyan helyszíni ellenőrzés, amely eseti jelleggel, szűrőpróbaszerűen vizsgálja a jogszabályokban, valamint belső normákban meghatározott előírások érvényesülését, és amelynek lényegi eleme a váratlanság.

Az **ellenőrzés módszerei** meghatározásakor az ellenőrzés céljának és tárgyának megfelelő legalkalmasabb módszert szükséges alkalmazni (pl. helyszíni vizsgálat; interjú; beszámoltatás; iratok, okmányok, nyilvántartások ellenőrzés helyére történő bekérése, tanulmányozása stb.).

Az ellenőrzés **időpontja** alapján **előzetes, egyidejű vagy utólagos ellenőrzés** attól függően, hogy a vizsgálandó esemény mely szakaszában történik. Így pl. az utóellenőrzés során valamely korábban végrehajtott ellenőrzés megállapításai és javaslatai alapján a feltárt hibák és hiányosságok megszüntetésére tett intézkedések teljesítésének és azok hatásainak vizsgálata történik.

Az ellenőrzés **gyakorisága** alapján **folyamatos, ismétlődő, esetenkénti (egyszeri)** ellenőrzés valósulhat meg.

Az **ellenőrzés folyamata** az alábbi szakaszokra osztható. Az adott ellenőrzés **előkészítése és felkészülés** az ellenőrzésre, a helyszíni ellenőrzés **végrehajtása**, a **megállapítások írásba foglalása**, az ellenőrzés minőségbiztosítása (amely az ellenőrzés teljes folyamatában érvényesül), a megállapítások hasznosításával kapcsolatos feladatok végrehajtása. Biztosítani kell, hogy az ellenőrzés megállapításait tartalmazó jelentésre az érintett **észrevételeket** tehesen.

Az ellenőrzés alapvető szabályait, ismérveit, az ellenőrzések hatáskörét, céljait és feladatait, az ellenőrzés formai és tartalmi követelményeit az ellenőrökre vonatkozó etikai kódexet, a rendvédelmi szervek **Ellenőrzési Kézikönyve** tartalmazza.

4. Kommunikáció

A kommunikáció azt jelenti, hogy valamilyen gondolatot, mondanivalót akarunk eljuttatni valamilyen formában valaki számára. Az eljuttatás módjának számos formája van: beszéd, írás, képi megjelenítés, film, zene stb. A kommunikáció célja, hogy az üzenet eljusson, azt megértsék, és hitelesen közvetítse a mondanivaló tartalmát. A kommunikáció egy olyan kapcsolat, amely utat enged az információcserének, a vélemények megismerésének, a vitáknak, érveknek, a meggyőzésnek.

A sikeres kommunikációhoz megfelelően kell fogalmazni, kódolni az üzenetet, és pontosan kell ismerni a célszemélyt vagy közeget, továbbá a kommunikációs csatornát is kellőképpen kell kiválasztani, és törekedni kell az optimális időzítésre is.³⁴⁷

Az **Alaptörvény** szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Magyarország elismeri és védi a **sajtó szabadságát és sokszínűségét**, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges **szabad tájékoztatás** feltételeit. A sajtószabadság kiterjed az államtól, valamint bármely szervezettől és érdekcsoporttól való függetlenségre is.

A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény szerint Magyarországon a médiaszolgáltatások szabadon nyújthatók, a sajtótermékek szabadon közzétehetők, az információk és a vélemények a tömegkommunikációs eszközök útján szabadon továbbíthatók, a nyilvános vételre szánt médiaszolgáltatások szabadon elérhetők. A médiaszolgáltatás és a sajtótermék tartalmának meghatározása szabad, annak törvényességéért a médiaszolgáltató és a sajtótermék kiadója tartozik felelősséggel.

Sajtókapcsolatok

A sajtókapcsolatok kiépítése és fenntartása az egyik leghatékonyabb eszköze annak, hogy egy szervezet minőségi, releváns információkat juttasson el magáról a célközönségéhez. A sajtókapcsolatok vezető szerepet töltenek be a kommunikáció tudatos szervezésében, és magukban foglalják a proaktív tevékenységeket, úgymint sajtóközlemény kiadása, sajtótájékoztató megszervezése. A kommunikáció folyamatába beletartozik a visszacsatolás, reagálás, vagyis a reaktív tevékenységek is, pl. válasz az újságírói megkeresésekre. Az ezzel a témakörrel foglalkozó szakembert hívják röviden „sajtósnak.” Elsődleges feladata a médiatartalom-szolgáltatók tájékoztatása, illetve sajtóesemények szervezése.

A sajtókapcsolatok szervezésének szabályai:

- 1) Csak az igazat!
- 2) Ne használjunk szakkifejezéseket a kommunikációban!
- 3) Legyünk olyan gyorsak, amennyire csak lehet!
- 4) Mindenkit személyre szabott információval keressünk meg!

A **sajtótájékoztató** hatásos módszere a sajtókapcsolat kialakításának, mert lehetőséget biztosít a személyességre. Az újságíróval váltott pár személyes mondat – a sajtótájékoztató után – segít az újságírónak abban, hogy tudja hova tenni a szervezetet, illetve pozitív érzelmek, asszociációk kiváltását segíti elő, amikor a legközelebbi alkalommal a cégtől esetleg „csak” sajtóanyagot kap.

Az **interneten** történő kommunikáció és publikálás egyre inkább előtérbe kerül. A honlapon számtalan adat, hír, információ található, amely forrásul szolgálhat a médiatartalom-szolgáltatók képviselőinek, az érdeklődő állampolgároknek, de biztosítja a korrekt, szervezeten belüli kommunikációt is.

³⁴⁷ Bohné Keleti Katalin: A kommunikáció szerepe, csatornái, a tömegkommunikáció eszközei című művének felhasználásával

Belső kommunikáció

A belső kommunikáció a szervezet munkatársai között meglévő kapcsolatok és kommunikációs csatornák tudatos szervezése. Feladata, hogy a szervezet szempontjából kívánatos kapcsolatokat azonosítson, létesítsen és tartson fenn a szervezet és alkalmazottai között, minimalizálja az informális kommunikáció negatív hatásait, és feltárja a félreértésből, információhiányból vagy érdekkülönbségből eredő problémákat.

A belső kommunikáció arra hivatott, hogy minden érdekelthez eljuttassa a szükséges és kellő információt, annak érdekében, hogy a munkatársak a szervezeti stratégiához illeszkedve tudják munkájukat végezni. A vezetőség stratégiájának megvalósítására tett törekvései meghiúsulnak, ha az nem jut el az intézmény minden szintjére, hiszen ha a dolgozók nincsenek tisztában a célokkal, a stratégiával, a változások szükségességének okaival, úgy nyilván nem várható el a teljes azonosulás a küldetéssel. Információ hiányában a munkavállalók érdektelenné válnak a munkájukkal kapcsolatban, nem tudják, mit miért kell tenniük, és miért pont úgy, főleg, ha az eddig jól bevált gyakorlatot felváltotta valami teljesen új módszer.

A jó belső kommunikáció szükségszerűen kétirányú. A vezetőség érdekelt abban, hogy az általa meghatározott célok, feladatok érthetően, világosan eljussanak a végrehajtókhoz, akik szükség esetén kérhetik a feladat pontosítását. A megvalósításhoz szükséges és alkalmas információk továbbításán túl a vezetés igényli a visszacsatolást a feladatok teljesítéséről, a végrehajtás körülményeiről, nehézségeiről.

A belső kommunikációnak célja továbbá, hogy az alulról felfelé haladó információk a lehető legkisebb torzítással jussanak el a vezetőkhöz, így bizonyos munkafolyamatok vagy munkatársak megítélése objektív szűrőkön keresztül történjen.

A sajtó-helyreigazítás³⁴⁸

A sajtó-helyreigazítás különleges személyiségvédelmi eszköz (elsősorban a jóhírnév védelmét erősítő jogintézmény) és eljárás. A helyreigazítás és az eljárás különlegessége elsősorban azt a célt szolgálja, hogy a sérelmet szenvedett fél minél hamarabb jogorvoslatot, elégtételt nyerjen. A jogszabályban elvárt feltételek fennállása mellett a médiatartalom-szolgáltató a helyreigazító közlemény közzétételére felróhatóságától, vétkességétől függetlenül kötelezhető. Sajtó-helyreigazítás kizárólag a jogszabályban meghatározott jogsértések – azaz valótlan tény állítása, híresztelése vagy valós tény hamis színben való feltüntetése – megvalósulása esetén kérhető.

