

A közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei

Szerző: BARTA Attila

Affiliáció: adjunktus, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2020.11.02

Idézési javaslat: BARTA Attila: „A közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-intezmenyrendszere-es-szervezesi-elvei> (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A szócikk célja, hogy általános áttekintést biztosítson a közigazgatás intézményrendszeréről, amely nem más, mint az adott időben és adott helyen alkalmazott közigazgatási intézmények összessége. Tipikusan akkor beszélünk erről a kategóriáról, ha a feladatokat egy közigazgatási szerv (például helyi önkormányzat) vagy egy közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv (például köztisztviselő) valósítja meg, a működésére vonatkozó szabályokat a közigazgatási (anyagi, alaki, szervezeti) jog rendezi, valamint a szervezeti célokat jellemzően a közigazgatás személyi állománya (például köztisztviselő) kivitelezzi. Makromegközelítésben a közigazgatás intézményrendszerének két jól elkülöníthető része van. Egy szűkebb, meglehetősen stabil, homogén magja, amely csak közigazgatási szervekből áll (ez a közigazgatás szervezetrendszere, másképp szűk értelemben vett intézményrendszer, avagy direkt közigazgatás), valamint egy, az előbbieket mellett létező és jóval heterogénebb megoldásokat felvonultató ún. paraetatikus része (közvetett, avagy indirekt közigazgatás). Fontos hangsúlyozni, hogy a direkt és indirekt megoldások nem egymást helyettesítő, hanem egymást kiegészítő intézményeket takarnak. A konkrét megoldások köre és egymáshoz viszonyított arányuk hosszabb időtávban vizsgálva – országonként és korszakonként is – változni szokott, amit különböző társadalmi tényezők (például demokrácia, jogfejlődés, depolitizáltság, szakmai és technikai követelmények) befolyásolhatnak. Az intézményrendszer különböző elemei közötti összefüggések és az egyes alrendszerek belső logikájának megértéséhez nagyban hozzájárulnak az ún. szervezési elvek (jelen áttekintésben ilyen a centralizáció, a dekoncentráció, a hierarchia, a decentralizáció, az autonómia, az integráció, valamint a közszolgálatosság). Fontos hangsúlyozni, hogy a szervezési elvek közül önmagában egyik sem jelent értéket és nem is lehet kizárólagos végcél. Ezek sokkal inkább irányító szabályok, amelyek a közigazgatás intézményrendszerében együtt vannak jelen, és egymáshoz viszonyított helyes arányuk kialakítása a döntő.

Tartalomjegyzék

- 1. Bevezető gondolatok**
- 2. Az intézményrendszert meghatározó legfontosabb társadalmi tényezők**
- 3. A közigazgatás szervezési elvei**
 - 3.1. Centralizáció

- 3.2. Dekoncentráció és hierarchia
- 3.3. Decentralizáció és autonómia
- 3.4. Integráció
- 3.5. Közzszolgáltatóság

4. A közigazgatási intézményrendszer tagozódása

- 4.1. A közigazgatás szervezeti rendszerének felépítése
 - 4.1.1. Államigazgatás
 - 4.1.2. Helyi önkormányzatok
 - 4.1.3. Rendészeti (rendvédelmi) szervek
- 4.2. Paraetatikus szervek

5. JEGYZETEK

1. Bevezető gondolatok

[1] Mielőtt ->a közigazgatás intézményrendszerének jellemzőit részletesen megvizsgálánk, valamint mélyrehatóbban foglalkoznánk a meghatározó közigazgatás-szervezési elvek magyar és külföldi vonatkozású megállapításaival, előbb célszerű a szócikkben visszatérően alkalmazott kifejezéseket és kategóriákat röviden tisztázni. Ennek megfelelően jelen pont alatt ismertetjük az intézmény, a közigazgatási intézmény, a ->közigazgatási szerv, valamint a paraetatikus szerv néhány alapvető jellemzőjét és összefüggését, részletes kifejtésüket pedig a munka későbbi részeiben végezzük el.

[2] A magyar nyelv értelmező szótára az „intézmény” fogalmát több irányból is vizsgálja, melyek közül mi most kettőre utalunk.^[1] Első megközelítésben az intézmény nem más, mint: „A társadalmi fejlődés során kialakult rendszer, forma, szokás.” Tulajdonképpen azokat az emberek közötti kapcsolatokat jelöli, amelyek stabilak, tartósak és valamilyen szabályrendszer által rendezettek (röviden: intézményesültek, mint ahogy például a pénz).

[3] A második megközelítés szerint az intézmény: „A gazdasági, kulturális, szociális élet vagy az államigazgatás [témánkat illetően a közigazgatás] céljaira létesített és bizonyos személyi kerettel rendelkező társadalmi vagy állami szervezet.” Ez rávilágít arra, hogy az esetek jelentős részében (de nem mindig) az intézmény magában foglal egy szervezetet is, az annak működésére vonatkozó szabályozással, valamint a szervezeti célokat megvalósító emberek összességével.^[2] Ebből látható, hogy az intézmény és a szervezet nem azonos fogalmak. Előbbi tágabb, mivel magában foglalja a szervezet külső és belső társadalmi kapcsolatait, rendeltetését, legitimitását. Ugyanakkor nem szükségszerű, hogy minden intézmény mögött szervezet álljon. Amennyiben ez hiányzik, akkor beszélünk jogintézményről (például koncessziós szerződés vagy felhatalmazás).

[4] A fentieket alapul véve, áttekintésünket továbbiakban kifejezetten csak a közigazgatási intézményekre koncentrálva rögzíthető, hogy akkor beszélünk erről a kategóriáról, ha az intézmény által magában foglalt szervezet egy közigazgatási szerv (például helyi önkormányzat) vagy közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv (például köztestület); a működésére vonatkozó szabályokat tipikusan a közigazgatási (anyagi, alaki, szervezeti) jog^[3] adja meg; valamint a szervezeti célokat jellemzően a közigazgatás személyi állománya^[4] (például köztisztviselő) valósítja meg.

[5] A közigazgatási intézmények összessége alkotja a közigazgatás intézményrendszerét. Makromegközelítésben a közigazgatás intézményrendszerének két jól elkülöníthető része van: egy szűkebb, meglehetősen stabil, homogén magja, valamint egy, az előbbieket mellett létező és jóval heterogénebb megoldásokat felvonultató része.

[6] Az első csoport csak azokat az intézményeket foglalja magában, amelyeket az arra feljogosított állami szerv az előírt jogrendben, kifejezetten mint közigazgatási szervet hozott létre (például

központi államigazgatási szervek, ->helyi önkormányzatok vagy ->rendészeti szervek). A közigazgatás intézményrendszerének ez a része tehát tulajdonképpen csak közigazgatási szervekből áll, amelyek kezdettől fogva kifejezetten közigazgatási feladatok ellátására jöttek létre. Szokás ezt a közigazgatás szervezetrendszerének, szűk értelemben vett intézményrendszernek, avagy direkt közigazgatásnak is nevezni.

[7] A modern államok közigazgatási feladatokat megvalósító intézményrendszeréhez azonban már régre visszamenőleg hozzátartoznak olyan „félállami”^[5] megoldások is, amelyek révén szakmai, hatékonysági vagy valamilyen politikai megfontolásból nem közigazgatási szervek is részt vesznek a feladatellátásban (lásd például az állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalatokat, amelyeket a közigazgatás-tudomány a közvállalat elnevezéssel illet). Ezt az esetet nevezzük közvetett avagy indirekt közigazgatásnak, másképp paraetatizmusnak, az idetartozó szerveket pedig paraetatikus szerveknek.^[6]

[8] A fentebb kifejtett szűk értelemben vett intézményrendszer (azaz az adott országban az adott időszakban működő közigazgatási szervek összessége, tehát a közigazgatás szervezeti rendszere), valamint a közigazgatási feladatok ellátásával is foglalkozó, de eredetileg nem kifejezetten ilyen céllal létrehozott (paraetatikus) szervezetek együttese adja meg a tág értelemben vett intézményrendszert. Fontos kihangsúlyozni, hogy a direkt és indirekt megoldások nem egymást helyettesítő, hanem egymást kiegészítő intézményeket takarnak, és egymáshoz viszonyított arányuk hosszabb időtávban vizsgálva változni szokott. Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy ne lehetne olyan áttekintést adni, amely viszonylag időtálló. Az intézményrendszer részletes áttekintését a későbbiekben adjuk meg.

2. Az intézményrendszert meghatározó legfontosabb társadalmi tényezők

[9] A közigazgatás intézményrendszere rövid távon statikusnak tűnhet, hosszú távon vizsgálva azonban sokféle tényező által formált dinamikus közeg. A konkrét megoldások köre és a szervezési elvek aránya országonként és korszakonként eltérően alakul. Az alábbiakban sorra vesszük azokat a fontosabb tényezőket, amelyek a közigazgatás környezetéből fakadnak, és valamilyen módon (akár úgy, hogy új intézményeket hívnak életre, akár úgy, hogy a meglévőket átalakítják vagy megszüntetik) hatással vannak rá.^[7]

[10] Elsőként a demokratizmust kell megemlítsük, amelynek kiszélesedésével a közigazgatás intézményrendszere egyértelműen átalakult két irányba is. Egyrészt látni kell, hogy a közigazgatás demokratizmusa lényegében a közigazgatás korlátok közé szorítását jelenti.^[8] A különböző országokban egészen eltérő megoldásokkal lehet találkozni (például a bíróságok bevonásával, ügyészi eszközök alkalmazásával vagy az ombudsmani típusú szerveknek biztosított jogosítványokkal stb.), az azonban közös, hogy az államok jelentős része differenciált eszközöket alkalmaz a közigazgatás ellenőrzése érdekében. Másrészt, mivel a demokratikus működésnek és döntéshozatalnak az egyszemélyi vezetésű szervezetek helyett leginkább a több emberből álló szervezeti forma felel meg, a nemzeti közigazgatások intézményrendszereiben megjelenő különböző testületek (például bizottságok, tanácsok, érdekegyeztető fórumok) mind ebbe a körbe sorolhatók.

[11] A demokratizmushoz hasonló jelentőséggel bír a jogfejlődés. Napjainkban igen ritka az, hogy egy-egy állam és annak közigazgatása izoláltan létezzen. A nemzetközi folyamatok és szervezetek (például az Európai Unió), valamint az államokat érintő nemzetközi krízishelyzetek és kötelezettségek a magánjog mellett mind a ->közigazgatási jogra, mind pedig általánosságban a közjogra (így például az ->alkotmányjogra is) formálólág hatnak. Számos olyan területet ki lehet emelni, ahol az egyértelmű emberi jogi, valamint alkotmányjogi kapcsolódásokon túl nagyon komoly közigazgatási kötődések fedezhetők fel. Ilyen többek között ->az oktatáshoz való jog (lásd például a köznevelési és a felsőoktatási intézmények szabályozását), a szólásszabadság (például médiahatóság felállítása), az áruk és ->a személyek szabad mozgása (például közlekedési igazgatás kérdései és idegenrendészeti feladatok), vagy a testi integritáshoz való jog (akár az egészségügyi szakterületen, akár a rendészeti szervek kényszerintézkedései során merül fel).

[12] Tekintettel arra, hogy a társadalmi-gazdasági-ökológiai folyamatokkal összhangban a jogrendszer is folyamatos átalakulásban van, valamint a modern államok jogrendszerének meghatározó részét közigazgatási tárgyú rendelkezések teszik ki, a jogfejlődés közigazgatási intézményrendszerre gyakorolt hatása igen jelentős.

[13] Már igen régóta bevált megoldás, hogy a közigazgatási cselekvések jelentős részéhez az impulzusok a politika világából érkeznek (például adóemelés vagy szociális támogatások formájában). Elég, ha csupán arra gondolunk, hogy a legfontosabbnak tekintett állami szervek – mint például az országgyűlés, a kormány vagy a helyi önkormányzatok –, amelyek a közigazgatási intézményrendszer számos aspektusát meghatározzák, maguk is politikai folyamatok eredményeként jönnek létre és működnek. Hasonló a helyzet a közigazgatás csúcspozícióival, amelyek egyszersmind jellemzően politikai tisztségek (ilyen például a kormányfő, a miniszterek és a polgármesterek megbízatása). Mindezek mellett ugyanakkor fontos tényező a depolitizáltság követelménye is. A közigazgatási intézményrendszer teljes depolitizáltsága ugyan – éppen a fentiek miatt – nem lehet kizárólagos cél, azonban a napi folyamatok politika-mentesítésére több megoldás is lehetséges. Az egyik ilyen nemzetközileg is ismert és már régóta alkalmazott megoldás olyan sajátos jogállású szervek intézményesítése, amelyek független pozícióra, nagy mozgásszabadságra tesznek szert a közigazgatásban (lásd a magyar jogi szabályozásban az ún. ->autonóm államigazgatási szervek és az ->önálló szabályozó szervek csoportját), akár egyenesen a közigazgatás csúcsszervének irányítása, felügyelete alól kivonva őket.^[9]

[14] Utolsó helyen említjük ugyan, de már az adminisztráció kezdetétől fogva nagy jelentősége van az adott kor színvonalán álló szakmai, technikai követelmények (legyen ez akár a pergamen, a tinta és a toll, majd az írógép, újabban pedig a számítógép és a legmodernebb informatikai megoldások köre) érvényesülésének. Ezek olyan globális kihívások és szempontok, amelyek az információs társadalomban igen jelentősen átalakítják a közigazgatás intézményrendszerét,^[10] hiszen bizonyos esetekben a klasszikus hivatali forma és munkamódszerek helyett/mellett ma már léteznek egyszerűbb és közvetlenebb adminisztratív megoldások is a teendők gyors és biztonságos elvégzésére (lásd az elektronikus közigazgatás és e-ügyintézés újfajta megoldásait).^[11]

[15] A fenti szempontok bár kétségtelenül hasonló kihívások elé állítják a különböző közigazgatási rendszereket, és talán a konkrét megoldásokban is találni hasonlóságokat, mégsem állítható az, hogy uniformizált intézmények és intézményrendszerek kialakulásához vezetnek.^[12]

3. A közigazgatás szervezési elvei

[16] A közigazgatás komplex jelenség, ahol az egyes intézmények különböző kapcsolatban állnak egymással. Napjainkra a közigazgatás-tudomány több olyan jelentős szervezési elvet is kimunkált, amelyek – országonként és korszakonként, valamint egymáshoz viszonyítva is eltérő mértékben ugyan, de – áthatják a közigazgatást. A szakirodalomban feldolgozott egyik megközelítés alapján ilyenek a centralizáció, a dekoncentráció és hierarchia, a decentralizáció és autonómia, az integráció, valamint a közszolgálatosság elvei.^[13]

3.1. Centralizáció

[17] A centralizáció (azaz központosítás) a közigazgatás egységét biztosító elv, amelynek lehet politikai és adminisztratív megközelítése is.^[14] Míg politikai értelemben ez az elv az egységes kormányzati akarat és politikai erők domináns érvényesülését jelenti, addig adminisztratív megközelítésben azt tekintjük centralizációnak a közigazgatásban, amikor a feladatok egy központból szervezettek.^[15] Ilyen esetben itt összpontosulnak a legfontosabb (irányítási és döntési) jogosítványok, az esetenként heterogén helyi viszonyok és érdekek a döntések meghozásában nem, vagy csak minimálisan játszanak szerepet (például a rendészeti feladatok esetén). A közigazgatási intézményrendszer centralizált elemeinek egyik nagy előnye az egységesség és a divergáló helyi

viszonyoktól való függetlenség, ugyanakkor a központosított alrendszerekben a döntéshozatal óhatatlanul elhúzódhat, ráadásul a helyi szempontok negligálása miatt az ilyen megoldások sokszor „érzékletlenné” vál(hat)nak a helyi eltérésekre.

3.2. Dekoncentráció és hierarchia

[18] A centralizált (al)rendszerek működésének lehetséges nehézségeit áthidalandó, a közigazgatás intézményrendszerében ismert megoldás az, hogy a központi szervek területi egységeket hoznak létre, az eredetileg központban található szervezeteket fizikálisan is átrendezik, áthelyezik.^[16] Ezeket az egységeket aztán különböző erősségű jogosítványokkal ruházzák fel. Dekoncentráció esetén – amelynek a centralizációhoz és a lentebb ismertetendő decentralizációhoz való viszonya kapcsán konkuráló álláspontok ismeretesek^[17] – a jogosítványok széles spektrumon szóródhatnak. A központi szervek tehermentesítése és a központi akarat alacsonyabb igazgatási szintre történő lecsatornázása a szimpla technikai közreműködéstől kezdve akár a centrumtól kapott döntési jogkört is magában foglalhatja, ezáltal pedig a dekoncentrált szervek központtól való függése/önállósága is eltérő fokú lehet. A dekoncentráció egyik vitathatatlan előnye a központi akarat alacsonyabb szintre transzformálása,^[18] ugyanakkor a túl sok dekoncentrált egység idővel nehezen működtethetővé válhat.

[19] Az előbb írtakkal szoros összefüggésben áll az, hogy a közigazgatási feladatokat megvalósító intézményrendszer több eleme között is felfedezhető hierarchia. A hierarchia szervezéstudományi értelemben egy olyan vertikális kapcsolatot jelent, amelynek lényege, hogy a különböző közigazgatási szinteken működő szervek egymással különböző erősségű függőségi láncolatban, azaz alá-fölrendeltségben állnak (lásd például a dekoncentrált szervek és azok központi szerveinek a kapcsolatát). A hierarchikus megoldások alkalmazása mellett szóló érv lehet a tevékenység sajátos jellege (például a rendészeti feladatok esetében), ugyanakkor a láncolat hossza és a felettes szerv esetleges túlterhelődése elnehezítheti a napi működést.

3.3. Decentralizáció és autonómia

[20] A centralizált döntéshozatal mellett már a XIX. század közepétől több közigazgatásban elterjedt az, hogy egyes döntések – főként a fokozatosan kiépülő ->közszolgáltatások körében – az egységes központi akarat helyett a helyi viszonyok és érdekek mentén szülessenek meg. Ennek immanens részét képezte az is, hogy a döntéshozatali helyek megsokszorozódása mellett az érintett jogosítványok elvonása és ügyek intézésébe történő központi beavatkozás vagy egyáltalán nem lehetséges, vagy csak szigorú korlátok között valósulhat meg (decentralizáció, másképp központosítatlanság). A decentralizáció azonban nem pusztán „anti-centralizáció”.^[19] Napjainkra olyan többrétegű jelenséggé vált, amelynek – a megközelítés módjától függően, például hogy unitárius vagy föderatív berendezkedésű államról van-e szó – változatos értelmezési lehetőségei alakultak ki nemcsak a közigazgatásban,^[20] de a politikai, a piaci és a pénzügyi folyamatok világában is. Ezzel magyarázható az, hogy nemzetközi összevetésben terminológiai sokszínűség jellemzi a decentralizációt, valamint annak más szervezési elvekkel fennálló kapcsolatát és jellemzőit.^[21] Amennyiben figyelmünket kifejezetten a decentralizáció közigazgatási összefüggéseire irányítjuk, annak kétségtelen előnye, hogy sokkal jobban lehetővé teszi az eltérő adottságokból és törekvésekből fakadó különbségek (például az egyes igazgatási egységek közötti társadalmi, gazdasági, esetleg ökológiai sajátosságok) figyelembevételét. Látni kell azonban, hogy a túlzott decentralizáció könnyen szétaprózódáshoz, az erőforrások szétforgácsolódásához és indokolatlan párhuzamosságokhoz vezethet.