A 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (Smtv.) szerint, ha valakiről valótlan tényt állítanak, híresztelnek vagy vele kapcsolatban való tényeket hamis színben tüntetnek fel, követelheti olyan helyreigazító közlemény közzétételét, amelyből kitűnik, hogy a közlés mely tényállításai valótlan, illetve megalapozatlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben, és ehhez képest melyek a való tények.

Kríziskommunikáció

A kríziskommunikáció egy olyan kommunikációs szaktevékenység, amely válsághelyzetben a szervezet működési zavarainak leküzdését szolgálja. A kríziskommunikáció szakértői szerint a szervezet reputációja sokszor a legfontosabb értéke. Ha tehát ezt a reputációt támadás éri, megvédése kell, hogy kapja a legfőbb prioritást.

A krízis bármely olyan szituáció, amely veszélyezteteti vagy fenyegeti a szervezet reputációját vagy integritását. Ilyen szituáció lehet bármilyen jogi vita, lopás, baleset, tűz, árvíz és egyéb

³⁴⁸ 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (Smtv.) V. cím

ember okozta károk, amelyek a szervezet nevéhez köthetőek. Ugyanakkor krízishelyzetet idézhet elő az is, amikor a média vagy a környezete szemében a szervezet nem az elvárt, helyes módon reagált a fent említett helyzetekre.

5. Ügyelet

Az ügyeleti rendszerek

A Kormány a rendkívüli eseményekről történő gyors, hatékony és hiteles tájékoztatás érdekeit szem előtt tartva rendelkezett a kormányügyeleti rendszer létrehozásáról.³⁴⁹ A kormányügyelet működtetését a rendészetért felelős miniszter által vezetett minisztérium ügyeleti feladatait ellátó szervén keresztül kell biztosítani. A kormányügyeleti rendszerben a miniszterek intézkednek a vezetésük, irányításuk és felügyeletük alatt álló szerveken belül a biztonsági ügyelet kijelöléséről és a jelentési kötelezettségek teljesítéséről a rendészetért felelős miniszter felé, aki a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter részére történő megküldésről intézkedik. A Belügyminisztérium az ügyeleti feladatait, valamint a Kormányügyelet feladatait a BM Ügyelet útján látja el.³⁵⁰ A BM irányítása alatt álló szervek a tájékoztatási és jelentési kötelezettségüket a BM Ügyeleten keresztül teljesítik. A tájékoztatási kötelezettség körébe tartozó eseményeket a hivatkozott utasítás felsorolja.

A **MONITORING rendszer** célja, hogy a rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet kialakulását eredményezhető eseményekről, illetve váratlan támadás esetén olyan megbízható információkat biztosítson a Kormány, a megyei és a helyi védelmi bizottságok és a rendőri vezetés részére, amelynek alapján az országmozgósítás feladataihoz, vagy a veszély elhárításához szükséges operatív döntések, meghozhatók legyenek és biztosítsa a kormányzati szándék gyors érvényesülésének lehetőségét.

A **MONITORING I.** készenléti fokozat a békeidőszakban is működő szervek ügyeleti szolgálataira épül, és a szervek jelentéstételi kötelezettségén alapul. Az információkat a szervek a felettes szervnek és a megyei (fővárosi), helyi védelmi bizottságnak jelentik. A **MONITORING II.** készenléti fokozatot az országos eseménykövető és jelzőrendszer valamennyi résztvevője részére a miniszterelnök rendeli el, meghatározva a résztvevő szervezetet, az általuk biztosítandó információ körét, módját és idejét.

A segélyhívásokat fogadó szerv rendszere, feladatai³⁵¹

A **Hívásfogadó központ (HIK)** feladata a segélyhívások fogadása, előszűrése, feldolgozása, a szükséges híváskezelési, hívástovábbítási feladatok ellátása. A szervezeti egység az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervhez tartozik, Miskolcon és Szombathelyen működik. A HIK megszakítás nélkül, napi 24 órában, a tevékenység-irányítási központtal (TIK), a katasztrófavédelem és a mentők ügyeletével együttműködve látja el feladatait. A HIK hívásfogadója fogadja és kezeli a 112-es egységes európai segélyhívó és a nemzeti segélyhívó számokra érkező hívásokat. Folyamatos kapcsolatot tart a készenléti szervek, közmű-üzemeltetők, hatóságok, hivatalos szervek munkatársaival.

³⁴⁹ 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyeleti rendszer létrehozásáról

³⁵⁰ 33/2011. (XII. 2.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek ügyeleti szolgálatait által teljesítendő tájékoztatási kötelezettség rendjéről, valamint a Kormányügyelet működéséről

³⁵¹ 361/2013. (X. 11.) Korm. rendelet a segélyhívásokat fogadó szerv hatásköréről, feladatairól, továbbá feladatai ellátásának részletes szabályairól 57/2013. (XII. 21.) ORFK utasítás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv tevékenység-irányítási központjai, egyes rendőri szervek ügyeletei, valamint a segélyhívásokat fogadó központok egységes működéséről

A HIK-ben használt informatikai és információtechnológiai rendszer, alkalmas a segélykérővonalon érkező bejelentések, jelzések, információk fogadására, rögzítésére és továbbítására, valamint a bejelentő földrajzi helyzetének behatárolására.

A hívásfogadó rendszer által automatikusan fogadott segélyhívás alapján a hívásfogadó kikérdezi a bejelentőt, és a kapott információkat az elektronikus adatlapon rögzíti. Elsődlegesen a bejelentő személyes adatait, a segélyhívás alapjául szolgáló vészhelyzet vagy esemény helyszínét, leírását és a kikérdezés során ismertté vált egyéb szükséges információkat és adatokat. A hívásfogadó központ a hívásfogadó rendszer útján hangfelvételt készít a segélyhívásokról.

A tevékenység-irányítási szolgálatok működése (TIK)

A TIK: a megyei rendőrfőkapitányságok és a rendőrkapitányságok ügyeleti feladatát központosított formában ellátó, állandó ügyeleti szolgálati forma.

A TIK elsődleges feladata a tudomására jutott bejelentések jogszerű, szakszerű kezelése, a jelentési, tájékoztatási és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése. Feladata továbbá a társszervekkel történő kapcsolattartás, intézkedést igénylő események során a tevékenység koordinálása, a feladatellátáshoz szükséges jogszabályi felhatalmazáson alapuló adatok átadása és átvétele, az együttműködési megállapodásokból adódó kötelezettségek teljesítése. A TIK együttműködésből adódó feladatai a BM irányítása alá tartozó szerveken túl kiterjed a Nemzeti Koordinációs Központ, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint a Cserhát Mentőkutyás Különleges Mentő, Önkéntes Tűzoltó és Polgárőr Közhasznú egyesület szervezetekre.

Az országos eseménykövető és jelzőrendszer (MONITORING) működtetéséből adódó rendőrségi feladatokat a TIK végzi.

A HIK, mint a segélyhívó rendszer első szintje, szorosan kapcsolódik a második szintjeként létrehozott, a készenléti szervek elkülönült tevékenység-irányítási rendszereit hatékonyan összehangoló tevékenység-irányítási központokhoz. Szervezetten működnek együtt a Mentőszolgálat Mentés-irányítási Rendszerével. A katasztrófavédelem közreműködését igénylő események kezelését, megoldását hatékonyan segítő, térinformatikával megtámogatott, döntéstámogatási PAJZS rendszer biztosítja, amely helyi, területi és országos szintű on-line adatokkal folyamatosan segíti a katasztrófavédelem bevetésirányítási központját.

6. Védelmi igazgatás

Helye, szerepe a rendészeti tevékenységben

A védelmi igazgatás az állam komplex védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység, amely magában foglalja az Alaptörvényben szabályozott különleges jogrendre, és az azokat kiváltható helyzetekre történő felkészülést, továbbá az említett helyzetek során a honvédelmi, a polgári védelmi, a katasztrófavédelmi, a védelemgazdasági, a lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét. A közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer.

A **különleges jogrend**³⁵² közös jellemzője, hogy az állam rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát belső vagy külső eredetű (természeti, társadalmi stb.) veszélyforrás veszélyezteteti, amelynek elhárítására a rendkívüli jogrend eszközei alkalmazhatóak.

³⁵² Lásd A különleges jogrend alkotmányos szabályozása

A különleges jogrend és a válságok összefüggése

A védelmi igazgatás feladatrendszerének kétségtelenül sarkalatos pontját képezi a különleges jogrendre történő felkészülés, és az annak kihirdetését követő végrehajtási feladatok végzése. A megváltozott biztonsági környezet hatására azonban a mindennapi gyakorlatban dominánssá váltak azok a helyzetek, amelyek indokolják a védelmi igazgatási „gépezet” megmozdítását, ugyanakkor nem igénylik a különleges jogrend bevezetését. E szituációkat összefoglaló néven *válságként* aposztrofálhatjuk, amelyek döntő mértékben tematizálják napjaink biztonsági környezetét. (Példaként említhető a több évig tartó ukrán válság, amelynek közhasználatú elnevezése is utal annak jellegére.)