[21] A decentralizáció gondolata szoros kapcsolatban áll az autonómia elvével, amely jellemzően öngazgató egységekre épül, és a jogrendszerben az ún. önkormányzati jogokban ölt testet.^[22] Napjainkban az intézményrendszer idesorolható elemei (például a helyi önkormányzatok, vagy egyes megközelítések szerint az autonóm jogállást élvező központi államigazgatási szervek is) saját

ügyeiket önállóan szabályozzák és igazgatják, valamint ehhez bizonyos fokú szervezeti, működési és pénzügyi önállósággal is rendelkeznek.^[23] Az autonóm, öngazgató egységek megteremtik a lehetőséget az érintettek bevonására az őket érintő kérdésekbe, ugyanakkor a hierarchia megbontásával ellene hatnak az egységes közigazgatás eszméjének.

3.4. Integráció

[22] Ez a szervezési elv alapvetően arra utal, hogy a közigazgatás azon elemei, amelyek egymással nem hierarchikus viszonyban vannak, hanem a közigazgatás ugyanazon fokán, egymásnak mellérendelve állnak, egymással kapcsolatba kerülve összhangban működjenek. Ezen szervezési elv lényege az évtizedek sokasága alatt sem változott érdemben, hiszen ahogy arra Magyary Zoltán is rávilágított: „A különböző egyenrangú szervek közös célra való együttműködésének szervezeti biztosítására szolgál az integráció.”^[24] Napjainkban az integrációt biztosító horizontális kapcsolatok meglehetősen sokfélék lehetnek, kezdve például a koordinációt ellátó testületektől a különböző együtt-döntési eljárásokon át a szervezeti összevonásokig.^[25]

3.5. Közzolgáltatás

[23] Az elv lényege, hogy a közigazgatásban a feladatokat tipikusan sajátos jogviszonyban álló, professzionális, tehát erre kiképzett vagy átképzett személyzet végzi el. Ezek a jellemzők rávilágítanak a közzolgáltatás fontosabb elemeire. Ezek szerint sok helyen a világban olyan emberekről van szó, akiknek a jogviszonya különleges kötelezettségekkel terhelt (előfordulhat például a véleménynyilvánítási joguk [->a [véleménynyilvánítás szabadsága](#)] korlátozása), a másik oldalon viszont privilégiumokat is hordoz (lásd többek között a garantált előmenetelt). Bár kivételek léteznek, a közzolgáltatás egyik legfontosabb előnye, hogy a közigazgatás személyzete élethivatásszerűen végzi munkáját. A fenti jellemzők ugyanakkor bizonyos idő után akaratlanul akár fásultsághoz is vezethetnek a személyzeten belül, amit mindenképpen kezelni kell.

[24] A nemzetközi és magyar szakirodalmi álláspontok ismeretében rögzíthető, hogy a fent részletezett szervezési elvek közül önmagában egyik sem jelent értéket, és nem is lehet kizárólagos végcél. Ezek sokkal inkább irányító szabályok, amelyek a közigazgatás intézményrendszerében együtt vannak jelen, és egymáshoz viszonyított helyes arányuk kialakítása a döntő.^[26] Ugyanakkor az kétségtelen, hogy arányuk időszakosan változik, mint ahogy az is igaz, hogy a közigazgatás intézményrendszerén belül nem minden alrendszerben fordul elő valamennyi szervezési elv.

4. A közigazgatási intézményrendszer tagozódása

[25] Összhangban a korábban írtakkal, az alábbiakban elsőként a közigazgatási szervezetrendszer és annak részeit majd a paraetatikus szerveket mutatjuk be.

4.1. A közigazgatás szervezeti rendszerének felépítése

[26] Ahogy azt fentebb már kiemeltük, a közigazgatási feladatok ellátása (például hivatalos okmányok kiállítása, hatósági ellenőrzések végzése vagy közhiteles nyilvántartások vezetése) alapvetően a direkt közigazgatás egységei révén valósul meg. Ennek alapeleme a közigazgatási szerv, amelyet – tekintettel államszervezetben elfoglalt jelentőségére – tipikusan a legfőbb állami szervek létesíthetnek (Magyarországon például az Országgyűlés és a Kormány). A jogirodalom álláspontja szerint akkor beszélhetünk minden más szervezettől jól elkülöníthető, ún. önálló közigazgatási szervekről, amennyiben az rendelkezik önálló feladat- és hatáskörrel, elkülönült szervezettel és személyzettel, bizonyos mértékű gazdasági autonómiával, valamint – nem szükségszerűen ugyan – jogi személyiséggel is.^[27]

[27] Amennyiben a fenti ismertetőjegyek hiányoznak, akkor nem önálló közigazgatási szervekről van

szó. Így nem önálló közigazgatási szerv például egy belső szervezeti egység (például egy kihelyezett minisztériumi főosztály) vagy egy tisztségviselő (például polgármester vagy jegyző), amelyre/akire a jogalkotó közigazgatási feladatokat telepít. A továbbiakban mi kifejezetten csak az önálló közigazgatási szerveket vizsgáljuk. Ezek napjainkban vagy a rendészeti igazgatásba, vagy az ún. civil közigazgatásba tartoznak. Ez utóbbi körben elkülöníthetjük az államigazgatási szerveket, az olyan központi közigazgatási szerveket, amelyek kiemelését nyernek az államigazgatási hierarchiából (a későbbiekben ezeket a hatályos magyar terminológiát követve autonóm államigazgatási szervekként és önálló szabályozó szervekként jelöljük), valamint a helyi önkormányzatokat.

4.1.1. Államigazgatás

[28] Néhány kivételtől eltekintve szinte minden modern euroatlanti körbe tartozó állam esetében igaz az, hogy közigazgatási intézményrendszerének van egy olyan meglehetősen régi és stabil része, amely a centralizáció és a hierarchia alapjain nyugszik. A napjainkban működő polgári államok civil közigazgatásának ezen alrendszere tipikusan az abszolút monarchiák professzionalizálódó igazgatási megoldásaiból sarjadt ki és vált azzá, amit ma államigazgatásként ismerünk.^[28] Az államigazgatás a központi szint felől épül ki az alacsonyabb igazgatási szintek irányába, emiatt vertikálisan tagolt (az államigazgatási szervek egy része alapvetően irányító, míg másik része sokkal inkább végrehajtó típusú feladatokat lát el).^[29] Tekintettel azonban arra, hogy az államigazgatás rendkívül sokféle feladat ellátásával foglalkozik, horizontálisan is tagolt, vagyis az azonos közigazgatási szinteken belül is több különböző szervezet (például több minisztérium) között oszlanak meg a feladatok.

4.1.1.1. Az államigazgatás központi szintje

[29] Az államigazgatás centralizált és hierarchikus jellemzőiből kifolyólag a legfontosabb döntési jogosítványoknak visszavezethetőnek kell lenniük egy központi szervre. Ezt a csúcsszervet, amelyet a magyar jog Kormánynak nevez, az adott ország alkotmányos berendezkedésétől függően eltérő elnevezésekkel illethetik (többek között elnöknek, minisztertanácsnak vagy kabinetnek nevezve). Valamennyi esetben közös jellemző azonban, hogy nem csupán közigazgatási szerv,^[30] hanem egy politikai intézmény is, amely adminisztratív teendői mellett ún. kormányzati feladatokat is ellát.^[31] A közigazgatás csúcsszerve tipikusan rendelkezik szervezetalakítási és jogalkotási joggal, hiszen ezek hiányában nem tudná a neki alárendelt államigazgatási apparátust hatékonyan irányítani és formálni, valamint egyéb feladatait ellátni. Mivel adminisztratív jogosítványai igen sokrétűek, elterjedtnek számít az a megoldás, hogy a feladatai és hatáskörei kapcsán negatív megközelítéssel él a jogalkotó. Magyarországon is ezzel találkozni, amikor a Kormány kapcsán az [Alaptörvény](#) 15. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy azok a teendők tartoznak hozzá, amelyeket az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más állami szerv feladat- és hatáskörébe.

[30] Pontosan e kiterjedt feladathalmaz miatt él szinte valamennyi állam azzal a lehetőséggel, hogy a közigazgatás csúcsszervének eredményesebb és gyorsabb munkáját különböző segédszervekkel támogassa. Tekintettel arra, hogy az ebbe a körbe sorolható intézmények országonként és időszakonként is nagyfokú változatosságot mutatnak, ezen a helyen csak a legfontosabb funkciókra utalunk, amelyek érdekében ezek a szervek tevékenykednek. A könnyebb beazonosíthatóság érdekében pedig a magyar jogból vett példákkal szemléltetjük a leírtakat.

[31] A közigazgatás csúcsszervének politikai és adminisztratív tevékenységét támogató megoldások egy része azzal igyekszik tehermentesíteni a közigazgatás legfelső szintű irányítóját (a továbbiakban az egyszerűség érdekében röviden csak kormányt), hogy a horizontálisan tagolt központi közigazgatási szervek szakmai és politikai koordinációját támogatja az összehangolt működés érdekében. 2020-ban Magyarországon például ilyen funkciót lát el a

Miniszterelnöki Kormányiroda (a kormányzati igazgatás működésének összehangolása révén), valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda (a Kormány általános politikai koordinációjával).^[32]

[32] Vannak ugyanakkor olyan segédszervek is, amelyek a több szakterületet is érintő döntések előkészítésében – vagy ha a döntések már megszülettek, akkor azok összehangolt végrehajtásában – működnek közre. Az idesorolható egyeztető mechanizmusok széles spektrumon szóródnak és jellemzően időben is gyakran módosulnak. A nemzetközi példák azt mutatják, hogy a segédszervek között szép számmal működnek testületek, valamint olyanok is, amelyek egyetlen személy által betöltött tisztségek.