A védelmi igazgatás rendszere

Védelmi igazgatási szervek alatt lényegében a közigazgatás azon szereplőit értjük, amelyek irányítják az ország védelmi felkészítését, szervezik az országmozgósítás feladatait, és különleges jogrend időszakában végrehajtják a védelmi feladatokat.

A **védelmi igazgatás mint tevékenység** az erre létrehozott, valamint e feladatra jogszabályban kijelölt közigazgatási szervek azon tevékenysége, amely magában foglalja az Alaptörvényben szabályozott helyzetekre történő felkészülést, továbbá az említett helyzetek során a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatok tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló tevékenységek összességét.

A honvédelmi kötelezettség rendszere

Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. A Hvt. alapján létrehozott jogalanyok és minden Magyarországon tartózkodó ember a szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével vesznek részt.

Magyarország területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárokat személyes honvédelmi kötelezettségként:

- **hadkötelezettség** megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején,
- **honvédelmi munkakötelezettség** rendkívüli állapot idején (18-65 év közötti férfiakra és 18-55 év közötti nőkre terjed ki, az MH és a rendvédelmi szervek tényleges állománya kivételével),
- **polgári védelmi kötelezettség** teljesítése (18. évtől öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig) terheli.

A rendvédelmi szervek készenlétbe helyezése

A belügyminiszter által irányított **rendvédelmi szervek**³⁵³ részére a különleges jogrend, polgári válsághelyzetek, katasztrófaveszély esetén, valamint az ezekben az időszakokban jelentkező feladatok végrehajtására – meghatározott normaidővel – az alábbi **készenléti fokozatokban** kerülhet sor:

- **megelőző készenlét (MKT),**
- **fokozott készenlét (FKT),**
- **teljes készenlét (TKT).**

³⁵³ 3/2016. (II. 25.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter által irányított szervek készenlétbe helyezésének, különleges jogrendi feladatokra való felkészülésének és ellenőrzésének rendjéről

A készenlétre **békeállapotban (BÁ) kell felkészülni**. Az önálló belügyi szerv vezetőjének részletesen szabályoznia kell a vezetése és az irányítása alá tartozó szerv (szervezeti egység) készenléthez helyezésével és **értesítésével**³⁵⁴ összefüggő feladatokat, valamint intézkedni a végrehajtás feltételeinek biztosítására, a békeidőszaki rendeltetésének megfelelően.

³⁵⁴ 2/2016. (II. 25.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter által irányított szervek értesítési rendjéről

XII.

BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI IGAZGATÁS

1. A büntetés-végrehajtási szervezet jogállása, irányítása és vezetése

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény (Bvt.) értelmében a büntetés-végrehajtási szervezet (bv. szervezet) állami, fegyveres rendvédelmi szerv, amely feladatainak törvényes ellátásával járul hozzá a közrend és a közbiztonság erősítéséhez.

Működését a Kormány a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter³⁵⁵ (belügyminiszter) útján irányítja. A miniszter irányítási jogköre elsősorban normatív jellegű, mert rendeletek és utasítások útján szabályozza a büntetés-végrehajtás tevékenységét. Fontos feladata, hogy előkészítse a magasabb szintű jogszabályok tervezeteit, illetve a Kormány ezirányú döntéseit.

Szervezete

Központi szerv

Vezető szerve a **Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BvOP)**, élén az országos parancsnokkal, aki a jogszabályok, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a miniszter törvényben meghatározott jogkörében hozott döntéseinek keretei között vezeti a bv. szervezetet. Az országos parancsnoknak két helyettese van: a biztonsági és fogvatartási, valamint a gazdasági és informatikai.

A BvOP középírányító szervként jóváhagyja a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények szervezeti és működési szabályzatát, és személyzeti jogköröket gyakorol ezek gazdasági vezetői tekintetében.

Büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények

Intézetek: a büntetés és az intézkedés jellegére (Btk., Be.), a végrehajtási fokozatra (fogház, börtön, fegyház), a fogvatartottak életkorára (fiatal- vagy felnőttkorú), nemére (férfiak, nők) és a végrehajtás egyéb sajátos körülményeire (pl. szabálysértés miatti elzárás) tekintettel alapíthatók³⁵⁶. Ezeket (jelenleg 29 bv. intézet van) feloszthatjuk a jellemzően az előzetes letartóztatás foganatosítására hivatott **megyei (fővárosi) intézetekre**, illetve a jogerős szabadságvesztés végrehajtását végző **országos intézetekre**.

A fogvatartottak elhelyezését, mint alaptevékenységet, a büntetés-végrehajtási szervek hajtják végre. Évtizedes probléma a bv. intézetek túltelítettsége, amelyre megoldást a 2010. óta folyó férőhelybővítési program kínál.

Intézmények: a bv. szervek anyagi-technikai ellátására, a személyi állomány oktatására, továbbképzésére, egyes szociális és egészségügyi feladatok ellátására alapíthatók. Ezek a következők: Büntetés-végrehajtás Központi Kórház, Büntetés-végrehajtási Szervezet Oktatási, Továbbképzési és Rehabilitációs Központja, Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet, NKE Rendészettudományi Kar Büntetés-végrehajtási Tanszék.

³⁵⁵ Kormány Statútum 40. § (1) bek. 2. pontja

³⁵⁶ 16/2018. (VI. 7.) BM rendelet a szabadságvesztés, az elzárás, a rendbírás helyébe lépő elzárás, a letartóztatás és a szabálysértési elzárás végrehajtását foganatosító büntetés-végrehajtási intézetek kijelölésének szabályairól

Az intézetet (intézményt) a parancsnok, főigazgató főorvos, igazgató (parancsnok) vezeti és képviseli.

Gazdasági társaságok és költségvetési szervek

Kizárólagos állami tulajdonban vannak, amelyek részére az elítéltek foglalkoztatásából eredő sajátos és indokolt többletkiadásokat – a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott mértékben – a központi költségvetés megtéríti.

A szervezett foglalkoztatás a büntetés-végrehajtási **gazdasági társaságoknál** (jelenleg 12) folyik, amelyek egy-egy bv. intézet mellett működnek. Megkülönböztethetünk **ipari és mezőgazdasági**, valamint **kereskedelmi profilú** gazdasági társaságokat. Ezek irányítását és felügyeletét szakmailag a **Bv. Holding Kft.** mint uralkodó tag – megállapodás alapján – végzi, meghatározott esetekben képviseli őket. Legfontosabb feladatai közé tartozik a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak egyenruházattal történő ellátása (egyenruházati bolt, webáruház működtetése).

Személyi állománya

A szervezet több mint 8 ezer fős személyi állományának összetétele:

- 1) hivatásos büntetés-végrehajtási szolgálati jogviszonyban állók,
- 2) közalkalmazottak,
- 3) kormánytisztviselők,
- 4) munkavállalók.

Feladatellátása

Alapvető feladatai:

- 1) szabadságelvonással járó büntetések, intézkedések végrehajtása,
- 2) büntetőeljárású kényszerintézkedések végrehajtása,
- 3) szabadságvesztésből szabadultak utógondozása,
- 4) büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelői feladatok ellátása.

Feladata tehát a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni megelőzési célok elérését.

Intézkedési kötelezettség

A személyi állomány tagja a bv. szervezet feladatkörében, szolgálati beosztásának (munkakörének) a jogszerű ellátása során a jogszabályokban meghatározott intézkedések megtételére jogosult és köteles.

Egyenruha viselésére kötelezett tagját intézkedése során az egyenruhája és az azon elhelyezett azonosítószáma, a nem egyenruhást pedig szolgálati igazolványa igazolja.

Az intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban annak törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas intézkedés közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett a legkisebb személyi korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását.

Az intézkedő nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, embertelen vagy megalázó bánásmódot, az erre vonatkozó utasítást köteles megtagadni.

Köteles megakadályozni, hogy a fogvatartottak egymást bántalmazzák, sanyargassák, vagy egyéb, az emberi méltóságot sértő magatartást tanúsítsanak.

A végrehajtás rendjének és a fogvatartás biztonságának fenntartása érdekében fogatosított intézkedéssel érintett személyről, valamint az intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról mobil elektronikus megfigyelési eszközzel képfelvétel, hangfelvétel vagy kép- és hangfelvétel készíthető.

Kényszerítő eszközök alkalmazása

A törvényben meghatározott kényszerítő eszközök:

- 1) testi kényszer,
- 2) bilincs,
- 3) könnygáz,
- 4) elektromos sokkoló eszköz,
- 5) gumibot,
- 6) traumatikus és irritáló lőszer,
- 7) szolgálati kutya,
- 8) lőfegyverhasználat,
- 9) kötelékben való fellépés,
- 10) tömegoszlatás (pl. vízsugár alkalmazása).

A meghatározott kényszerítő eszközök közül – lehetőség szerint előzetes figyelmeztetés mellett – csak azok, addig és olyan mértékben alkalmazhatók, amelyek az intézkedés eredményességéhez szükségesek. Alkalmazását a szolgálati elöljárónak haladéktalanul jelenteni kell. Jogszerűségét a bv. szerv parancsnoka köteles megvizsgálni.

2. A büntetés-végrehajtás rendje

Alapértékei és alapelvei

Az Országgyűlés az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme, kiemelten az elítéltek és az egyéb jogcímen fogvatartottak emberi méltóságának a tiszteletben tartása érdekében, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmának és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése céljából, Magyarország nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségeinek figyelembevételével,³⁵⁷ az állam kizárólagos büntető hatalmának a végrehajtáson keresztül történő érvényesítése céljából, szem előtt tartva azt a társadalmi elvárást, hogy az elítéltek teljes körű foglalkoztatása által az önfenntartó büntetés-végrehajtás megvalósíthatóvá váljon, megalkotta **a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényt (Bv. tv.).**

³⁵⁷ ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT – Optional Protocol to the Convention Against Torture) kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLI. törvény

A büntetések és az intézkedések végrehajtásának **rendjét úgy kell kialakítani**, hogy a

- büntetésben és az intézkedésben megnyilvánuló joghátrányon, illetve a megelőzést szolgáló rendelkezések érvényesítésén túl elősegítse az elítélt társadalmi beilleszkedését és a jogkövető magatartás kialakulását;
- fiatakorúak tekintetében a gyermekek jogainak érvényesülését is szolgálja;
- kényszergyógykezelés esetén a társadalom védelméen túl, a kényszergyógykezelt számára megfelelő kezelést és gondozást biztosítson.

A fogvatartottakról a fogvatartó bv. szerv helyi, míg a BvOP központi **nyilvántartást vezet**.

A magyar büntetés-végrehajtás **alapértékei** a hazai jogi szabályozásból, az elfogadott nemzetközi egyezményekből, és a szakma követelményrendszeréből adódnak. A büntetés-végrehajtás rendszerét, működését átható elvi tételeket büntetés-végrehajtási alapelveknek nevezzük.

A szabadságvesztés végrehajtásához kapcsolódó **alapelvek** közé soroljuk a normalizáció elvét, a nyitottság elvét, valamint a felelősség és önbecsülés elvét, mint az európai börtönügy három legfontosabb alaptételét.

A fogvatartás végrehajtása

A fogvatartás biztonsága

A fogvatartás biztonsága olyan állapot fenntartását jelenti, amelynél az intézetben, illetve büntetés-végrehajtási feladat teljesítése miatt az intézet területén kívül tartózkodó személyek élete, testi épsége, szabadsága, a büntetés-végrehajtás anyagi javainak sérthetlensége, valamint a büntetés-végrehajtási feladatok zavartalan ellátása a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően biztosított. Megvalósulása érdekében olyan biztonsági rendszert kell kialakítani és működtetni, amely segíti, szükség esetén kikényszeríti a fogvatartás rendjére vonatkozó szabályok érvényesülését.

A biztonsági rendszer keretei között meg kell különböztetni az őrzést, a felügyeletet és az ellenőrzést:

- Az **őrzés** az elítélt meghatározott helyen való tartására, életének és testi épségének a megóvására, az intézet és az ahhoz tartozó létesítmények, illetve területek védelmére irányuló tevékenység, amelyet jogszabály alapján rendszeresített kényszerítő eszközökkel látnak el.
- A **felügyelet** az elítélt meghatározott helyen való tartózkodásának, tevékenységének folyamatos – közvetlen vagy közvetett – irányítása.
- Az **ellenőrzés** az elítélt meghatározott helyen való tartózkodásának, tevékenységének az időszakos figyelemmel kísérése.

Az elítéltek reintegrációja

A Bv. tv. alapvető jelentőséggel határozza meg a szabadságvesztés végrehajtásának feladatát, amely arra irányul, „hogy fenntartsa az elítélt önbecsülését, fejlessze a felelősségérzetét, és ezzel elősegítse, hogy felkészüljön a szabadulás utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre.” A megjelölt feladat végrehajtása érdekében fel kell használni a szükséges gyógyító, oktató, erkölcsi és szellemi erőforrásokat, biztosítani kell a rendszeres munkavégzés feltételeit.

A fogvatartottak jogállása, jogvédelme

A fogvatartottak jogállását illetően különbséget kell tenni az ország minden állampolgárát – így a fogvatartottakat is – megillető általános alapjogok és kötelezettségek, illetve a fogvatartottaknak a végrehajtással kapcsolatos speciális jogai és kötelezettségei között.

Alapvető jogállami követelmény, hogy az Alaptörvényben, illetve a törvényekben rögzített jogokat korlátozni vagy megvonni csak törvényi szintű szabályozással lehet.

Az elítéltek között nem tehető hátrányos megkülönböztetés nemzetiségi és etnikai hovatartozásuk, vallási vagy politikai meggyőződésük, származásuk, nemük, társadalmi, illetve vagyoni helyzetük szerint.

A fogvatartott is megtartja pl. polgári jogait (jogképességét, cselekvőképességét, eljárási képességét, a vagyonát illető döntési jogosultságát), továbbá mindazokat a jogokat, amelyek minden polgárt megilletnek. A meglévő kötelezettségek is érintetlenek, így pl. a fogvatartottat terheli a tartás vagy az adósság fizetésének kötelezettsége.

A büntetés-végrehajtást övező jogállami biztosítékok rendszere

A demokratikus országokban a büntetés- és intézkedés-végrehajtás differenciált és különbözőképp strukturált ellenőrzések rendszere alá tartozik.

A **belső kontrollt** a végrehajtási felügyeleti hatóságok jogi és szakmai ellenőrzése jelenti.

A büntetés-végrehajtás **külső ellenőrzését**, felügyeletét a büntetés-végrehajtási bíró, az ügyészség, az **alapvető jogok biztosa és az OPCAT** végzi. A végrehajtás ezen többféle külső kontrollja különböző formában intézményesül, és ennek megfelelően különféle jogforrásokra is alapozódik.

A **bíróság** kettős funkciót tölt be: adminisztratív, valamint igazságszolgáltatási feladatot. Hazánkban a fogvatartotti panasz és részben a végrehajtást érintő fontos döntések felülvizsgálata a büntetés-végrehajtási bíró, illetve bíróság hatáskörébe tartozik.

Az **ügyészségek** által gyakorolt törvényességi felügyelet célja, a büntetőjogi határozatok törvényes végrehajtásának elősegítése, a törvénysértések megelőzése.

A nemzetközi ellenőrzés kapcsán mindenekelőtt az **Emberi Jogok Európai Bíróságához** benyújtható egyéni jogorvoslatnak van jelentősége, a belső állami jogi út kimerítése után.

Együttműködés:

- **más rendvédelmi szervekkel** (elsősorban a rendőrséggel), így ha az intézkedések a személyi állomány vagy a fogvatartottak életének és testi épségének a megvédésére, a fogvatartás törvényes biztosítására, a fogolyszökés megakadályozására nem elegendők, a bv. szerv köteles más rendvédelmi szerv közreműködését kérni; a közrend és a közbiztonság, az élet- és vagyonbiztonság súlyos sérelme vagy annak közvetlen veszélye esetén, az intézkedésre jogosult rendvédelmi szerv megállapodás szerinti kérésére – a büntetés-végrehajtás biztonságának a veszélyeztetése nélkül – segítséget nyújt a közrendvédelmi feladatok ellátásához;
- **önkormányzatokkal** (pl. intézet alapítása vagy jellegének a megváltoztatása esetén véleményük kikérése);
- **nem állami szervekkel, szervezetekkel** kötött megállapodás alapján, a fogvatartás körülményeinek a figyelemmel kísérése, szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítése érdekében (pl. Magyar Vöröskereszt, börtönmissziók, egyesületek, alapítványok).

XIII.