[33] Magyarországon is találni példát ilyen közigazgatási intézményekre. Az ebbe a körbe sorolható testületek közül kiemelendők a kabinetek és a kormánybizottságok (előbbiek a Kormány ülései előtti állásfoglalásra jogosult intézmények, míg utóbbiak a már meghozott döntések összehangolt irányításáért felelősek), továbbá a koordinációs feladatokat ellátó tárcaközi bizottságok és egyéb tanácsadó testületek (ez utóbbiak tipikusan véleményező szereppel rendelkeznek). Míg a testületek egyik legfőbb erőssége a kérdések sokszempontú megvitatása lehet, addig a tisztségviselők vonatkozásában az alapvető cél tipikusan az, hogy hézagpótló jelleggel és operatív módon járjanak el olyan kérdésekben, amelyek egyik központi szerv feladatkörébe sem tartoznak, vagy kiemelt fontosságúak, esetleg kifejezetten csak átmeneti jellegűek. A magyar központi közigazgatásban ilyennek tekintendők a kormánybiztosok, valamint a miniszterelnöki biztosi intézmény.

[34] Habár a nemzeti közigazgatások intézményrendszerei alapvetően önálló utakon fejlődnek, mégis azt kell mondjuk, hogy az államokkal és azok adminisztrációjával szembeni elvárások és kihívások több ponton is hasonló megoldásokat hívtak életre korábban, és nincs ez másként napjainkban sem. Nem meglepő, hogy az államigazgatás központi szintjén már régre visszamenőleg megtalálhatók azok az intézmények, amelyek kifejezetten egy-egy közigazgatási szakterületért felelősek. A közigazgatási szervek archetípusának is tekinthető minisztériumok részletszabályai országonként eltérhetnek ugyan,^[33] az azonban mindenhol azonos, hogy ezek olyan különös hatáskörű központi szervek, amelyek a miniszter(ek) (bizonyos országokban, így például Görögországban egy tárca élén akár több miniszter is állhat) munkaszervezeteként funkcionálnak.^[34] A minisztériumok ennek megfelelően alapvetően szakpolitikai feladatokat látnak el (például szociális, egészségügyi, pénzügyi vagy agrárkérdésekkel foglalkoznak).

[35] A minisztériumok felépítésére, valamint személyzeti viszonyaira mindenhol jelentős hatást gyakorol az a tény, hogy az intézmény a politikum és a közigazgatási szféra egyik legjelentősebb találkozási pontja. Ennélfogva a minisztériumok szükségképpen tagolt szervezettel rendelkeznek, amely tipikusan két jól elkülöníthető egységre oszlik: egyfelől egy politikai változó, másfelől egy szakmai állandó részre.^[35] Arra vonatkozóan, hogy a minisztériumi személyzet előbbi két nagy csoportjának viszonyát miként rendezik, eltérő nemzeti megoldások alakultak ki.

[36] A korábban részletezett megoldásokhoz hasonlóan jellemzően a minisztereknek is lehetőségük van arra (Magyarországon például normatív utasítással), hogy bizonyos, a feladatkörükbe tartozó teendők ellátására (például infrastrukturális fejlesztések koordinálására) általuk irányított tisztségviselőket (Magyarországon például biztosokat) nevezzenek ki. Tekintettel azonban arra, hogy az ilyen jellegű megbízatások jellemzően rövid időre szólnak, általánosan elterjedt gyakorlat az, hogy a minisztériumokon kívül további nem minisztériumi formában működő szervek is tevékenykednek a központi közigazgatásban.

[37] A jelzett intézmények sajátossága, hogy a minisztériumi struktúrától eltérően csak szakmai állandó elemekkel rendelkeznek, a minisztériumoknál ismertetett politikai változóval viszont nem. Az előbbi közös jellemzőn túl ugyanakkor az idetartozó intézmények köre és jogállása meglehetősen vegyes. Magyarországon például ebbe a körbe sorolhatók a közvetlen Kormány-irányítás alatt álló ún. kormányzati főhivatalok (például az Országos Atomenergia Hivatal),^[36] a

kifejezetten minisztériumi háttérfeladatokat ellátó központi hivatalok (például a Magyar Államkincstár)^[37] és a specialitásaik okán lentebb külön részletezett ->autonóm államigazgatási szervek (például a Gazdasági Versenyhivatal) és ->önálló szabályozó szervek (például a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság) is.

4.1.1.2. Autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek

[38] A közigazgatási intézményrendszer XX. századi fejlődésének egyik meghatározó fejleménye volt az, hogy a központi közigazgatásban több olyan szervezet is megjelent, amelyek funkcióik miatt az eddig jelzett típusok egyikében sem helyezhetők el teljes bizonyossággal.^[38] A nevezett szervezetek létrehozása mögötti főbb indokok például a kvázi bíraskodó tevékenység, a szabályozó hatósági tevékenység, a politikailag érzékeny ágazatok vagy az alapjogi kötődés.

[39] A magyar közigazgatási jog a szervcsoportnak két kategóriáját is ismeri. Az egyiket autonóm államigazgatási szervekként^[39] jelöli, ahol az elnevezés olyan központi közigazgatási szerveket takar, amelyek feladataik révén alapvetően a végrehajtó hatalmi ágba tartoznak ugyan, de annak csúcsszervétől relatíve függetlenek. Ezt az államigazgatási szervekhez képest szokatlan függetlenséget a hierarchia megbontásával biztosítja a jogalkotó, egyidejűleg azonban arról is gondoskodik, hogy a Kormány helyett más állami szervnek (Magyarországon például az Országgyűlésnek) rendelje alá az intézményt. Az olyan kiemelt jelentőségű területeken, mint amilyenek a szólás- és sajtószabadság biztosítása, a pénzügyi folyamatok felügyelete, a gazdasági verseny védelme vagy a közbeszerzések szabályos lebonyolítása, számos ország létesít ilyen autonóm jogállású szerveket.

[40] Az autonóm államigazgatási szervekhez képest némileg eltérnek a magyar jogban önálló szabályozó szervekként ismert intézmények. A hatályos magyar szabályok a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot, valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt sorolják ide. Az önálló szabályozó szervek számos országban – így a magyar jogban is – a lehető legmagasabb szintű jogforrásból vezethetők le. Magyarországon az Alaptörvény 23. cikke foglalkozik az intézménnyel. A közjogi rendelkezések jogalkotási hatáskörrel is felruházzák a fenti két szerv vezetőjét (ez Magyarországon a többi nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerv esetében nincs meg), akik ennél fogva tevékenységi körükben jogosultak normatív szabályok, rendeletek kibocsátására.

4.1.1.3. Az államigazgatás területi szintje

[41] A közigazgatási hierarchiában az alacsonyabb szintek felé haladva - az adott ország méretétől és területi szinten alkalmazott közigazgatási munkamegosztásától függően - jellemzően találni még közigazgatási intézményeket.^[40] A központi államigazgatással összevetve ezek azonban nem irányító, hanem végrehajtó tevékenységet fejtenek ki. Tekintettel arra, hogy az eltérő karakterű közfeladatok ellátása eltérő megoldásokat igényel, a modern államokban széles körben elterjedt megoldás az, hogy a területi közigazgatás differenciált, azaz egymás mellett vannak/lehetnek jelen a különböző alrendszerekbe (->a közigazgatás alrendszerei) sorolható közigazgatási szervek. Ilyenek a központi államigazgatási szervek területi (másképp dekoncentrált) szervei, a területi típusú önkormányzatok, valamint a központi rendészeti szervek területi szervei.

[42] A fent megjelölt kategóriákon túl természetesen - országonként és korszakonként változó módon - további, az előbbi három csoport egyikéhez sem sorolható szervezetek is elláthatnak közigazgatási feladatokat. Jelen pont a dekoncentrált államigazgatási szerveket vizsgáljuk közelebbről, míg a ->helyi önkormányzatok, valamint a ->rendészeti szervek legfontosabb kérdéseit később ismertetjük.

[43] Habár nemzetközi értelemben nem szükségszerű az, hogy valamennyi állam területi

államigazgatási szerveket működtessen,^[41] mégis kiemelhető néhány olyan általános jellemző, amely indokoltá teheti egyes feladatok dekoncentrált államigazgatási szervekhez telepítését. A teljesség igénye nélkül rögzíthető, hogy a jogalkotó (Magyarországon a témakör szabályozását illetően ez vagy az Országgyűlést, vagy a Kormányt jelenti) sokszor akkor folyamodik a feladatok dekoncentrált intézéséhez, amikor jellemzően közhatalmi elemmel bíró szakosított feladatok ellátásáról kell gondoskodni, ahol az alapul fekvő ügyek országosan egységes eljárást igényelnek (bár kiszolgálója lehet a centralizációs törekvéseknek is). Az esetek meghatározó részében a feladatok speciális lehatárolás mentén intézhetők, az eljáró szervezetek pedig hivatali formában működnek, egyszemélyi vezetés alatt állnak, és a központi szervekhez (Magyarországon például tipikusan valamelyik központi hivatalhoz) való kötődésük erős.^[42]

[44] Amennyiben egy országban a területi szinten működnek a fenti jellemzőkkel körülírható államigazgatási szervek,^[43] akkor további kérdésként merül fel az, hogy mennyire integrált a belőlük felépülő rendszer? Itt alapvetően kétféle megoldás ismeretes. Az Európai Unió tagállamainak többségében a területi államigazgatás integrált, ami azt jelenti, hogy a dekoncentrált szervek tevékenysége valamilyen módon összehangolt, összefogott. Ez kétféleképpen képzelhető el. Egyfelől úgy, hogy vagy működésében integrált (lásd többek között Franciaország avagy Románia esetét), vagy az integráltságot a területi államigazgatásban jelentékeny szervezeti összevonás is támogatja (Olaszországban, Finnországban, Lengyelországban és Szlovéniában is találni erre példákat). Vannak azonban olyan államok is az EU-ban, amelyek dekoncentrált államigazgatása széttagolt, azaz szervezetileg dezintegrált, vagy azért, mert hiányzik a területi szintet működésében és/vagy szervezetében integráló szerv (ahogy például Nagy-Britanniában), vagy amiatt, mert bár működik ilyen, de központi egyeztető mechanizmusok helyettesítik területi integráló jogkörét (lásd Portugáliát).^[44]

[45] A fenti kategorizálások jól rávilágítanak arra, hogy még a területi államigazgatás is, amely a közigazgatás intézményrendszerének egyik legstabilabb részét képezi, számos nemzeti sajátosságot hordozhat. Éppen ezek miatt az egyik legkézenfekvőbb csoportosítás az, ha a területi államigazgatás szerveit feladat- és hatáskör alapján különböztetjük meg. Ez alapján két nagy csoport választható szét. A dekoncentrált államigazgatási szervek zöme különös hatáskörű, miután többségük valamelyik szakigazgatási terület jól körülhatárolt teendőinek végrehajtásáért felel. A szócikk kéziratának lezárásakor Magyarországon ilyenek többek között a nemzeti park igazgatóságok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal igazgatóságai vagy a Klebelsberg Központ tankerületi központjai.

[46] Ugyanakkor a területi államigazgatási szervek között működhetnek olyanok is, amelyek általános hatáskörűek. Ezt a megoldás számos európai államban alkalmazzák, és létét több nyomós indok is alátámasztja, melyek közül mi most csak kettőre utalunk. Egyfelől vannak olyan teendők, amelyeket egyik különös hatáskörű szakigazgatási szervhez sem lehet telepíteni, vagy azok kiemelkedő jelentősége (például önkormányzatok fölötti törvényességi kontroll, nemzetgazdaságilag kiemelkedő beruházások), vagy ágazatokon átívelő volta miatt (például egységes informatikai, koordinációs vagy közös ügyfélszolgálati feladatok). Másfelől szempontként jelentkezhethet az is, hogy a központi akaratot területi szinten egy elkülönült szerv képviselje.

[47] Magyarországon is működik a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek mellett általános hatáskörű. A 2011. január 1. óta létező fővárosi és megyei kormányhivatalok az Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdése értelmében a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei. A fentiekén túl a *kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény* rögzíti, hogy a kormányhivatalok ún. területi kormányzati igazgatási szervek. Mint ilyenek, kiterjedt feladatokkal rendelkeznek.^[45]

[48] Az államigazgatási vertikum áttekintésének végén kérdésként vetődhet fel, hogy miként alakul az államigazgatási feladat- és hatáskörök települési szintű ellátásának rendszere, hiszen

ez idáig jellemzően csak a központi és területi szintről esett szó. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási intézményrendszer ezen szegmense a központból szervezi meg magát a települések irányába, a modern államokban elterjedt megoldásnak számít az, hogy települési szinten az országosan egységes megítélést igénylő (államigazgatási) ügyeket az önkormányzatokhoz telepíti a jogalkotó.

[49] Ennek magyarázata igen egyszerű. Az államigazgatási szervezetet alapvetően nem, vagy csak nehezen lehet települési szintig kiépíteni. Amennyiben ugyanis ezt megkísérelnénk, ennek folyamánya a legtöbb országban egy olyan kiterjedt apparátus lenne, amelyet az államok nem tudnának fenntartani. Éppen emiatt a felmerülő államigazgatási feladatok egy része átruházás nyomán több országban az önkormányzatoknál (tipikusan valamelyik tisztségviselőjénél, Magyarországon például sokáig kifejezetten a települési önkormányzati jegyzőnél) jelent meg.

4.1.2. Helyi önkormányzatok

[50] Eltérően az államigazgatástól, amely központosított és a hierarchia elve mentén van megszervezve, a helyi önkormányzatok a közigazgatási intézményrendszer decentralizált részét jelentik. Maga az önkormányzat mint kifejezés egy komplex jogi, államelméleti, politikai terminus, amely a modern államokban több különböző megjelenési formával rendelkezik. Ahogy azt kiemelték,

az önkormányzat (azaz autonómia) fogalmán általában valamely szervezet függetlenségét, önálló döntési jogát értjük, mely mindig valamilyen emberi közösséget illet meg. Ennek biztosítéka az állami elismerés, az állam önkorlátozása. Ugyanakkor megállapítható, hogy az önkormányzatok a civil társadalom szerveződésének legfontosabb szervezeti formái.^[46]

Ahogy azt más szakírók leszögezik,^[47] a modern önkormányzatok egyik sajátossága, hogy kettős legitimitással rendelkeznek. Ez egyrészt abban fejeződik ki, hogy létezésük az állampolgárok akaratnyilvánításához kötődik, másfelől pedig az állam általi elismerésnek (másképp fogalmazva a főhatalom önkorlátozásának) köszönhető.

[51] A fentiek alapján az önkormányzatok több különböző fajtájáról beszélhetünk. Léteznek például funkcionális önkormányzatok (többek között ilyenek a paraetatikus szervek között említett kamarák, ahol az összekötő kapocs alapvetően a közös szakma, illetve végzettség). Az önkormányzatok másik fajtáját a vallási közösségek önkormányzatai jelentik (így az egyházak, ahol az érintettek közötti kapcsolatot az azonos vallás alapozza meg). De külön megemlíthetők ezen a helyen az egyesületek (például a közös érdeklődésen alapuló hagyományörző egyesület) is. Végezetül külön kell beszélni a témánkat adó helyi önkormányzatokról (például községek, megyék esetén), ahol a csoportképző tényező a földrajzi együvé tartozás. Mi a továbbiakban csak ezzel a legutolsó fajtával foglalkozunk. Ezeket a területi és települési típusú önkormányzatokat a magyar közjogi terminológia összefoglalóan helyi önkormányzatoknak nevezi, melyek közigazgatási feladatok ellátására jönnek létre és a helyi választópolgárok közösségét megillető helyi önkormányzathoz való jogot valósítják meg.^[48]

[52] Annak ellenére, hogy - amint azt majd a későbbiekben látni fogjuk - az önkormányzatisággal felruházott földrajzi entitások régóta ismertek, valamint az autonómia értelmezése kapcsán is többen állást foglaltak már, a helyi önkormányzatok körülírása, értelmezése mégis vitatott. A helyi önkormányzatok, mint az államszervezet részei, az adott ország igazgatási rendszerében kialakult munkamegosztás alapján sokféle feladatot láthatnak el, amelyek ráadásul időszakos változást mutatnak. Kétségtelen, hogy a modern államokban jellemzően a korábban már taglalt államigazgatási szervek (tipikusan a területi államigazgatási szervek) látnak el hatósági teendőket,

a helyi önkormányzatok feladatainak jelentős részét pedig a helyi közügynek minősített kérdések, ezen belül is - a lakosság fennmaradásának biztosítása végett - elsősorban a közösségi közszolgáltatások (például egészségügyi, szociális szolgáltatások) teszik ki.^[49]

[53] Persze ez a fajta megkülönböztetés sem abszolutizálható. Az eltérő állam- és közigazgatás-fejlődési utak miatt nem alakulhatott ki sem univerzális modellje, sem pedig általánosan elterjedt definíciója ennek a sajátos közigazgatási szervcsoportnak, helyette, ahogy arra külföldi szerzők is utalnak, csak elvek és indikátorok.^[50] Ezt a közismert problémát a témakör egyik meghatározó nemzetközi dokumentuma, a **Helyi Önkormányzatok Európai Chartája** is úgy hidalta át, hogy fogalmi minimumként nem a helyi önkormányzat, hanem a helyi önkormányzás definícióját határozta meg, ráadásul olyan módon, hogy az ne zárja ki a különböző fejlődési utat bejárt helyi önkormányzati rendszerek egyikét sem.

[54] A fent írtak ellenére, tekintettel a helyi önkormányzatok demokráciákban betöltött jelentős szerepére, az állam- és jogtudomány mégsem maradhatott adós az intézmény tudományos megközelítésével. Az egyik széles körben elterjedt meghatározás szerint^[51] a helyi önkormányzatok három alapvető építőeleme „a helyi demokrácia, az átfogó felelősség és a helyi önállóság”. Mi is ezt az álláspontot osztjuk. Ahhoz azonban, hogy a ma ezekkel a jellegzetességekkel ismert helyi önkormányzatokat el tudjuk helyezni a közigazgatási intézményrendszerben, szükséges egy rövid történeti visszatekintéssel élni. Habár az általunk helyi önkormányzati igazgatásnak nevezett intézménycsoport a polgári állam és civil közigazgatás fejlődésének eredményeként jött létre, mindez nem előzmények nélkül történt. A polgári államok ugyanis a már korábban - feudális társadalmi-gazdasági környezetben - kialakult helyi igazgatási kereteket ruházták fel folyamatosan közigazgatási-közhatalmi-közszolgáltatási jogkörökkel.

[55] A települési típusú önkormányzatok csirái lényegében azok a középkori európai városok voltak, amelyek kiváltságaik révén függetlenné váltak a földesúri hatalomtól. Önkormányzáshoz való joguk a mainál szélesebb volt, mivel magában foglalta az öngazgatás mellett az adóztatás, az önvédelem és az igazságszolgáltatás jogát is (tehát olyan funkciókat is, amelyek napjainkban más állami szervekhez tartoznak). Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a települések gyökerei legalább ennyire erősen kötődnek a jobbágyközösségekhez. Bár mindkettő a feudális jogon alapult, és a tulajdonost, valamint a használót megillető jogosítványok és őket terhelő kötelezettségek által alakított erőterben formálódott, idővel mindegyiknek saját igazgatása alakult ki.^[52]

[56] A települési önkormányzatok mellett a középkori feudális viszonyokra (feudumra) vezethető vissza a másik típus létrejötte is. A területi önkormányzatok a nagyobb földrajzi egységekbe szerveződő nemesi (rendi) önkormányzatokból fejlődtek ki. Bár elnevezésük országonként eltérő volt, az európai államok többségében a nemesi önkormányzat a területi (másképp közép-) szinten valósult meg. A grófságok, megyék stb. méreteik miatt sokszor kisebb igazgatási egységekkel (például járásokkal vagy kerületekkel) is rendelkeztek.^[53]

[57] A fent taglalt megoldások nem rokoníthatók automatikusan napjaink helyi önkormányzataival. A napjainkban létező és működő helyi önkormányzatok rendeltetése ugyanis csak a polgári forradalmakat követően, a hatalmi ágak elválasztásának (->**hatalommegosztás**) széles körben elterjedő gyakorlata nyomán alakulhatott azzá, amit ma ismerünk. Az igazságszolgáltatási és védelmi funkció elvesztésével a helyi önkormányzatok feladata egyre inkább a helyben ellátandó közfeladatokra (helyi közügyekre) korlátozódott. Ez azonban nem feltétlenül jelentette azt, hogy a helyi önkormányzatok mindenhol azonos pozíciót foglaltak el a közigazgatás intézményrendszerében, a következők miatt.

[58] A helyi önkormányzatok hatalmi ági hovatartozását illetően két alapvető álláspont alakult ki. A konzervatívnak minősíthető álláspont szerint a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ág részei, de főként a XX. század során kiteljesedett széles körű autonómiájuk miatt sajátos, önálló hatalmi ági jegyeket is felmutató intézmények. A másik, ezzel vitatkozó megközelítés azonban azt

hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatok a hatalommegosztás területi dimenziói is, erre való tekintettel pedig önálló hatalmi ágat alkotnak.^[54]

[59] A fenti, teoretikusnak tűnő álláspontok közötti választás jelentős gyakorlati kihatásokkal bír, hiszen ennek függvényében formálódik meg a helyi önkormányzatok állami és közigazgatási kapcsolatrendszere. Abban az esetben ugyanis, ha az önkormányzatokat önálló államhatalmi ággként fogjuk fel, központi kötődésük szükségképpen lazább lesz, mint ahogy az irányukba gyakorolható felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatok is gyengébbek lesznek. Ehhez a megközelítéshez állt közel a rendszerváltás nyomán Magyarországon kialakult önkormányzati rendszer is, miután az Alkotmány és a *helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény* az önkormányzás emberi jogias, természetjogias koncepcióját fogadta el.^[55] Amennyiben viszont a végrehajtó hatalom (sajátos jogosítványokkal is rendelkező) elemeiként tekintünk rájuk, sokkal erőteljesebben inkorporálódnak a közigazgatási intézményrendszerbe. Például a pénzügyi-gazdasági világválság és annak utóhatásai miatt több országban, így hazánkban is új irányt vett a helyi önkormányzatok fejlődése.^[56]

[60] Habár jelen szócikknek nem célja a magyar helyi önkormányzati rendszer fejlődésének feldolgozása, arra azonban utalunk, hogy az újragondolt területi és települési szintű igazgatásban – elsősorban a hatékonyság és eredményesség jegyében – az önkormányzatok feladatai módosultak. A jogalkotó lényegében a megújított államigazgatáshoz igazította hozzá az önkormányzati szabályozást, így a kormányzat képessé vált arra, hogy szorosabban integrálja az önkormányzatokat az államszervezetbe. Bizonyos értelemben a második önkormányzati törvénnyel – a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénnyel* – a szabályozás az ún. interaktív önkormányzati modell irányába mozdult el, legalábbis az alapszinten, aminek homlokterében az önkormányzatok társadalmi kihívásokra adott válaszadási képessége áll.^[57]

[61] A szakmai álláspontok és nemzeti modellek sokfélesége mellett közös pontként jelölhető meg, hogy az államok többsége a helyi önkormányzatokat nemcsak demokratikus alapintézménynek tekinti, de azokat jellemzően hatalmi tényezőként is értelmezi. Nem meglepő, hogy a nemzeti közigazgatások más kérdéseivel összevetve jellemzően nagyobb figyelmet és publicitást élveznek.^[58] Hazai empirikus kutatások például azt mutatják, hogy a lakosokhoz közel tevékenykedő önkormányzatok (azon belül jellemzően a polgármesterek) bizalomindexe megelőzi más közigazgatási intézményekét.^[59] Ez összefügg azzal, hogy az önkormányzatok a népszuverenitás helyi megvalósítására választással létrejövő szervek, feladat- és hatáskörük pedig a helyi közügyek intézésére terjed ki, és mint ilyen – legalábbis a kontinentális rendszerekben – általános jellegű.^[60]

4.1.3. Rendészeti (rendvédelmi) szervek

[62] A rendészeti (rendvédelmi) szervek^[61] léte az állam egyik legrégebbi funkciójához, a védelmi funkcióhoz kötődik. Ugyanakkor napjainkban ennek alapját a polgári államok korlátok közé szorított (azaz alkotmányos) rendészeti tevékenysége adja, ami a rendszerváltó országokban különös hangsúllyal jelent meg.^[62] Tekintettel arra, hogy a rendészeti (rendvédelmi) szerveknek többnyire olyan élethelyzetekre kell reagálniuk, amelyek merőben eltérnek a civil közigazgatásban tapasztaltakhoz képest, a közigazgatás intézményrendszerének ezen építőelemei több sajátossággal is rendelkeznek. Többek között ilyen a személyzetre vonatkozó elkülönült jogállás, ->az *alapjogok korlátozása*, a szigorú belső hierarchia, a belső normák dominanciája, továbbá az, hogy az ide sorolandó intézmények cselekvéseinek immanens része a legitim erőszak alkalmazásának lehetősége.^[63] Tekintettel arra, hogy a rendészeti igazgatást aktivizáló élethelyzetek igen eltérőek lehetnek, a modern államokban többféle rendészeti szerv is működik (Magyarországon a hatályos közjogi rendelkezések értelmében például ide, az ún. rendvédelmi szervek közé^[64] tartozik a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv vagy a

polgári nemzetbiztonsági szolgálatok).

[63] Rendszertani elhelyezésüket tekintve több álláspont ismeretes. A klasszikus közigazgatási jogi dogmatika alapján^[65] a ->rendészet lehet igazgatásrendészeti, „közbiztonsági”, valamint „igazságügyi”, ahol az ún. igazgatásrendészet (*la police administrative*) a közigazgatás közhatalom birtokában végzett hatósági tevékenységének része (például az építésrendészet vagy a járványrendészet területén), és „a közigazgatás beavatkozásainak összességét értjük alatta a társadalmi közösségben éléshez szükséges előírások kikényszerítése érdekében”.^[66] A XX. század első harmadában elterjedt felfogás szerint

a rendészeti közigazgatás hivatása az állam és a társadalom rendjének előfeltételeit megteremteni és biztosítani. A rendészeti közigazgatás ennél fogva nem speciális, hanem általános irányú közigazgatási tevékenység, mely a közigazgatás többi ágazatától abban különbözik, hogy míg az utóbbiak magukat az államcélakat igyekeznek megvalósítani, addig a rendészeti igazgatás csak oltalmazza és védi a közigazgatás egyéb tevékenységét mindennemű külső veszélyek ellen.^[67]

[64] A közelmúlt egyik megközelítése szerint

a rendészeti igazgatás [...] békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, [amely] rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt.^[68]

Ehhez képest más kutatók (és a fentebb ismertetett logika miatt jelen szócikk is) úgy fogalmazzák, hogy a rendészeti igazgatás nem a civil közigazgatás része, attól élesen elkülönül (ezt tükrözik vissza többek között a szervezetek közötti erőteljesen hierarchikus viszonyok, a személyzetre vonatkozó eltérő közigazgatási jogi és alkotmányos szabályozás, vagy például az általuk gyakorolható markáns jogosítványok is) e fegyveres szervek bizonyos része azonban a civil közigazgatáshoz tartozó feladatokat is ellát.^[69]

[65] Természetesen a fenti definíciós kísérletek szorosan összefüggnek magának a rendészettudománynak a kérdéseivel. Ahogy az olvasható, „az önmagukat rendészetinek nevező diszciplínák mindmáig küszködnek az öndefiníálással, nevezetesen a köz rendjének, biztonságának, nyugalmanak, tehát a rendészeti tevékenység tárgyának definiálási nehézségeivel”.^[70] Nem meglepő, hogy univerzális definíció helyett inkább néhány alapvető igazodási pontot lehet kiemelni, így például azt, hogy a rendészet tárgya a biztonság, amelynek védelmét elsődlegesen a rendőrség látja el, a védelem eszköze pedig a legitim erőszak.^[71]

[66] A fentiek alapján nem meglepő, hogy a rendészeti, valamint rendvédelmi szervek egymáshoz való viszonya is kérdőjelekkel övezett Magyarországon. A rendvédelem és a rendészet fogalmát, tartalmát viták terhelik.^[72] Ezek maradéktalan bemutatása jelen szócikk kereteit jelentősen meghaladná, ugyanakkor számos olyan színvonalas munka született már, amely bemutatja két kifejezés kapcsolatának alakulását.^[73] Egyes szerzők a rendvédelemhez tartozónak tekintik

valamennyi állami és önkormányzati, a rendfenntartásra specializálódott fegyveres szervezetet. E testületek struktúráját, diszlokációját, feladataikat,

működésüket, jogi meghatározottságukat, felszereltségüket, személyi állományuk képzési, szociális, gazdasági és erkölcsi helyzetét [...] továbbá ezen testületek vezetését, irányítását, szolgálati metodikáját, az együttműködést, továbbá a szimbólumrendszerüket.^[74]

Ezt a körülírást azonban nem mindenki fogadja el.^[75]

[67] Bár a rendszertani elhelyezésben kétségtelenül vannak nézetbeli különbségek, abban nincs, hogy „a rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak-monopólium jogállami formája”.^[76] Mint ilyen a közigazgatás más részeitől szükségszerűen eltérő hatásköröket, eljárást és működést igényel, aminek nemcsak a működési logikában vannak lenyomatai, hanem a külsőségekben is. Ettől azonban maga a tevékenység a közigazgatás intézményrendszerébe tartozik.

4.2. Paraetatikus szervek

[68] A szócikk eddigi részeiben azokat az eseteket tekintettük át, amikor a közfeladatok megvalósítása kifejezetten erre a célra létrehozott közigazgatási szervek útján történik. Azonban a közfeladatoknak szinte mindig van egy olyan része (különösen a közszolgáltatások köre), amely nem oldható meg kizárólagosan sem államigazgatási, sem helyi önkormányzati, sem pedig rendészeti (rendvédelmi) szervek útján. Paraetatizmusról akkor beszélünk, amikor nem klasszikus értelemben vett közigazgatási szervek látnak el közigazgatási feladatot, valamilyen célszerűségi, hatékonysági, szakmai vagy politikai okból kifolyólag.^[77] Az idesorolható intézmények köre – a társadalmi-gazdasági folyamatokkal szinkronban – időszakosan átalakul ugyan, de kiemelhető néhány olyan megoldás, amelyek széles körben elterjedtek.

[69] Nemzetközi összevetésben is az egyik legelterjedtebb paraetatikus megoldásnak a közigazgatás-elmélet által közintézetnek nevezett szervezetek létesítése számít. A közintézetek (például kórházak, könyvtárak, iskolák) legfontosabb jellemzői a következők: humán közszolgáltatást nyújtó intézmények, amelyek állami vagy önkormányzati költségvetésből működnek, és szolgáltatásaik vagy ingyenesek, vagy kedvezményesek.

[70] A szolgáltatásokat igénybe vevő személyek köre jellemzően meglehetősen széles (gondoljunk csak a köznevelési intézményekre).^[78] A közintézetek egyik fontos sajátossága az ún. osztott irányítás, amely azt jelenti, hogy elválik egymástól a szakmai tevékenységek (így például az oktatás, nevelés, gyógyítás) és a szervei tevékenységek (például az intézmény létesítésének, átszervezésének, megszüntetésének, költségvetése megállapításának, munkáltatói jogok gyakorlásának) irányítása. Előbbi országosan egységes szakmai szempontok alapján történik és tipikusan valamely központi közigazgatási szervre vezethető vissza, utóbbi jellemzően helyi viszonyok szem előtt tartásával zajlik és sokszor a közigazgatás alacsonyabb szintjén működő intézményekhez kapcsolódik.

[71] A közintézetekkel nem keverendő össze a paraetatizmus másik igen elterjedt megoldása, az ún. köztisztület intézménye. Nemzetközi összevetésben a köztisztületeknek számos fajtája ismeretes. A legtöbb közigazgatási rendszerben ebbe a kategóriába sorolhatók a (hivatásrendi) kamarák, amelyek meghatározott tevékenységet űzők kényszertársulásai (például ügyvédi vagy orvosi kamara). A kamarák általában többes funkcióval rendelkeznek. Amellett, hogy ellátnak tagjaik érdekképviselését, valamint számukra szolgáltatásokat nyújtanak, a tagok felé közhatalmi jogosítványokat is gyakorolnak. A köztisztületek ugyanakkor alkalmasak lehetnek gazdasági igazgatással kapcsolatos feladatok átvételére is. Magyarországon ilyen például a Magyar Szabványügyi Testület, amely a szabványosítás mellett tanúsítással, valamint felnőttképzéssel is foglalkozik, vagy az ún. hegyközségek (utóbbiak olyan köztisztületek, amelyek nem csupán a tagok, tehát egy vagy több település szőlőtermelői és felvásárlói tevékenységének előmozdítását célozzák, hanem az általuk előállított termékek minőségének, származásának és eredetének védelmét is

ellátják).^[79]

[72] A közigazgatási feladatokat megvalósító intézményrendszer fenti két paraetatikus megoldásán túl nemzetközi viszonylatban is igen gyakorinak tekinthető az az eset, amikor a közfeladat finanszírozása, szervezése tulajdonosi, vagy kezelői pozícióból eredményesebben végezhető. Ilyen esetekben több ország közjoga is olyan, az alapítványokhoz hasonló formációkhoz (például közalapítvány, közhasznú alapítvány) folyamodik, amelyek a közintézetekkel és köztisztviselőkkel ellentétben nem rendelkeznek sem kiterjedt szervezettel, sem tagsággal, továbbá közhatalmi jogosítványokat sem gyakorolhatnak.^[80] A divergáló nemzeti szabályozások közös jellemzője, hogy ezek a paraetatikus szervezetek a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítésére irányuló tevékenységet (például műemlék-, természet- vagy fogyasztóvédelem) fejtenek ki profitérdekeltség nélkül.

[73] A tág értelemben vett intézményrendszer építőelemeit vizsgálva érdemes még kiemelni a fejlett polgári demokráciákban elterjedt ún. közvállalati modellt, amikor központi bankok, állami vállalatok, valamint más pénzügyi vállalatok (gazdasági társasági formában, de a közösség érdekében működnek). Ez a paraetatikus kategória tipikusan az állam és közigazgatás gazdasági folyamatokkal összefüggő feladataiban működik közre, ún. reál közszolgáltatások szervezésében érintett. Magyarországon e közigazgatás-elméleti csoport gyakorlati megnyilvánulása például a Magyar Nemzeti Bank Zrt. vagy a Magyar Államvasutak Zrt.

[74] A közigazgatási feladatokat ellátó nem közigazgatási megoldások között tárgyalandó végül az a megoldás, amikor olyan természetes személyeket ruház fel a jog közigazgatási feladatokkal, jogosítványokkal, akik egyébként nem tartoznak a közigazgatás személyzetéhez. Ilyenkor az átruházás alapját jellemzően a természetes személyek meghatározott jogi státusza (például repülőgép parancsnoka), avagy hivatása, szakértelme (például magánállatorvosi tevékenység) képezi, amely azonban mindig csak jól körülhatárolt hatósági intézkedések kibocsátását teszi lehetővé.^[81]



5. JEGYZETEK

[1] Az „intézmény” szó jelentésének meghatározása [A magyar nyelv értelmező szótára online](#) kiadásában.

[2] Lásd még FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos: *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*, Budapest, Osiris, 2004, 82.

[3] ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jogalkotás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* (2019).

[4] ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*, Budapest, Dialóg Campus, 2020, 221–260.

- [5] TORMA András: „A nemzetgazdaság igazgatása” in LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből II*, Budapest, Complex, 2013, 44–45.
- [6] LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2007, 251.
- [7] A tipizálás alapját lásd FAZEKAS–FICZERE (2. j.) 84.
- [8] LŐRINCZ (6. j.) 77. Továbbá JÓZSA Zoltán: *Változó közigazgatás*, Szeged, JATE Press, 2011, 61.
- [9] Vö. BALÁZS István: „Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban” in SZABÓ Imre (szerk.): *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990, 244–260; BERÉNYI Sándor: *Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*, Budapest, Rejtjel, 2003, 243, 246, 301 és 302, 396–403.
- [10] VESZPRÉMI Bernadett: *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015.
- [11] Magyarországon ilyenek pl. a Személyre Szabott Ügyintézési Felület (SZÜF), a Webes Ügysegéd vagy az e-SZJA.
- [12] BALÁZS István: „Európai közigazgatási térség” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) (2020)*.
- [13] FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*, Budapest, ELTE Eötvös, 2014, 111–119.
- [14] MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 104.
- [15] ÁRVA Zsuzsanna: „Központosítás-összpontosítás-szétpontosság” in TORGYIK Judit (szerk.): *Válogatott tanulmányok a társadalomtudományok köréből*, Komárno, International Research Institute, 2017, 130.
- [16] Bernard BIZET: „Deconcentration versus Decentralisation of Administration in France: A Centre-Periphery Dilemma” *Canadian Journal of Regional Science* 2002/3, 475–490.
- [17] Lásd pl. MAGYARY (14. j.) 103. Számos további hasznos adalékkal szolgál még SZABÓ Gábor: „Szétpontosság: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet” *Magyar Közigazgatás* 1992/8, 468–484. A külföldi megközelítések kapcsán munkájában Gérard Divay rámutat arra, hogy a fogalmat – főként az angolszász szakirodalomban – szokták az adminisztratív decentralizáció egyik altípusaként is azonosítani. Gérard DIVAY: „Deconcentration” in Louis CÔTÉ – Jean-François SAVARD (szerk.): *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, 2012.
- [18] Vö. Iva LOPIŽIĆ – Goranka Lalić NOVAK: „The Role of Deconcentrated State Administration in Migration and Integration Affairs: A Way Forward” *Croatian and Comparative Public Administration* 2018/2, 290.
- [19] JÓZSA (8. j.) 69.
- [20] Jose RUANO – Marius PROFIROIU (szerk.): *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, Cham, Palgrave Macmillan, 2017, 389. Továbbá Eberhard BOHNE – John D. GRAHAM (szerk.): *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact*, Houndmills–Basingstoke–Hampshire – New York, Palgrave Macmillan, 2014, 207.
- [21] Vö. Tri Widodo W. UTOMO: *Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States*, Discussion Paper No. 174, Nagoya, Graduate School of International Development, 2009, 2, 4.
- [22] Lásd pl. Kenneth DAVEY: *Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities*. Más, ennél

kiterjesztőbb szakirodalmi álláspontok is ismertek. Magyary Zoltán pl. a decentralizációnak két fajtáját különböztette meg: az önkormányzatot és a dekoncentrációt. MAGYARY (14. j.) 112.

[23] ÁRVA (15. j.) 130.

[24] MAGYARY (14. j.) 126.

[25] Lásd még JÓZSA (8. j.) 69.

[26] Lásd pl. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME: *Decentralization: a sampling of definitions*. Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, 1999, 3. Továbbá Stephen CUMMINGS: „Centralization and Decentralization: the Neverending Story of Separation and Betrayal” *Scandinavian Journal of Management*, 1995/2, 109.

[27] FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010, 93.

[28] Lásd még BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok)*, Budapest, Rejtjel, 2003, 58.

[29] Lásd ezzel egyezően András PATYI – Ádám RIXER (szerk.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, Passau, Schenk, 2014, 287–319.

[30] Magyarországon a legújabb szabályozás értelmében [lásd 2018. évi CXXV. törvény 2.§ (2) bekezdés a) pont] „központi kormányzati igazgatási szerv”.

[31] A társadalomtudományi irányultságú kutatásokban és munkákban a kormányzás értelmezése kapcsán sokféle álláspont ismert. Lásd többek között FRIVALDSZKY János: *Jó kormányzás és a közjó politikai és jogfilozófiai szemszögből*, Budapest, Pázmány Press, 2016; Jody JENSEN: *Globalizáció és új kormányzás*, ford. FRANK Orsolya – G. MÁRKUS György – FERENCZI Tünde, Budapest–Érd, MTA TK PTI – Mundus Novus, 2014; Ron HODGES (szerk.): *Governance and the Public Sector. Corporate Governance in the New Global Economy*, Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2005, 405–587; PETRÉTEI József: „Kormányzás és kormányzati rendszer” in ÁDÁM Antal – KISS László – PETRÉTEI József – SÜKÖSD Ferenc – SZAMEL Lajos: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*, Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1996, 219. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága átfogóan és elvi igényességgel foglalkozott a témakörrel: EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *On the notions of „good governance” and „good administration”*, CDL-AD(2011)009, 2011.

[32] Lásd a *Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendeletben* foglaltakat.

[33] BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2016, 151–178.

[34] Magyarországon a 2018. évi CXXV. törvény 19. §-a szerint a Kormány irányítása alatt álló központi kormányzati igazgatási szervek.

[35] Vö. ÁRVA–BALÁZS–BARTA–VESZPRÉMI (4. j.) 57.

[36] A 2018. évi CXXV. törvény 2. § 1. d) pontjával létrehozott szervtípus, mely a kormányhivatalok helyébe lépett.

[37] Lásd a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 1. sz. mellékletét.

[38] FAZEKAS János: „Önálló szabályozó szerv” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) (2018).

[39] Lásd még HORVÁTH M. Tamás: *A szabályozó hatóság típusú szervek szabályozási koncepciója*, Budapest, MKI, 2003.

- [40] Egyes esetekben ez meglehetősen tagolt szisztéma mentén valósul meg, lásd pl. Franciaországot. Közigazgatási intézmények az egyes prefektúrákban.
- [41] Jó példa lehet erre Csehország. [A területi államigazgatás működése Csehországban.](#)
- [42] További részletek kapcsán lásd LOPIŽIĆ–NOVAK (18. j.) 294–295.
- [43] A konkrét állami megoldások kapcsán hasznos információkkal szolgál a [Területi Kormányhivatalok Európai Szervezetének \(European Association of State Territorial Representatives, EASTR\) weboldala.](#)
- [44] Vö. BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*, Budapest, Gondolat, 2013.
- [45] Lásd többek között a *fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet* részletszabályait.
- [46] KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.*, Budapest, Osiris, 2003, 425.
- [47] FINTA István – PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – PFEIL Edit: *Közigazgatási alapok*, Budapest, Unió, 2001, 126.
- [48] További részletekért lásd még VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999.
- [49] Alba Noguera LÓPEZ: *Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales*, 2007, 16–24.
- [50] Olivia CODACCIONI – Aline HUMBERT: *Existe-t-il un modèle européen d'administration locale?* Limoge, CNFPT–INET, 2011, 13–14. Hasznos összehasonlító munka továbbá Irene MARTINEZ MARIAS: *Local and Regional Governments in Europe. Structures and Competences*, CEMR, 2016.
- [51] FAZEKAS–FICZERE (2. j.) 168.
- [52] Vö. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.
- [53] KUKORELLI (46. j.) 426.
- [54] ÁRVA–BALÁZS–BARTA–VESZPRÉMI (52. j.) 223.
- [55] KUKORELLI (46. j.) 431.
- [56] Vö. BALÁZS István: „A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban” *Állam és Jogtudomány* 2016/2, 16–40.; István BALÁZS – István HOFFMAN: „Can (Re)centralization Be a Modern Governance in Rural Areas?” *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2017/1, 5–20.; Carlo PANARA – Michael R. VARNEY (szerk.): *Local Government in Europe: The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*, London – New York, Routledge, 2015; Linze SCHAAP – Harry DAEMEN (szerk.): *Renewal in European Local Democracies: Puzzles, Dilemmas and Options*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012; Ann O'M. BOWMAN – Richard C. KEARNEY: *State and Local Government*, Belmont, Wadsworth, 2016; John LOUGHLIN – Frank HENDRIKS– Anders LIDSTRÖM (szerk.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2012; Carl W. STENBERG – Susan Lipman AUSTIN: *Managing Local Government Services: A Practical Guide*, Washington D.C. – Chapel Hill, International City/County Management Association, 2013; ÁRVA Zsuzsanna: „Önkormányzati anomáliák régen és most” *Közjogi Szemle* 2013/4, 82–88.
- [57] Az interaktív önkormányzatiság megközelítése kapcsán lásd HORVÁTH M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002. A megyei önkormányzatok fejlődését nem taglaljuk ebben a munkában. Ugyanakkor hasznos információkkal szolgálhat Agg Zoltán írása. AGG Zoltán: *A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban*. Doktori értekezés, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem, 2006.
- [58] Lásd pl. az Európa Tanács érintett szerveinek tevékenységét. [Az Európa Tanács Helyi és](#)

Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, valamint a korábban említett munkákon túl FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, 2014., valamint BEKÉNYI József (szerk.): *Nagy önkormányzati kézikönyv*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó, 2014.

[59] GELLÉN Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. A 2010–2014-es időszak közigazgatási reformja az érintettek véleménye alapján*, Budapest, Patrocinium, 2015, 132.

[60] Az önkormányzatok feladatrendszere kapcsán további hasznos adalékokkal szolgál BEKÉNYI József: „A helyi önkormányzati feladatok ellátásának egyes kérdései az elmúlt negyedszázad tükrében – gondolatok, dilemmák” *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 75–82. Továbbá HOFFMAN István: „Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi-területi igazgatás rendszerében” *Jogtudományi Közöny* 2012/4, 157–168.

[61] Lásd még BARTA Attila: „Közvetlen és közvetett közigazgatás” in ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017.

[62] Lásd pl. SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*, Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990, 91–92.

[63] Vö. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*, Budapest, Osiris, 2011, 320.

[64] Az Alaptörvény és a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény, amely a tárgyalt intézményeket felsorolja, a rendvédelmi szerv elnevezést használja.

[65] Lásd pl. MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I*, Budapest, Athenaeum, 1926, 390–396.

[66] Jean RIVERO: *Droit Administratif*, Paris, Dalloz, 1990, 538–539.

[67] MÁRFFY (65. j.).

[68] FINSZTER Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról*, Budapest, ORFK, 2012, 18.

[69] FAZEKAS (13. j.) 83–84.

[70] KÁNTÁS Péter: „A közrend, a rendészet »könnyű súlyú« kategóriája” *Rendészeti Szemle* 2006/12, 90.

[71] BALLA Zoltán: „A rendészet unortodox jellegű megközelítése” in GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2014, 101–109.

[72] Az eltérő álláspontok bemutatását lásd BALLA (71. j.), valamint PARÁDI József: „Rendvédelem kontra rendészet” in HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2002, 7.

[73] Lásd pl. PATYI András: „A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai” in LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I*, Budapest, Complex, 2013, 135–170.

[74] „Bemutatkozik a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeli Tudományos Társaság” *Rendvédelem-történeli Füzetek*, 2006/Különszám, 8.

[75] Vö. BALLA (71. j.).

[76] FINSZTER (68. j.) 18.

[77] BALÁZS István: *Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában*. Kandidátusi értekezés, Budapest, ÁSZI, 1990.

[78] LŐRINCZ (6. j.) 265.

[79] *A hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény* 3. § (1) bekezdés.

[80] Vö. FAZEKAS–FICZERE (2. j.) 113.

[81] Az előbb írtaknak ugyanakkor az inverze is megvalósulhat, mivel a közigazgatási feladatok ellátásának konkrét módjai időszakosan változni szoktak. Ennek jelentheti egyik jó példáját a kéményseprőipari tevékenység hazai szabályozása, amely természetes személyektől (kéményseprőktől) telepített feladatokat a rendészeti igazgatáshoz (katasztrófavédelemhez).