NEMZETBIZTONSÁGI IGAZGATÁS

Bevezetés

A 2010-es évben a rendészeti és nemzetbiztonsági rendszerben jelentős átalakulás történt. Egyrészt korábbi jól működő szisztémák kerültek újra felállításra, másrészt teljesen új típusú szervezetek jöttek létre. A változás legutolsó eleme a 2016-os év volt a terrorrelenes jogszabálysomag elfogadásával. Mint minden rendszer, a nemzetbiztonsági védelmi háló is csak akkor működik jól, ha 100 %-os lefedettséget biztosít, kellően taglalt, ugyanakkor logikus és átlátható felépítésű. Ezt, az egyik legfontosabb célt szolgálta az, hogy szinte valamennyi szervet újra a Belügyminisztérium fogja össze.

Az elmúlt időszakban Európa, és így Magyarország biztonsági környezete is, gyökeresen megváltozott, beleértve az európaiak és magyarok biztonságérzetét is. A világon egy olyan új típusú biztonsági kihívás jelent meg, amely új választ is igényel. Európa határainál és a világban ma aszimmetrikus háború zajlik, ami azt jelenti, hogy nem lehet tudni, hogy ki, mikor és milyen eszközzel fog támadni. A „nemzetbiztonsági hálórendszer” átalakítását a sajnálatos francia, spanyol és belga események gyorsították fel 2016. év elején. Ekkor döntött a BM vezetése egy terror-törvénycsomag összeállításáról, amelynek egyik fő eleme a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK) létrehozása volt. A 2016. évi LXIX. törvény a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról hatálybalépésével azonban nem csupán a TIBEK alakult meg, hanem a törvény további fontos elemeket tartalmazott, az alaptörvény módosításától a rendőrségi törvény módosításán keresztül a büntető törvénykönyv módosításáig.

A terrorrelenes jogszabálysomag legfontosabb elemei:

- 1) az Alaptörvénybe bevezették a „terror vészhelyzet” koncepcióját,
- 2) a TIBEK megalakítása (nemzetbiztonsági szolgáltként),
- 3) terrortámadás esetén, illetve annak előkészületénél kivételes biztonsági intézkedések tehetőek,
- 4) a büntető törvénykönyv módosítása, egyes bűncselekmények büntetési tételeinek szigorítása,
- 5) a hatóságok megfejtetik, ellenőrizhetik vagy dekódolhatják a titkosított telefon-szolgáltatásokat.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) módosításával a szolgálatok köre bővült.

Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatai:

- 1) az Információs Hivatal,
- 2) az Alkotmányvédelmi Hivatal,
- 3) a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,
- 4) a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, valamint
- 5) a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ.

Az Alkotmányvédelmi Hivatal (AH), a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ), a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi elemző Központ (TIBEK), polgári nemzetbiztonsági szervként működnek, a Terrorelhárítási Központ (TEK) és a Nemzeti Védelmi Szolgálat

(NVSZ), a rendőrségi törvényben kerültek nevesítésre. Utóbbi kettő említése azonban elengedhetetlen a nemzetbiztonsági igazgatás fejezetében, hiszen a TEK tevékenységi körénél és speciális jogszabályi felhatalmazásánál fogva is szorosan kötődik a titkosszolgálatok munkájához, az NVSZ esetében pedig a szoros együttműködés mellett az általa biztosított, kibővült védelmi kör is indokolja a fejezeti szinten szoros egységben történő tárgyalást.

Alkotmányvédelmi Hivatal

A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény hatalmazta fel a Kormányt, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait és működését külön nemzetbiztonsági törvény megalkotásáig rendeletben szabályozza. A Minisztertanács e felhatalmazásnak a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel tett eleget, amelyben meghatározta a nemzetbiztonsági szolgálatok struktúráját, az egyes szolgálatok feladatait.

1990. március 1-jével két polgári és két katonai szolgálat kezdte meg a működését: egyfelől a polgári hírszerzést végző Információs Hivatal, illetve az alkotmányvédelmi, kémelhárítási, terrorelhárítási, valamint gazdaságbiztonsági (stb.) feladatokért felelős Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH), másfelől a Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal.

A magyar titkosszolgálati intézményrendszer működtetésében és felépítésében jelentős változást hozott az Nbtv., amely a korábbi átmeneti szabályozást váltva megteremtette a szolgálatok működésének alkotmányos feltételrendszerét. A magyar titkosszolgálati közösség ötödik tagjaként a Nemzetbiztonsági Hivatalból kiváltak a titkos információgyűjtés technikai feladatait végrehajtó szervezeti egységek, létrejött a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat.

A 2010-ben megalakult Országgyűlés a kormányprogram részeként elfogadta az NBH új elnevezésével, Alkotmányvédelmi Hivatal névvel együtt azt, hogy az AH az NBSZ-szel közösen a Belügyminisztérium irányítása alá került.

Az AH az alábbi főbb feladatokat látja el:

Kémelhárítás

Az Nbtv. 5. § a) pontja alapján az AH kiemelt fontosságú feladata a Magyarország érdekeit sértő külföldi titkosszolgálatok tevékenységének, politikai, gazdasági, pénzügyi információszerzésének, befolyásolási törekvésének felderítése, akadályozása, az ellenérdekű fél módszereinek megismerése.

Alkotmányvédelem

Az Nbtv. 5. § b) pontja az AH feladatává teszi Magyarország alkotmányos rendjének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítését és elhárítását. Az alkotmányos rendet több irányból érhetik támadások, annak megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések különböző formában és intenzitással jelentkezhetnek. Az alkotmányos rendet éppúgy veszélyeztethetik a szélsőséges vallási törekvések, mint a demokratikus jogrendet elutasító ideológiai alapon szerveződő vagy erőszak alkalmazására kész csoportok.

Gazdaságbiztonság

Az AH-nak – az Nbtv. 5. § d) pontja értelmében – egyik alapvető feladata, hogy Magyarország gazdaságát veszélyeztető, a tudományos és a technikai eredményeket jogszerűtlen módon megszerezni vagy felhasználni kívánó, a pénzügyi rendszer működésére kockázatot jelentő személyekkel és törekvésekkel, valamint a jogellenes kábítószer-, illetve fegyverkereskedelemmel szemben fellépjen.

Nemzetbiztonsági védelem

Az Nbtv. 5. § e) pontja feljogosítja és kötelezi az AH-t arra, hogy a központi államhatalmi és a kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervek, intézmények és létesítmények biztonsági védelmét garantálja, amelyekkel az AH együttműködési megállapodást köt, és amelyben a felek meghatározzák, hogy milyen jogszabályok alapján és hogyan tudják közösen ellátni e feladatot.

Nemzetbiztonsági ellenőrzés

Az érintett személy tudtával és beleegyezésével történő nemzetbiztonsági ellenőrzések elvégzésének alapvető célja azon körülmények, esetleges kockázatok felderítése, amelyek által a fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek tevékenysége jogellenes céllal befolyásolhatóvá, illetve támadhatóvá válhat.

Az AH-nak a fentiekén túl további szakmai feladatai vannak más közigazgatási szervekkel közösen a legális és illegális migráció, az embercsempészet, a proliferáció, a non proliferáció, valamint a többi titkosszolgálattal közösen és önállóan is iparbiztonsági ellenőrzést végez.

Nemzetbiztonsági Szakszolgálat

Főbb tevékenységi területei

Az NBSZ feladata Magyarország nemzetbiztonsági védelmének, a bűncselekmények megelőzésének és feltárásának, valamint az igazságszolgáltatás hatékonyságának elősegítése. Az NBSZ magasan képzett szakembereivel, folyamatosan fejlesztett eszközeinek és módszereinek alkalmazásával, titkos információgyűjtési és adatszerzési, továbbá szakértői szolgáltatásokat nyújt az igénybevételre törvényi jogosultsággal rendelkező nemzetbiztonsági és bűnüldöző szerveknek.

Az NBSZ a törvény által feljogosított szervezetek, a polgári és katonai titkosszolgálatok, a TEK, az NVSZ, a NAV, az ügyészség és természetesen a legnagyobb megrendelő, a rendőrség igényei alapján biztosítja a titkos információgyűjtő tevékenységhez szükséges különleges technikai eszközöket és anyagokat, a titkos információgyűjtés különleges eszközeivel és módszereivel – írásbeli megkeresésre – szolgáltatást végez.

Az Nbtv.-ben előírt feladat a speciális távközlési összeköttetés biztosítása a Kormány által meghatározott felhasználók részére. Az NBSZ ellátja továbbá a biztonsági okmányok védelmével összefüggő hatósági felügyeletet, valamint szakértői tevékenységet végez.

Feladatok

Műveleti felderítés keretében:

- 1) külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés keretében az érintett személy, valamint azzal kapcsolatba hozható helyiség, épület és más objektum, terep- és útvonalszakasz, jármű, esemény megfigyelése, az észlelt technikai eszközzel való rögzítése;
- 2) külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés keretében a nemzetbiztonsági jelleg leplezésével történő információgyűjtés.

Technikai felderítés keretében:

- 1) külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés keretében információk gyűjtése a hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből;
- 2) külső engedély alapján a vezeték nélküli hírközlő hálózaton folytatott kommunikáció tartalmának az ellenőrzése, megismerése, és az észlelt technikai eszközökkel történő rögzítése;
- 3) titkos információgyűjtés keretében titkos kutatás támogatása;

- 4) titkos információgyűjtés, illetve titkos adatszerzés keretében a lakásban történtek technikai eszközök segítségével történő megfigyelése és rögzítése;
- 5) technikai elhárítás.

Szakértői tevékenység körében:

- 1) a biztonsági okmányok előállításával, védelmével összefüggő hatósági jogkör gyakorlása;
- 2) a közösségi, illetve nemzeti fejlesztésű okmányok fejlesztésével, bevezetésével összefüggő szakmai döntés-előkészítésben történő részvétel;
- 3) szakértői tevékenység (okmány-, írás-, nyelvész-, vegyész-, informatikai-, hírközlési- és egyéb szakértői tevékenység, grafológia, hang-azonosítás, hang-elemzés);
- 4) Robbanóanyag Analitikai Laboratórium és Okmányszakértői Laboratórium működtetése.

Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ

Napjaink biztonsági kihívásaira eredményes választ akkor lehet adni, ha a nemzetbiztonság és a közbiztonság megóvásában feladatot ellátó vagy abban kiemelten érintett állami szervek közötti koordináció, mindenekelőtt az információ áramlása a kor igényeinek megfelel.

A hazánkat ért nemzetbiztonsági kihívásokra adott hatékony válaszhoz elengedhetetlen, hogy a döntéshozó hatalom a belső biztonsági helyzetről is átfogó, folyamatos és naprakész információkkal rendelkezzen. Szükség van egy olyan információfúziós rendszerre, amely megfelelő információkkal, tudással, taktikai képességgel egyszerre biztosít hatékony fellépést a nemzetközi és a hazai terrorizmus, illetve az annak bázisát jelentő szervezett bűnözés, valamint az egyre növekvő erőszakosságot mutató bűncselekmények elkövetőivel szemben. Emellett alkalmas arra is, hogy információfúziós központként elemző-értékelő és koordinatív munkája által hatékonyan és valós időben kormánytájékoztatót is nyújtson.

A TIBEK a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (SZBKK) általános jogutódja, ami azt is jelenti, hogy azok az elemzések, működő munkacsoportok, amelyek az SZBKK megszűnésekor folyamatban voltak, a továbbiakban is teljes felhatalmazással végezhetik a feladataikat, az SZBKK által felhalmozott információs bázis továbbra is rendelkezésre állt. Ez azért fontos tény, mert az információfúzió mechanizmusát nem a nulláról kellett kialakítani, hanem a meglévő csatornák finomhangolásával, kiszélesítésével, az információs bázis megőrzésével hatékonyan lehetett a szélesedő feladatkörnek megfelelni. Ezek pedig:

- **szervezett bűnözés,**
- **terrorizmus,**
- **nemzetbiztonsági ügyek.**

A TIBEK feladatai:

A TIBEK feladatai szerint hármas tagozódást tudunk elkülöníteni:

- általános feladat,
- kormányzati tájékoztató tevékenységhez és
- elemző-értékelő, koordinációs tevékenységhez köthető feladatok.

A Központ legfontosabb tevékenységei

- 1) a rendelkezésre álló valamennyi adat felhasználásával Magyarország nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettségi helyzetének folyamatos elemzése és figyelemmel kísérése;
- 2) közvetlen terrorhelyzet esetén, illetve a fokozott kockázatot jelentő biztonsági kérdésekben koordinációs tevékenység ellátása az érintett szervek bevonásával;
- 3) Magyarország biztonsági- és bűnügyi helyzetét érintő új jelenségekről elemzések, tanulmányok készítése;
- 4) utasadat információs feladatok ellátása;
- 5) nyílt információgyűjtést és feldolgozást végző szolgáltató és támogató szerv működtetése;
- 6) elemző, tájékoztató és koordinációs tevékenység ellátása az együttműködő szervek hatáskörébe és illetékességébe utalt információk felhasználásával;
- 7) az együttműködő szerveknél bünszervezetek és terrorszervezetek, valamint a szervezett bűnözői és terrorista csoportok tevékenységének figyelemmel kísérése, az ilyen szervezetek és csoportok egymáshoz való viszonya, kapcsolatai, jogsértő módon szerzett vagyonuk, illetve az ilyen vagyon jogsértő módon való eredetének leplezésére irányuló törekvései, és az ilyen célt szolgáló vállalkozásai elemzésével segítség nyújtása az ellenük való fellépéshez.

Kormányzati tájékoztató tevékenység során kiemelt feladata:

- 1) kormányzati tájékoztató és döntéstámogató, valamint biztonságpolitikai és bűnügyi stratégiai elemző tevékenység folytatása, ennek érdekében az együttműködő szervek számára információs igények meghatározása;
- 2) a Kormány által megfogalmazott, a döntései meghozatalához szükséges eseti és időszakos hírigények összeállítása, folyamatos aktualizálása, majd az együttműködő szervek irányába közvetítése.

A nemzetbiztonsági igazgatás fejezetben illik megemlítenünk két további titkosszolgálatot, amelyek tevékenységük alapján logikailag e fejezetbe illenének, azonban igazgatás, felügyelet és irányítás szempontjából nem tartoznak a BM illetékességi körébe szakmai irányításukat társmínisztériumok látják el, tagjaik/állományuk tekintetében a BM szabályozásától eltérő normák vonatkoznak e szervekre és tagjaikra. Erre tekintettel a két szolgálat nem tárgya a nemzetbiztonsági igazgatás tananyag különös részének.

Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ)

A Katonai Biztonsági Hivatal és a Magyar Köztársaság Katonai Felderítő Hivatal összevonásával 2012. január 1-jén alakult meg a **KNBSZ**. A katonai hírszerzés és elhárítás egységes működésének célja a Magyarország biztonsága ellen irányuló törekvések felfedése és akadályozása, a politikai és katonai döntéshozatal, valamint a nemzeti érdekérvényesítő képesség támogatása. A Szolgálat egyik legfontosabb feladata a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség törvényes működésének biztosítása, a nemzetközi katonai műveletekben szolgáló magyar katonák hírszerző támogatása és biztonsági védelme. Ezen belül különösen:

- 1) felfedi a Magyarország ellen irányuló, támadó szándékra utaló törekvéseket;
- 2) felderíti és elhárítja a külföldi titkosszolgálatoknak Magyarország szuverenitását, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető törekvéseit és tevékenységét;
- 3) megszerzi, elemzi és továbbítja a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldi eredetű, a biztonságpolitika katonai elemét érintő katonapolitikai, hadiipari és katonai információkat;

- 4) működési területén felderíti és elhárítja Magyarország törvényes rendjének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvéseket;
- 5) feladatkörét érintően információkat gyűjt a válságkörzetekről, illetve a Magyar Honvédség műveleti területen lévő alakulatait és azok állományát veszélyeztető törekvésekről és tevékenységekről, valamint részt vesz a Magyar Honvédség műveleti területen alkalmazott erőinek nemzetbiztonsági védelmében, felkészítésében és támogatásában;
- 6) biztosítja a Honvéd Vezérkar hadászati-hadműveleti tervező munkájához szükséges információkat, működteti Magyarország katonai felderítő rendszerét;
- 7) információkat gyűjt a honvédelmi érdeket veszélyeztető kiber-tevékenységről és szervezetekről, biztosítja a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, valamint a Honvéd Vezérkar információvédelmi tervező munkájához szükséges információkat;
- 8) információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető terrorszervezetekről, felderíti és elhárítja a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a Magyar Honvédség szervezeteinél a külföldi hatalmak, személyek vagy szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit;
- 9) információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető jogellenes fegyverkereskedelemről, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumot és a Magyar Honvédség biztonságát veszélyeztető szervezett bűnözésről, ezen belül kiemelten a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemről;
- 10) közreműködik a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák, valamint a haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmának felderítésében, megelőzésében, megakadályozásában és legális forgalmának ellenőrzésében.

Információs Hivatal (IH)

A Külügyminisztérium irányítása alatt működő **Információs Hivatal** Magyarország polgári hírszerző szolgálata. Alapfeladata a kormányzati információs igények figyelembevételével, a külföldi eredetű, illetve külföldre vonatkozó információk megszerzése, és azok értékelésével a kormányzati döntéshozatal támogatása. Az IH tevékenysége során együttműködik a többi magyar nemzetbiztonsági szolgálattal, a rendvédelmi és más állami szervekkel. A szolgálat kiemelt feladatai:

- 1) megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű, a nemzet biztonsága érdekében hasznosítható információkat, továbbá Magyarország érdekeinek érvényesítését szolgáló tevékenységet folytat;
- 2) felderíti a Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységet;
- 3) információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető, külföldi szervezett bűnözésről, különösen a terrorszervezetekről, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemről, a tömegpusztító fegyverek és alkotóelemeik, illetve az előállításukhoz szükséges anyagok és eszközök jogellenes nemzetközi forgalmáról;
- 4) felderíti az ország gazdasága biztonságának és pénzügyi helyzetének veszélyeztetésére irányuló külföldi szándékokat és cselekményeket;
- 5) közreműködik a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának felderítésében és megelőzésében;
- 6) ellátja a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar szervek (intézmények) és létesítmények biztonsági védelmét.

A nemzetbiztonsági szolgálatokkal történő legszorosabb együttműködés miatt kerül ebben a fejezetben tárgyalásra a két „speciális rendőrség” a TEK és az NVSZ.

Terrorelhárítási Központ

A terrorizmus az erőszaknak, vagy azzal való fenyegetésnek az alkalmazása, amelynek elsődleges célja félelem, zavar keltése, és ennek révén meghatározott politikai eredmények elérése vagy a hatalom megtartása. A globális biztonsági kihívások között egyre jelentősebb szerepet játszik a nemzetközi terrorizmus. Magyarország Kormánya 2010-ben meghirdette a szabadság, a biztonság és a rend térségének megteremtését, azonban ez elképzelhetetlen az állam hatékony védelmi funkciójának kiépítése és működtetése nélkül. Ehhez egy olyan koherens, a szükséges információkkal, tudással, képességgel rendelkező szervezetre volt szükség, ami egyszerre biztosítja a hatékony fellépést a nemzetközi és hazai terrorizmus, illetve az annak bázisát jelentő szervezett bűnözés, valamint az egyre növekvő erőszakosságot mutató, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett személy elleni bűncselekmények elkövetőivel szemben, az állam első számú vezetőinek teljes körű védelmét ellátja, és ugyanakkor biztosítja az állampolgári jogok lehető legteljesebb tiszteletben tartását. Mindezekon túl a terrorizmus elleni fellépéshez rendelkezésre álló személyi, tárgyi és költségvetési források hatékonyabb, centralizáltabb felhasználása érdekében szükséges volt egy központ létrehozása, amely egy szervezeten belül, hatékonyan képes ellátni e feladatokat, és szakmai háttere alkalmassá teszi más szervek terrorizmus elleni tevékenységének koordinálására.

A TEK 2010. szeptember 1-jén kezdte meg működését.

A nemzetközi követelmények alapján kialakított szerv az ország egész területére illetékességgel rendelkezik, de rendkívüli esetekben munkatársai Magyarországon kívül is bevetethők. Terrorrelhárító feladatköréből adódóan végrehajtja terrorcselekmények felderítését és megszakítását, bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható fegyveres személyek elfogását, személy elleni erőszakos bűncselekmények megszakítását, ön- vagy közveszélyes állapotban lévő személyek elfogását. Emellett folyamatosan elemzi és értékeli Magyarország terrorfenyegetettségét, koordinálja a megelőzésben és elhárításban illetékes szervek tevékenységét. A TEK a hazai együttműködési kereteken túl – nemzetközi szerepvállalása során – kapcsolatot tart más államok terrorelhárító szerveivel is.

Nemzeti Védelmi Szolgálat

2011. január 1-jei hatállyal – összhangban az új kormányzat átfogó államigazgatási reformjával – módosult a rendőrség szervezete. Az elhárítási területek a rendőrség (határőrség), a Vám- és Pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a katasztrófavédelem, illetve az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság egységei voltak. Mindez a közszolgálati korrupció elleni hatékony fellépés miatt bővült az akkori Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal (BÁH) és a NAV-val, hiszen ezen szervek is olyan állami funkciókat látnak el, amelyek az ország működése, az állampolgárok közérzete, megítélése szempontjából kiemelt jelentőségűek. A bővülés következő állomása volt, hogy a Belügyminisztérium alá tartozó polgári titkosszolgálatok, belső, biztonsági és büntetőfeladatokat is az NVSZ hatáskörébe tartoznak.

Bűnmegelőzés, büntetőfeladat

Az NVSZ felderíti a jogszabály által hatáskörébe utalt bűncselekményeket. Büntetőfeladat tevékenységét a nyomozás elrendeléséhez szükséges gyanú megállapításáig vagy kizárásáig folytatja. Amennyiben bűncselekmény elkövetésének gyanúját észleli, haladéktalanul feljelentést tesz a nyomozás teljesítésére hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó

hatóságnál vagy az ügyésznél és átadja az általa összegyűjtött adatokat. Az NVSZ nyomozóhatósági jogkört nem gyakorol.

A kifogástalan életvitel ellenőrzése és a megbízhatósági vizsgálat

A kifogástalan életvitel ellenőrzése lehetővé teszi, hogy csak az lehessen hivatásos állomány tagja, aki valóban arra érdemes. A megbízhatósági vizsgálat folyamatos kontrollt jelenthet a szervezeteknél a jogállamiság követelményeit szolgálva. Vizsgálja a feladatellátás során tanúsított magatartást, az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülését. Preventív módon ellenőrzi a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket. Megteremti a lehetőséget annak kimutatására, hogy ki vált méltatlanná a köz szolgálatára.

XIV.

ADÓ- ÉS VÁMIGAZGATÁS

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) és a Vám- és Pénzügyőrség (VP) integrációjával, 2011. január 01. hatállyal került létrehozásra. Az integráció, a szervezet fejlődése és a feladatok racionalizálása azóta is folyamatos. Jogállására, szervezetére, feladataira, személyi állományára, valamint tevékenységére a **Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény** rendelkezéseit kell alkalmazni.

1. A NAV jogállása és szervezeti keretei

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó, kijelölt miniszter által irányított, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.

A NAV a központi költségvetésben önálló fejezetet képez. Feladatait központi szervei és területi szervei útján látja el.

A NAV központi szerve a Központi Irányítás és a Bűnügyi Főigazgatóság.

Területi szervei:

- 1) a megyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóságok (a továbbiakban: megyei igazgatóságok),
- 2) a Fellebbviteli Igazgatóság,
- 3) a NAV nyomozóhatósági feladatait ellátó területi szervei és
- 4) kormányrendeletben³⁵⁸ meghatározott igazgatóságok, illetve intézetek, melyek a következők:
 - Kiemelt Adó- és Vámigazgatóság (a továbbiakban: KAVIG),
 - Repülőtéri Igazgatóság,
 - Bevetési Igazgatóság,
 - Szakértői Intézet,
 - Informatikai Intézet,
 - Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézet,
 - Gazdasági Ellátó Igazgatóság.

A NAV személyi állományának összetétele:

- 1) kormánytisztviselők,
- 2) hivatásos állományú tagok (pénzügyőrök),
- 3) kormányzati ügykezelők,
- 4) munkavállalók,
- 5) tisztjelöltek.

³⁵⁸ 485/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről

2. A NAV vezetői, irányítása és felügyelete

A NAV vezetőjének feladat- és hatáskörét a kijelölt miniszter (pénzügyminiszter)³⁵⁹ irányítása alá tartozó, a Kormány rendeletében kijelölt államtitkár (a továbbiakban: állami adó- és vámhatóság vezetője) gyakorolja. Az állami adó- és vámhatóság vezetője képviseli a NAV-ot, közvetlenül vezeti a Központi Irányítást, továbbá ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály a NAV vezetőjének feladat- és hatáskörébe utal.

Az állami adó- és vámhatóság vezetőjének szakmai helyettesei a kijelölt miniszter által irányított minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott, az állami adó- és vámhatóság vezetője által irányított helyettes államtitkárok. Az állami adó- és vámhatóság vezetője és szakmai helyettesei szolgálati előljárója a NAV hivatásos állományú tagjainak.

A NAV gazdasági vezetője a Központi Irányítás főigazgatója, akinek a munkáját főigazgató-helyettes segíti.

A Bűnügyi Főigazgatóságot az állami adó- és vámhatóság vezetője által kinevezett főigazgató vezeti. A Bűnügyi Főigazgatóság vezetésében az állami adó- és vámhatóság vezetője által kinevezett főigazgató-helyettes vesz részt.

A NAV területi szervét az állami adó- és vámhatóság vezetője által kinevezett igazgató vezeti. A NAV területi szervének vezetésében az állami adó- és vámhatóság vezetője által kinevezett igazgatóhelyettes (igazgatóhelyettesek) vehet (vehetnek) részt.

A területi szerv felettes szerve a Központi Irányítás. Kivételt képez a főszabály alól a Bűnügyi Főigazgatóság, melynek szervezete esetében a nyomozóhatósági feladatait ellátó területi szervek felettes szerve a Bűnügyi Főigazgatóság.

További kivételes hatáskör, hogy a Kormány rendeletében megjelölt területi szervek által első fokon hozott döntésekkel (intézkedésekkel) szemben induló jogorvoslati eljárásokban felettes szervként a Fellebbviteli Igazgatóság jár el.

3. A NAV feladatai

A NAV – mint állami adó- és vámhatóság – látja el

- az állami adóhatóság és
- a vámhatóság

jogszabályban meghatározott feladatait.

Ezek a feladatok rendkívül sokrétűek, melyek közül alapvetően és általánosságban a NAV feladata:

- a részben vagy egészben a központi költségvetés, a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap vagy az elkülönített állami pénzalap javára teljesítendő kötelező befizetés,
- a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalap terhére juttatott támogatás, adó-visszaigénylés vagy adó-visszatérítés,
- az uniós vámjog végrehajtásáról szóló törvény hatálya alá tartozó kötelező befizetések megállapítása, beszedése, nyilvántartása, végrehajtása, visszatérítése, kiutalása és ellenőrzése, feltéve, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik.

Továbbá a NAV részletesen, a teljesség igénye nélkül, de különösen az alábbi feladatokat látja el:

³⁵⁹ Kormány Statútum 64. § (1) bek. 1. pontja

- 1) lefolytatja az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló kormányrendelet szerinti központosított ellenőrzést,
- 2) a kormánytisztviselői, a kormányzati ügykezelői, a hivatásos állományú tagjai és munkavállalói részére egészségmegőrzési, egészségügyi, szociális és kulturális feladatokat lát el,
- 3) a kormánytisztviselői, a kormányzati ügykezelői, a hivatásos állományú tagjai részére ellátja a munkavégzésükhöz szükséges képzés, továbbképzés megszervezését és lebonyolítását,
- 4) az informatikai rendszerek és az elektronikus ügyintézés fejlesztése érdekében gazdasági társaságot működtet, amelynél a tulajdonosi jogokat az állami adó- és vámhatóság vezetője gyakorolja,
- 5) végzi a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény rendelkezései betartásával kapcsolatos, feladatkörébe utalt ellenőrzési, hatósági felügyeleti feladatokat,
- 6) végzi az Európai Csalásellenes Hivatallal (OLAF) történő együttműködéssel és koordinációval kapcsolatban a külön törvényben meghatározott feladatokat,
- 7) adóigazgatási jogkörében
 - ellátja az adók módjára behajtandó köztartozás végrehajtásával kapcsolatos, illetve az egyéb kötelező befizetésekkel kapcsolatos, az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe utalt feladatokat,
 - ellátja a csődeljárásban, a felszámolási eljárásban, a végelszámolásban, a kényszertörlési eljárásban, a vagyonrendezési és adósságrendezési eljárásban a NAV hatáskörébe tartozó követelések tekintetében a hitelezői feladatokat, és jogszabályban meghatározott esetben és módon egyéb hitelezők képviselőjét; a végrehajtási eljárásban ellátja a végrehajtás foganatosítójaként a törvény által meghatározott feladatokat,
- 8) vámigazgatási jogkörében végzi
 - az európai uniós vámjog alapján az áruk vámeljárási alá vonását,
 - a vámhatáron át lebonyolódó áru- és utasforgalom vámellenőrzését, a vámtartozások és a vámeljáráshoz kapcsolódó egyéb terhek kiszabását és beszedését,
 - közvetlenül vagy közvetve – meghatározott körben – az áruk azonosságának (adózási szempontból történő besorolásának és egyéb jogszabály által meghatározott követelményeknek) a vizsgálatát, illetve a vizsgálat megtörténtének ellenőrzését,
 - a vám-, az adó- és egyéb jogszabályokban meghatározott adóztatási, ellenőrzési és utólagos ellenőrzési feladatokat,
 - az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapról (EMGA) finanszírozott kifizetésekhez kapcsolódó utólagos ellenőrzéseket,
- 9) jövedéki igazgatási jogkörében végzi
 - a jövedéki jogszabályokban meghatározott jövedéki adóztatással, ellenőrzéssel,
 - a jövedéki jogszabályokban meghatározott jövedéki ügyekkel kapcsolatos feladatokat,
- 10) bűnüldözési és nyomozóhatósági jogkörében végzi a Be. által hatáskörébe utalt bűncselekmények megelőzését, felderítését, megszakítását és nyomozását, valamint nem nyomozóhatósági jogkörében eljárva ellátja a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény által hatáskörébe utalt feladatokat a nyomozó hatóság, a nemzetbiztonsági szolgálat, az ügyészség, a bíróság, továbbá a rendőrségről szóló törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési

és bünfelderítési feladatokat ellátó, valamint terrorizmust elhárító szerv törvényben meghatározott feladatai elősegítése érdekében,

- 11) rendészeti és igazgatási jogkörében
 - végzi a külön jogszabály által hatáskörébe utalt szabálysértések felderítését és elbírálását,
 - ellátja a NAV nyomozó hatósága által elrendelt személyi védelmet a vonatkozó jogszabályok keretei között,
 - végzi meghatározott körben anyagi javak, értékek őrzését, kísérését,
 - végzi az elfogott, előállított, őrizetbe vett, valamint fogva tartott személyek őrzését, kísérését,
 - jogszabályban meghatározott ellenőrzési kötelezettségeinek és jogosultságainak végrehajtása egyik formájaként mozgó egységekkel végzi Magyarország területén – az EU külső határán működő határátkelőhelyek kivételével – a mélységi ellenőrzési tevékenységet,
 - a külön jogszabályban meghatározott rendvédelmi, igazgatási feladatokat,
- 12) külön jogszabályban szabályozott, nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák forgalmának ellenőrzését,
- 13) a nemesfémforgalommal és fémjelzéssel kapcsolatos ellenőrzési feladatokat,
- 14) a vám-, a jövedéki, a szabálysértési és egyéb eljárások során keletkezett, a feladat- és hatáskörébe tartozó adatok kezelését,
- 15) a fémkereskedelmi hatósági feladatokat,
- 16) a környezetvédelmi termékdíjjal és a regisztrációs adóval kapcsolatos adóztatási és ellenőrzési feladatokat.

4. Együttműködés

A NAV nyomozó hatósága és a Rendőrség illetékes szervei hatáskörükben eljárva kötelesek együttműködni, és kötelesek egymást a bűnmegelőző és felderítő tevékenység gyakorlása során támogatni.

A feladatellátás során az alábbi ügyekben az állami adó- és vámhatóság jár el:

- 1) az adó, a költségvetési támogatás,
- 2) az adó-visszaigénylés, -visszatérítés,
- 3) az állami garancia (kezeség) kiutalása és visszakövetelése,
- 4) az adók módjára behajtandó köztartozás végrehajtása,
- 5) az általános közigazgatási rendtartás alapján a végrehajtás tekintetében a hatáskörébe tartozó kötelezettségek,
- 6) az önkormányzatokat megillető helyi adóval, illetve a gépjárműadóval összefüggő tartozások megkeresés alapján történő végrehajtása ügyében, feltéve, hogy azt törvény vagy kormányrendelet nem utalja más hatóság vagy adóhatóság hatáskörébe.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 7 módosításával
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Ákr.	2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
Be.	2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
Bír. tv.	2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
Bnytv.	2009. évi XLVII. törvény a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról
Btk.	2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
Bvt.	1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről
Bv. tv.	2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról
E-ügyintézési tv.	2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
Hszt.	2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
Hvt.	2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről, a Magyar Honvédségről és a bevezethető rendkívüli intézkedésekről
Infotv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
Jat.	2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
Kat. tv.	2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
Kbt.	2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
Kjt.	1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
Kkt.	1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
Kormány Statútum	94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
Kp.	2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
KRESZ	1/1975 (II. 5.) KPM_BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól
Ksztv.	2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
Kttv.	2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
Mavtv.	2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Mt.	2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
Nbtv.	1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
Pp.	2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
Rtv.	1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
Szabs. tv.	2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
Szankciótv.	2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról

SZNyR stat. r.	329/2007 (XII.13.) Kormányrendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről
Ütv.	2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
Vbt.	2016. évi XXX. törvény a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről
Vht.	1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról