

DOI: 10.54200/kt.v1i2.15

Gondolatok a szervezeti jog hasznáról

F A Z E K A S M A R I A N N A * – N A G Y M A R I A N N A * *

Absztrakt: A tanulmány a magyar közigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó jogi szabályozás fejlődésének ívét mutatja be a rendszerváltozástól napjainkig. Azt vizsgálja, hogy a központi és területi államigazgatási rendszer közigazgatási jogi szabályozására hogyan hatott a politikai kormányzás fogalmának megjelenése és megerősödése a magyar kormányzati munkában. A tanulmány felvázolja a témában leginkább meghatározó reformelképzelések célkitűzéseit, azok hatását a közigazgatási jogi szabályozásra. A szerzők a központi hivatal példáján mutatják be, hogyan gyengült a szervezeti jog garanciális szerepe a közigazgatási szervezetrendszer meghatározásában és irányításában, és értékelik, hogy ennek a folyamatnak milyen hatása van az egyes közigazgatási szervtípusok egymáshoz való viszonyára, a közigazgatás személyzetének helyzetére és a közigazgatásba vetett bizalom alakulására.

Kulcsszavak: államigazgatási szervezetrendszer, közigazgatási szervezeti jog, központi hivatal, politikai kormányzás, közigazgatási reformok

I. A SZERVEZETI JOG A SZAKMAISÁGTÓL A POLITIKAI KORMÁNYZÁSIG

Szakmánk egyik legnagyobb előnye és egyben hátránya is, hogy a közigazgatás, mint vizsgálati tárgy folyton változik, olyan, mint a higany. Bár azt hisszük, hogy vannak olyan elemei, amelyek stabilak, vagy legalábbis kevésbé cseppfolyósak, mint a többi, gyakran csalatkozunk kell. A legmarkánsabban ezt az oktatás során tapasztaljuk, mert a hallgatók mindig valamilyen fix pontra,

állandó keretrendszerre vágnak. Sokszor magunk is érezzük, hogy nehéz olyan fix pontot adni, amiből aztán majd az új nemzedék kifordítja a világot. A közigazgatási szervezetrendszer ebből a szempontból különösen csaloéka. Hiszen szervezetrendszer mindig volt, mindig lesz, enélkül a közigazgatás nem tudná ellátni a feladatait, de ma már gyakran szembesülünk azzal a problémával, hogy nemhogy tanévenként, de gyakran féléven belül is újra kell gondolnunk a szervezeti jogi tananyagot, és meg kell próbálni a szervezeti jogot is olyan absztrakciós szinten tanítani, amely ellenáll a gyakori változtatásoknak. Ez többnyire sikertelen célkitűzés. Ha mégis sikerül, a következő nehéz feladat az, hogy megértessük a hallgatókkal, hogy a szervezeti jog kereteit a valóság sokszor a jogalkotói célhoz képest igen komoly kihívások elé állítja.

A közigazgatási szervezetrendszert sokféle szempontból lehet vizsgálni: *szervezetelméleti, igazgatótudományi, politológiai, szociológiai* stb. szempontból. Ebben a cikkben mi a *közigazgatási jogi szabályozás* néhány problémájára szeretnénk felhívni a figyelmet. A közigazgatási jogi szabályozás az utolsó lépése a szervezetalakításnak, egyfajta zárókő, amely egyben tartja a politikai célkitűzéseket. Ha a zárókő rossz, az építmény összeomolhat, vagy legalábbis ingatag. Ezt látjuk a rendszerváltozás óta folyamatosan: a zárókövet faragjuk újra és újra.

Ha az utolsó évtized szervezetalakítási folyamatait értékelni akarjuk, nem lehet eltekinteni attól, hogy a rendszerváltozáskor kialakult állapot-

* Habilitált egyetemi docens, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

** Egyetemi tanár, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

hoz hasonlítsuk, illetve rögzíteni kell azt is, hogy az értékelés a jelenlegi helyzetre vonatkozik, de elvileg könnyen lehet, hogy mire ez a folyóirat-szám megjelenik, jelentős módosulások következnek be a rendszerben. A polgári átalakulás folyamatában számos minta, modell állt a magyar jogalkotás előtt,¹ ezek jelentősen befolyásolták a magyar szabályozást. Hasonló utat járt be és nagyon hasonló eredményre jutott a rendszerváltó országok többsége.² A közigazgatási szervezetrendszer szabályozását alapvetően az az igény határozta meg, hogy kizárják az állam működéséből a direkt pártirányítást, megteremtsék annak a jogállami garanciáit, hogy nemcsak a közigazgatási szervezetrendszer, hanem az egész államszervezet előre rögzített jogszabályi keretek között, a direkt politikai befolyástól mentesen végezze a tevékenységét.

A rendszerváltozás során kialakult rendszer elsődleges jellemzője volt, hogy szétvált az államigazgatási és az önkormányzati rendszer, és a központi közigazgatást egy jórészt a Nemzeti Kerekasztalon kialakított, egyensúlyra törekvő szervezeti modell jellemezte. Ennek ikonikus példája volt a kormányzati döntéselőkészítés egyeztetésre törekvő folyamata, vagy a helyi-területi önkormányzatok és az államigazgatás viszonyának szabályozása. Ha megnézzük a rendszerváltozás jogalkotását, sehol nem találunk a *közigazgatási szervezetrendszert, mint rendszert* definiáló törvényt, vagy egyéb jogalkotási aktust, épp elég terhet jelentett a jogalkotóknak és a kormánynak a módosított Alkotmány kereteit kitöltő megfelelő törvények, kormányrendeletek megalkotása. A rendszer alapvető kereteit az Alkotmány határozta meg, de ez értelemszerűen az egész államszervezetre vonatkozott, és ezen keretek között szabályozta az alapvető közigazgatási szervtípusokat. A korábbiaktól eltérően sem elég idő, sem pedig megfelelő politikai konszenzus, és sokszor kellő jogalkotási szaktudás sem állt a kormányzat rendelkezésére, hogy olyan rendszerként kezelje a közigazgatási szervezetrendszert, amelyben minden elem egyenlően és megfelelően cizelláltan kidolgozott. Emellett sürgős jogalkotási teherként nehezedett a jogalkotóra, hogy nem csupán a szervezetrendszer átalakítása volt elengedhetetlen, hanem a

közigazgatás működési módjait és személyzeti rendszerét is a jogállami követelményeknek megfelelően kellett szabályozni, tehát a közigazgatási szervezet és működés folyamatosan önmagát alakította. Nyilvánvaló volt, hogy súlyozni kellett: az önkormányzati rendszerhez szükség volt önkormányzati törvényre, az államigazgatási szervezetrendszer azonban nem alapozta meg semmilyen *rendszeralkotó jogszabály*. Csak az egyes elemeit szabályozták a politikai (koalíciós) alkuknak megfelelően, leginkább azzal a célkitűzéssel, hogy még csak véletlenül se hasonlítsanak a szervek a korábbi rendszerre. Az önkormányzati rendszer szabályozásáról, annak korabeli nóvumáról és az önkormányzatok alapjogi meghatározottságán alapuló szabályozásról könyvtárnyi irodalom született, ennek felidézésére e tanulmány keretei szűkösek. A szervezeti jog szempontjából azonban éppen a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény mutatta, hogy a szocialista időszakhoz képest mennyire kemény korlátokat jelentett az alkotmányos beágyazottság és az Ötv. szabályrendszere. Bizonyos értelemben ez igaz volt az államigazgatási szervezetrendszer szabályozó jogszabályokra is, de ezek rendeltetésüknél fogva mobilisabbak voltak. Az ebben az időben született államigazgatási szervezetrendszer alakító jogszabályok jellemzője, hogy akkor is tudottan, de gyakran utólag is igazolhatóan *ágazati érdekeket* tükröztek, szinte minden ágazat sikeresen megharcolt a saját dekoncentrált szervezeteiért. Ezek a dekoncentrált szervek túlzottan tagolttá tették az államigazgatási szervezetrendszert, de mindenképpen javukra írható, hogy a reszortérdekeket nagy szakmai tudással védtek, és gyakran más ágazatok ellenére érvényesítették. Ez természetesen azzal járt, hogy – amellett, hogy a településcentrikus önkormányzati rendszerre telepítették az államigazgatási feladatok túlnyomó többségét –, a maradék hatáskörökben az egyes ágazatokat „önjáró” szervezetek képviselték. Az ágazati központi és dekoncentrált szervezeteket többnyire az ágazati törvényekben statuálták, és a korábbi szocialista irányítási modelleket tagadva részletes, *az irányító és az irányított jogait részletező szabályozások voltak jellemzőek. A szervezetrendszer egyes elemeinek jogosítványait rögzítő szabályok tehát felértékelődtek, a közigazgatási szervezeti jog nem csu-*

pán új rendet stabilizált, hanem a szervezeti jogban új technikát is alkalmazott az új rendhez. Kereteket, garanciákat, eszközöket statuált. Ugyancsak jellemzője volt az első kormányzati ciklus közigazgatási szervezetrendszerének, hogy az államigazgatási szervezetrendszer központi és területi szinten is rendkívül heterogén volt. Ad hoc megoldások jellemezték a Kormány mellett működő konzultatív testületeket, a minisztériumok mellett számos országos hatáskörű szerv, minisztériumi hivatal és központi hivatal működött. Mégis elmondható, hogy a szervezeti jog egyfajta kagylóhéjként védte az újonnan kialakult struktúrákat, de a jogi szabályozásból egyidejűleg az is kitűnt, hogy nem kristályosodott ki az államigazgatási szervek egyes típusainak tényleges funkciója, és más államigazgatási szervektől való elhatárolásának ismérvei. Valójában tehát a szervezeti jog a szocializmus szervezeteinek szabályozatlanságához képest volt előrelépés: *egyáltalán a szervezeti jog léte valamilyes garanciát jelentett.*

Az első kormányzati ciklust követően azonban hamar kiütköztek a korábbi sürgősségi megoldások és a tapasztalatlanság hibái, és először a szakirodalomban, de ezzel párhuzamosan a politikai szcénában megjelentek a rendszer korrekciójára irányuló elképzelések.³ A szakmai koncepciók középpontjában elsősorban a központi közigazgatási szervek álltak, leginkább a Kormány helye, funkciói, eszközrendszere, valamint a nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek struktúrájának egyszerűsítése. A 2010-et megelőző időszakból markánsan kiemelkedett három koherens, a szervezetrendszert, ha nem is egészében, de annak több elemét érintő koncepció: Verebélyi Imre,⁴ Kilényi Géza⁵ és Sárközy Tamás⁶ nevével fémjelezve. Verebélyi és Sárközy koncepciója elsősorban a központi igazgatásra fókuszáló, szervezetcentrikus megközelítés volt, a Kilényi-féle koncepció azonban abból a szempontból különbözött az előzőektől, hogy bár nevében egy közigazgatási szervezeti törvény előkészítésére irányult, de nemcsak szervezeti, hanem működési elemeket is tartalmazott (pl.: az irányítás, a felügyelet vagy a közigazgatási szankció szabályozási kérdései is felmerültek ebben a koncepcióban). Verebélyi Imre és Kilényi Géza több évtizedes közigazgatá-

si elméleti és gyakorlati tapasztalattal felvértezve fogalmazta meg az elképzeléseit, Sárközy Tamás – bár 2004/2005-ben kormányzati szervezeti reform kormánybiztosaként tevékenykedett –, magánjogászként mégiscsak kívülálló⁷ volt a közigazgatási jogban. A három koncepció nagyon sok közös elemet tartalmazott, hiszen ugyanaz volt elemzésük tárgya. Mindháromban közös cél volt a kormányzati munka hatékonyságának növelése (de egyik sem definiálta, mit jelent a hatékonyság a közigazgatásban), a racionalizálás, a Kormány konzultatív szerveire vonatkozó szabályozás egyértelműsítése, a központi közigazgatási szintek és szervezettípusok egyszerűsítése, a területi államigazgatás „áramvonalasítása” és egyszerűsítése. Ezeken kívül számos, a közigazgatási szervezetrendszer vagy az államszervezet egyes elemeit középpontba helyező kutatás és reformprogram indult. A teljesség igénye nélkül a legfontosabbak: az IDEA-program, amely az önkormányzati rendszer fejlesztését, a kistérségi és regionális átalakítást tűzte ki célul; a közszolgálat megreformálására és a közigazgatási teljesítménymérésre irányuló számos kísérlet; az elektronikus közigazgatás kialakítására és a közigazgatási szervezetrendszert elektronikus működésre alkalmassá tevő reformprogramok, és külön kiemelandő, mert – mint később látni fogjuk – minden közigazgatási szervezeti átalakítást érintettek a Pénzügyminisztérium vezényletével folyó, az államháztartási reformokkal, a közszektor új típusú finanszírozásával és a közpénzek elosztásával kapcsolatos programok.

Lényegében majdnem mindegyik koncepció azt a célt tűzte maga elé, hogy erősítse a Kormány pozícióját a közigazgatáson belül, vagyis a mai kifejezéssel a „politikai kormányzás” jogi keretrendszerét teremtsen meg.⁸ (Azért csak majdnem mindegyik, mert a regionalizációs kísérleteknek van egy ellentétes olvasatuk is.) Ahogyan Pesti és szerzőtársai rámutatnak, „[a] »politikai kormányzás« fogalmát a második Gyurcsány-kormány használta először magára vonatkoztatva, és 2012-től a második (majd harmadik) Orbán-kormány is nyíltan hangoztatja. Ennek lényege, hogy a választásokon győztes, kormányt alakító politikai erő(k) – azon belül is mindenekelőtt a miniszterelnök és háttérapparátusa – politikai akaratának és céljainak követ-

kezetes érvényesítése, ami együtt jár a közigazgatási apparátus átpolitizálásával, befolyásának jelentős korlátozásával.”⁹ Ebből a megfogalmazásból úgy tűnik, mintha a politikai kormányzás iránti igény az ezredfordulót követően került volna be a közpolitikai és közjogi gondolkodásba, valójában azonban már a ’90-es években felfedezhetjük a gyökereit. Éppen azokban a politikai és szakmai törekvésekben, amelyek megpróbálták korrigálni a rendszerváltozás közjogi berendezkedésének hibáit, hiányosságait. Más kérdés, hogy a Horn-kormány politikai megfontolásokból – elsősorban azért, hogy még a látszatát is kerülje, hogy direkt politikai befolyással bír az államapparátusra, és ezzel magára vegye és kiszélesítse az MSZMP utódpart támadási felületet –, igyekezett szakmai síkra terelni a kérdést. Az első Orbán-kormány azonban már a politikai kormányzás jegyében és céljából erősítette meg a Miniszterelnöki Hivatalt és hozta létre az ún. referatúra rendszert.¹⁰ Azok az intézményi válaszok, amelyek az evolutív rendszerváltozás során kialakultak, a 2000-es évekre szintre minden területen korrekcióra szorultak. Ennek csak részben volt oka és magyarázata hazánk európai uniós csatlakozására való felkészülés, majd a csatlakozás. Legalább ennyire az állt a változtatási igények mögött, hogy a hazai politikára és közigazgatásra is hatott az a nemzetközi tendencia, amelyet a *government–governance* váltással szoktak leírni. A hatékonysági vizsgálatok és reformok elméleti hátterét 2000-es évek elején virágzó New Public Management irányzatok adták, amelyek a versenyszféra elveit kívánták a közigazgatásban viszont látni.¹¹ A 2010-es választások után a közigazgatási reformelképzeléseket tartalmazó Jó Állam Programok különböző verziói viszont a kormányzat erősítését tűzték ki célul.

II. A SZERVEZETI JOG

ERODÁLÓDÁSÁNAK PÉLDÁJA – A KÖZPONTI HIVATALOK

A politikai kormányzás és a szervezeti jog kapcsolata többretegű. Egyrészt kézenfekvőnek tűnik az az összefüggés, hogy minél inkább jellemző

egy kormányzatra a politikai kormányzás, annál kisebb a súlya, jelentősége a szervezeti jognak, másrészt viszont a szervezeti jog nem csupán a közigazgatási szervezeten belüli viszonyokat szabályozza, hanem a közigazgatás és az államszervezet egymáshoz való viszonyát is, tehát garanciát jelent a közigazgatás számára is. Ezt a kettős folyamatot azonban nem mindig tudta helyi értékén kezelni a magyar közigazgatási jogalkotás, és közigazgatás hatékonysági problémáit folyamatos szervezeti változtatásokkal kívánták megoldani. Anélkül azonban, hogy végig vennénk az rendszerváltozás óta működő kormányok szervezetrendszerre vonatkozó összes reformelképzelését, a teljesség igénye nélkül a központi hivatalok példájával érzékeltetnénk, hogyan „üresedik ki” a közigazgatási szervezeti jogi szabályozás e szelete.

Az államigazgatási szervezetrendszert, mint rendszert szabályozó kodifikációs igények előkészítésére Kilényi Géza vezetésével a kétezres évek elején alakult egy kutató- és jogszabályelőkészítő csoport. Ez a projekt az önkormányzati törvényhez hasonlóan kívánta kodifikálni a közigazgatási szervezetrendszer addig nem kodifikált kereteit, sőt ezen is túllépve a közigazgatási jog egyes alapintézményeit. Az előkészítő munka eredményeit az érdeklődő szakmai közösség a Magyar Közigazgatás c. folyóirat hasábjain követhette. A munka eredményeként végül a célokhoz képest korlátozott tematikájú törvényt fogadott el az Országgyűlés. Megszületett a 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.), amelynek célja az indokolása szerint, „[h]ogy – egységesen határozva meg a Kormányra, a központi kormányzati szervezetre és az állami vezetőkre vonatkozó alapvető rendelkezéseket – a modern kormányzati szervezet kódexe legyen. A központi államigazgatási szervek körének meghatározása, irányításuk és vezetési módjuk általános jellegű szabályozása megfelelő kereteket ad ahhoz, hogy a Kormány szervezetalkítási szabadságának érvényesülése mellett olyan átlátható központi kormányzati szervezet jöjjön létre, amely biztosítja a különböző államigazgatási feladatok hatékony ellátására alkalmas szervezeti kereteket.” Ebben a törvényben definiálta a jogalkotó a központi ál-

lamigazgatási szervek fajtáit, az irányítás és a vezetés jogosítványait (szubszidiáriusan), valamint a kormányzati felsővezetés jogállását. Ez utóbbinak volt előzménye, majd számos folytatása is, de ezzel mélyebben itt nem foglalkozunk.

Témánk szempontjából fontosabb a nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek új rendszerének kialakítása és törvényi rögzítése. Ennek egyik vonulata volt a megszabadulás a szakirodalomban okkal sokat bírált „országos hatáskörű szerv” gyűjtőfogalmától, melynek helyébe a kormányhivatal és a központi hivatal szervtípusok intézményesítése lépett. A minisztériumi szint alatti hivatali típusú szervek rendszere hosszú múltra tekintett vissza. Ezek egy része egyetlen tárca kompetenciájába sem sorolható, vagy éppen a miniszteri közvetlen függéstől megszabadítandó közigazgatási feladatokat valósított meg. Ezek lettek a Ksztv. eredeti elnevezésével a kormányhivatalok.¹² A dekoncentrált szervezetrendszer központi szintjén a központi hivatali szervtípus is szinte minden ágazatban megjelent, feladatkörük elsősorban az egyedi hatósági jogalkalmazás, a hatósági felügyelet és ellenőrzés, a (hatósági) nyilvántartások vezetése, a területi államigazgatási szervek szakmai irányítása, a közszolgáltatás-szervezés, valamint annak a központi irányítása, és az ún. kormányzati háttértevékenység: döntéselőkészítés, információgyűjtés, szakmai alkalmazott kutatások végzése volt. Ezzel jelentős terhet vettek le a minisztériumokról, és lehetővé tették, hogy a miniszteriális apparátus a stratégiaalkotással, szakpolitika alakításával foglalkozzon. A központi hivatalokban az adott ágazat legprofesszionálisabb, legrégebbi szakmai múlttal és igen magas lojalitással rendelkező szakemberei dolgoztak. Olyan szakemberek, akik elkötelezettek voltak a környezetvédelem, a közegészségügy, a szociális igazgatás, az agrárium vagy a műemlékvédelem stb. iránt. Ezt a szakmai tudást megszerezni, naprakészen tartani nem egyszerű és nem is lehet rövid idő alatt pótolni. A központi hivatalokban felgyűlt szakmai tudás egyfajta „ágazati trezor” volt, amihez bármikor fordulhatott a miniszter, vagy a minisztériumi felsővezetés. Kétségtelen, hogy hátránya is volt az ágazati lojalitásnak: az összkormányzati érdekek érvényesítése

nehézkés, ha a központi hivatalok a saját szakmai szempontjaikat kérlelhetetlenül védik.

A központi hivatalok helyzetét több, egymástól nem független, egymásra is ható tényező gyengítette, és több kormány is belefogott ezek számának csökkentésébe.¹³ 2010 után a rájuk vonatkozó szabályozás a Ksztv.-ben lényegében változatlan maradt, és tartalmilag ezt vette át a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) is, a központi hivatalok száma azonban számottevően lecsökkent és szerepük visszaszorult. A változásokat előidéző tényezők mindegyike a politikai kormányzást erősítette.

Az egyik tényező a *miniszteri feladat- és hatáskörök szabályozása*. Mivel a központi hivatalok az irányító miniszterek feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat látnak el, az egyes miniszterek érdekeltek voltak a saját központi hivataluk, hivatalaik védelmében. A 2010-et követő kormányzatokban jóval kevesebb miniszter jóval nagyobb portfóliókkal dolgozik. Ez akár indokolhatná is a központi hivatalok megerősödését, hiszen a minisztériumok kevesebb energiával rendelkeznek a szakigazgatási feladatok megoldására, az egyedi ügyek intézésére. Ugyanakkor, ha megnézzük az utóbbi néhány év jogalkotását, azt tapasztaljuk, hogy a miniszterek feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet a leggyakrabban, akár hetente módosított jogszabály, amely akkor is felveti a bizonytalanságot, ha az elmúlt másfél évben a járványhelyzet sok lépést indokolhat. Ha azonban a központi hivatalokat érintő irányítási hatáskörök különböző miniszterek között oszlanak meg, vagy időlegesen ide-oda csoportosítják az irányítói jogköröket, akkor a jogintézmény és a szervezetrányítás lényege elvész.

A második tényező a *területi államigazgatás* átalakításával függ össze. A fővárosi, megyei kormányhivataloknak, mint a kormány területi államigazgatási szerveinek a megerősítése, és a francia prefektusi rendszerre hasonlító átalakítása szintén direkt hatással volt a központi hivatalok helyzetére. Annak, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok több lépcsőben a már említett politikai kormányzás zászlóshajóivá váltak, első lépcsője a

területi államigazgatási szerveknek e hivatalokba integrálása, majd pedig a kormányhivatalon belül a szakigazgatási szervek önállóságának megszüntetése volt. Mindkettő gyengítette a központi hivatalokat. A központi hivatalok a területi szervek integrálásával elvesztették a saját alárendelt területi szerveiket, a szakigazgatási szervek főszálllyá degradálása pedig megnehezítette a korábban már említett ágazati szakmai szempontok érvényesítését. Ezzel párhuzamosan folyamatosan gyengültek az ágazati minisztereknek a szakmai irányítási jogosítványai is a fővárosi, megyei kormányhivatalokat illetően.

A harmadik tényező, mondhatni folytonos narratíva, mióta közigazgatási szervezetrendszerrel beszélünk, az állandó kényszer annak bizonyítására, hogy egyszerűbb, olcsóbb, átláthatóbb közigazgatást teremt a mindenkor kormány. *A közigazgatási szervezetrendszer egyszerűsítésére* irányuló igény egyidős a közigazgatással. Minden politikai erő zászlajára tűzi, könnyen kommunikálható, társadalmi igény mindig van rá. Kétségtelenül igaz az is, hogy a magyar közigazgatási szervezetrendszer központi szinten jelenleg is sokszereplős, összeszevetve azzal, hogy a területi államigazgatásban alig maradt önálló szerv, mert a kormányhivatal „kisgömböc módjára” beolvasztotta a korábbi ágazati dekoncentrált szervek többségét.¹⁴

A bürokrácia elleni harc jelszavával meghirdetett, a központi hivatalok e további átalakításának tételesjogi megjelenése a 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat volt, mely a központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szólt. Ez a kormányhatározat alapozta meg a központi hivatal, mint szervtípus súlyának jelentős csökkenését. Mert ugyan a Ksztv.-ben, majd a Kit.-ben külön típusként továbbra is megmaradt, de elvesztette azokat az előnyeiket, amelyek miatt létrehozták. 2017. január 1-től az egyszerűsítés jegyében számos központi hivatalt az irányító minisztériumba olvasztottak be, másokat a fővárosi, megyei kormányhivatalokba integráltak, és ezzel a területi igazgatás részeivé váltak, még ha az illetékességüket akár az egész országra vagy országrészre is kiterjesztették. Más-

részt ezek a beolvasztott szervek elvesztették az ágazati kötődésüket, még akkor is, ha ugyanazon emberek, ugyanazon íróasztal mellett ugyanazt a munkát végezték a szervezeti átalakulás után is. A megmaradó központi hivatalokra vonatkozó szabályrendszer is cseppfolyósabbá vált, hiszen ma különböző szabályok vonatkoznak a kormányrendelettel és a törvénnyel létrehozott központi hivatalokra, az utóbbinál kitüntetett szerepe van a politikai felsővezetők közé tartozó államtitkárnak, és tovább szűkült a területi szervek létrehozásának lehetősége. Vagyis bár úgy tűnik, mintha a központi hivatalra vonatkozó jogalkotás csupán pontosított volna, valójában a szervezeti jog keretei között kiüresedni látszik a jogintézmény.

A „kicsi és olcsó állam” víziójának jegyében az államháztartási reformok is befolyásolták a közigazgatási szervezeti átalakításokat. Ezek egyértelmű és közvetlen célja mindig is a költségvetési megtakarítás volt. Ezek közül a közigazgatási szervezeti rendszert alkotó önálló közigazgatási szervek számát befolyásoló lényeges rendelkezés az volt, hogy az Áht. 2015. január 1-től hatályos módosítása¹⁵ értelmében a 100 főnél kisebb központi költségvetési szervek – szűk kivételtől eltekintve – nem rendelkezhetnek gazdasági szervezettel, tehát költségvetési és vagyongazdálkodásuk minden műveletét az irányító szervük, vagy az irányító által kijelölt ún. középírányító szerv gazdasági szervezete végzi. Ennek a költségvetési takarékosági szemléletnek lett az egyik következménye, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok létrehozásával párhuzamosan, azokban az ágazatokban, amelyekben a területi szerveket nem integrálták a kormányhivatalokba, visszatért a központi szint és a területi államigazgatási szervek kapcsolata a „klasszikus” dekoncentrált szervezeti felépítéshez, azaz a területi szervek önállósága megszűnt. Ez a szervek egy részénél azzal járt, hogy a jogszabályban biztosított önálló közigazgatási jogi feladat- és hatáskörüket is elvesztették, és a központ kihelyezett területi egységeként működnek tovább (ld. KSH). Másik részüknek megmaradt ugyan a közigazgatási – elsősorban hatósági – jogköre, de megszűnt az önálló költségvetési szerv mivolta, és ezzel a polgári jogi személyisége is. Tehát költségvetési gazdálkodási és személyzeti igazgatási

szempontból egységes jogalannyá olvadtak össze a központi irányító szervükkel.¹⁶

A közigazgatási szervezeti jog dogmatikai fejlődése szempontjából legalább ilyen lényeges azonban az a szabályozási munkamegosztás a közigazgatási és a pénzügyi jog között, ami a magyar jogrendszerben évtizedek alatt, a szocialista államigazgatási rendszer kialakulásától kezdődően formálódott. Ennek lényege, hogy a közigazgatási jogban fellelhető, elméletileg és más jogrendszerekben ismert szervezettípusok és a közöttük lévő jogviszonyok differenciált szabályozása helyébe a pénzügyi jog által intézményesített „költségvetési szerv” mindent felölelő és egyúttal egyneműsítő fogalma lépett. A szabályozás mára odáig jutott el, hogy a közigazgatás intézményrendszerében a hierarchikus irányítási, felügyeleti jogviszonyok generális szabályozása is az Áht.-ba került.¹⁷ Ez a pénzügyi jogi szempontból fontos egységesítést szab a közigazgatási szervezeti jog önálló fejlődésének és az újonnan megjelenő szervezettípusok kimunkálásának.¹⁸

A fenti tényezők által generált szervezeti változások a közigazgatás hétköznapi működésében együtt jártak a hatósági hatáskörök sokszori átcsoportosításával. A területi államigazgatási szervek önállóságának megszüntetése és egy szervbe vonása a központi irányító szervezettel látszólag nem érintette a hatásköröket. Mégis – elsősorban a munkáltatói jogkörök átrendezése – *e szervek hatósági ügyintézésében illuzórikussá tette a fokozatok megtartásának elvét és ennek révén a hatáskörelvonás tilalmának teljeskörű érvényesülését.* A fővárosi, megyei kormányhivatalokat illetően 2015-ben a szakigazgatási szervek önálló közigazgatási jogi jogalanyiségének megszüntetésével minden hatósági hatáskör a járási hivatalvezető, illetőleg a megyei kormány megbízott hatáskörébe került. A 2017 januárjáról bevezetett hatásköri leosztás mellett, hogy a központi hivatali hatáskörök egy részét a megyei, fővárosi kormányhivatalokba vitte le, az elsőfokú hatásköröket jórészt a járási hivatalokra telepítette, még ha azzal a kényszermegoldással is, hogy ezek közül a bonyolultabb, nagyobb szakmai tudást igénylő ügyfajtákat a megyei kormányhivatal székhelyén lévő járási

hivatalok, mint kiemelt járási hivatalok kapták meg. 2020-ban azután a kiemelt járási hivatali hatáskörök mind megszűntek, és számos további ügyfajtában is a fővárosi, megyei kormányhivatalok nyerték el az elsőfokú hatáskört. Mindez azzal járt, hogy az államigazgatási szervezetrendszerben lényegében feleslegessé vált az Áe. óta létező ügyféli jogorvoslat, a fellebbezés.¹⁹ Ennek konzekvenciáit vonta le az Ákr. amikor a rendes jogorvoslatot kivételes jogvédelmi eszközzé tette, amikor az általános szabályok közül is kikerült a tömeges ügyintézés végző járási hivatalok elsőfokú határozatai elleni fellebbezés lehetősége.²⁰ Hasonlóképpen sokat veszített jelentőségéből a felügyeleti intézkedés, különösen a központi államigazgatási szervek és a fővárosi, megyei kormányhivatalok vonatkozásában. Külön elemzés tárgya lehet az, hogy a szervezeti jogi és hatásköri szabályozás ilyenén átrendezése következtében az általános, de továbbra is rendkívüli jogorvoslat, a közigazgatási per mennyiben tudja átvenni az igazán hatékony jogorvoslat szerepét, vagy mennyiben retenti el a bonyolultabb, hosszadalmasabb bírói út a jogorvoslat kezdeményezésétől az ügyfeleket.²¹

III. KONKLÚZIÓK

A fentiekben jobbra a Kormány alárendeltségébe tartozó államigazgatási szervezetrendszer többszöri belső átalakulásával foglalkoztunk. Felvetődik a kérdés, miért kell ezt egyáltalán jogi kérdésként felfognunk? Létezhet-e a jognak jogvédelmi funkciója fogalmilag politikai szempontok alapján felépülő szervezetrendszerben? Bármelyik kormányzati rendszert tekintjük, a végrehajtó hatalom csúcsszervének széleskörű szervezetalkítási jogosítványokkal is kell rendelkeznie a kormányzati politika megvalósítása érdekében.²² Ezért a kormány (prezidenciális rendszerekben az államfő) alárendeltségébe tartozó szervezetrendszerben az egyes szervek egymás közötti kapcsolatában a külső hatékony jogvédelem, a bírósághoz fordulás lehetősége kizárt. Egyedül a közszolgálatban álló egyént védik alanyi jogi jogosultságot teremtő közszolgálati (vagy munkajogi) szabályok a munkáltatóval szemben, és ezek érvényesítéséhez biztosított számukra a bírói út. Ezt az alapve-

tő meghatározottságot tudomásul véve mégis van jelentősége a szervezeti jog fogalomrendszerének, és a rugalmas alakíthatóság és a viszonylagos stabilitás egyensúlyának.²³

A szervezeti jog kiüresedésének ugyanis nagyon komoly hatása van a közigazgatásba vetett bizalomra. Az írásunkban részletesebben vizsgált központi hivatalok is például miniszter – tehát politikus – irányítása alatt állnak, de a szervezeti elkülönülés, a központi hivatal szakmai vezetése és a rájuk telepített hatáskörök elég bizalmi tőkét jelenthetnek a polgárok számára, hogy elfogadják a hivatal által hozott közigazgatási döntéseket. Ha ezek a hatáskörök de iure és de facto politikai vezetőik hatásköreivé válnak – pl.: közvetlenül a miniszterhez vagy a megyei kormány megbízotthoz kerülnek –, a szakmaiságba vetett bizalom gyengül, hiszen sokkal nagyobb tere lehet a közvetlen kormányzati befolyásnak. Ennek következményei jól érzékelhetőek például a környezetvédelem vagy a műemlékvédelem területén.

Ahogy röviden jeleztük, a szervezeti összevonások és a hatáskörök centralizációja elvezethet a közigazgatás legkiterjedtebb közhatalmi tevékenysé-

gében, a hatósági jogalkalmazásban ahhoz is, hogy a formálisan biztosított jogorvoslati jogosultság a valóságban kevésbé működik, mert a valóban hatékony jogvédelmet biztosító közigazgatási pert kevesen akarják és tudják igénybe venni.²⁴

A fenti külső hatásokon túl nem hanyagolható el a szervezeti változtatások „végtelenített kísérleteinek”²⁵ a közigazgatási szervezetrendszerben dolgozókra gyakorolt hatása sem. A fenti szervezeti változásokkal párhuzamosan a Kttv. hatályba lépése óta, az elmúlt tíz évben háromszor került átalakításra a közszolgálati jogviszonyokra vonatkozó szabályozás. Maga a Kttv. legalább 70-szer módosult, de a 2019. január 1-jén hatályba lépett Kit.-nél is 24 időállapotot és szövegváltozatot ad meg a Complex jogtár. Márpedig ha a közszolgálatban dolgozók a permanens átszervezések következtében állandó, nagyfokú bizonytalanságnak vannak kitéve, ez akár jelentősen is ronthatja a közigazgatás hatékony működését. Hogy szakmánk unalomig idézett klasszikusával zárjuk írásunkat, már Max Weber is a hatékony bürokrácia kritériumai között sorolta fel a szabályozottság, a „rögzített hatáskörök” és a szakmaiság elveit.

Jegyzetek

- 1 Verebélyi Imre (2020) A rendszerváltozás, a reform, a racionalizálás jellemzői és szakaszai, In: Verebélyi Imre (szerk.) *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi igazgatásban (1989-1994)* (Budapest: Dialóg Campus).
- 2 Halász Iván – Szabó Zsolt (2021) *Alkotmány és kormányzás Kelet-Európában* (Budapest: Gondolat Kiadó -Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete).
- 3 Ennek értékeléséről lásd Fazekas János (2006) Milyen legyen a központi közigazgatás? Reformtervek Magyarországon a rendszerváltozás után, *Themis; az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának elektronikus folyóirata*, 4(2); Pesti Sándor – Farkas Anikó – Franczel Richárd (2015) A Kormány működési és szervezeti rendje, In: Körösi András (szerk.) *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris-MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet).
- 4 Verebélyi Imre (1996) A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete, *Magyar Közigazgatás*, 46(4); Verebélyi Imre (1997) A nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek reformja, *Magyar Közigazgatás*, 47(12).
- 5 Kilényi Géza (2004) A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben, *Magyar Közigazgatás*, 54(7).
- 6 Sárközy Tamás (2006) *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására* (Budapest: HVG-ORAC).
- 7 Ezen az sem változtatott, hogy a rendszerváltozás előtt Sárközy Tamás a Kulcsár Kálmán vezette Igazságügyi Minisztériumban miniszterhelyettesi funkciót töltött be, illetve deregulációért felelős kormánybiztos is volt. Elméleti munkássága a gazdasági jog, a magánjog területére koncentrált.
- 8 Azért csak majdnem mindegyik, mert a regionalizációs kísérleteknek van egy ellentétes olvasatuk is.
- 9 Pesti Sándor – Farkas Anikó – Franczel Richárd (2015) A Kormány működési és szervezeti rendje, In: Körösi András (szerk.)

A magyar politikai rendszer – negyedszázad után (Budapest: Osiris-MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet) 109.

10 Pesti Sándor – Farkas Anikó – Franczel Richárd (2015) A Kormány működési és szervezeti rendje, In: Körösenyi András (szerk.) *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris-MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet) 114.

11 Ennek elemei különösen 2006-2008 között, a Gyurcsány-kormány privatizációs és liberalizációs, valamint közigazgatási személyzeti politikájában jelentek meg.

12 A közigazgatási szervezeti jog helyzetét is példázza e hivatalok közös gyűjtőnévének a sorsa. Közismert, hogy 2010-ben ugyanazzal a névvel hozták létre a megyei és fővárosi kormányhivatalokat, és két kormányzati ciklust követően lett új elnevezése a Ksztv. (majd Kit.) szerinti, központi szinten működő kormányhivataloknak.

13 Például 2006-ban a Kormány megalakulása után röviddel létrehozták az első Államreform Bizottságot, kormánybiztosi vezetéssel (az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről szóló 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat), majd elfogadták az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatot. Ez utóbbi – ahol csak lehetséges volt – ágazatonként egyetlen központi hivatalba javasolta integrálni a korábbi hivatali rendszert, illetve irányt vett a területi államigazgatási szervek regionalizációjára. A központi és területi szerveket érintő jogszabályi változásokról 2006 decemberében döntött a Kormány, és ezek 2007. január 1-jével léptek hatályba.

14 2010-ben 58 központi államigazgatási szerv volt, ez mostanra csak 45-re csökkent. Ezzel szemben a területi államigazgatási szervek száma – a rendvédelmi szerveket nem számítva – 2010-ben még 292 volt, most pedig 102. Ez utóbbi még mindig soknak tűnik, de ebből 20 a megyei, fővárosi kormányhivatalok száma, 60 tankerület működik, van 10 nemzeti park igazgatóság, a fennmaradó 12 vízügyi igazgatóságot a pedig a jogi szabályozás nem is tekinti közigazgatási szerveknek. Ez utóbbiakról ld. a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 4-6. §-ait.

15 Ld. az Áht. 10. §-ának a 2014. évi XCIX. törvénnyel módosított 10. § (4) bekezdését és a beiktatott (4a)-(4b) bekezdéseit.

16 Ezek közül a NAV és a Magyar Államkincstár a legjelentősebbek, mert ezek a legkiterjedtebb és a legtöbb személyt foglalkoztató közigazgatási szervek.

17 Ez alól a Kit. hatálya alá tartozó központi államigazgatási szervek és a megyei, fővárosi kormányhivatalok jelentenek kivételt, ahol az irányítási jogosítványegyüttest a Ksztv.-re való visszahivatkozással határozták meg. Az Áht. generális jellegét a már hivatkozott, 2015. január 1-től hatályos módosításáról szóló 2014. évi XCIX. törvény indokolása is hangsúlyozza, amikor azt emeli ki, hogy a módosítás végre „egységesen, valamennyi költségvetési szervre kiterjedően állapítja meg a hierarchikus irányítás, felügyelet hatásköreit, ezáltal megszüntetve a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény és az Áht. szerinti irányítási, felügyeleti hatáskörök között a joggyakorlatban kialakult értelmezési nehézségeket.” (Ld. a 13-19., a 306. és a 326. §-hoz fűzött részletes indokolást). A folyamatról ld. részletesebben Fazekas Marianna (2011) A közigazgatási szervezeti jog, mint „végtelenített kísérletek sorozata”, In: Gerencsér, Balázs; Takács, Péter (szerk.) *Ratio legis, ratio iuris: liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Szent István Társulat) 365-373.

18 Terjedelmi okokból erre nem tudunk kitérni, de ennek legékeesebb példája az intézet-közüntézet mint szervtípus sorsa a magyar jogrendszerben. A közintézet – egy rövid, 2008 és 2010 közötti feléledést leszámítva – teljesen eltűnt a tételes jogból, az újonnan létrehozott, közérdekű vagyonkezelő alapítványok által fenntartott és önálló jogi személynek minősülő felsőoktatási intézmények közjogi szervezeti besorolására pedig kísérlet sem történt.

19 Ld. erről Rozsnyai Krisztina (2020) Ügyféli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb?, *Közjogi Szemle*, 13(2), 11-16.

20 Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról 2019. évi CXXVII. törvény 200. §-a.

21 Sajnos erről egyelőre nem állnak rendelkezésre értékelhető statisztikai adatok. Az egyébként pontos és részletesen elemzett bírósági statisztikában a 2020. év adatai már megtalálhatók, de a Kp.-t érintő 2020. április 1-jén hatályba lépett hatásköri változások miatt nem vehetők össze a közigazgatási perek 2020. évi érkeztetési adatai a korábbiakkal, mert a statisztika a nyolc kijelölt törvényszékhez „érkezett” ügyként veszi számba a megszűnt közigazgatási és munkaügyi bíróságoktól e törvényszékekhez áttett, de be nem fejezett ügyeket is. Ld.: https://birosag.hu/sites/default/files/2021-04/ugyforgalom_2020.ev.pdf (2021. 09. 17.).

- 22 Fazekas János (2021) A kormányzati tevékenység fogalmának jogtudományi problémái, In: Peres, Zsuzsanna; Pál, Gábor (szerk.) *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum* (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó) 207-217.
- 23 A rugalmasság és a stabilitás szervezeti jogi dilemmáiról ld. Fazekas János (2019) A közigazgatási szervezetalkítás általános kérdései, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási jog. Általános rész I. IV. átdolgozott és bővített kiadás* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 100-105.
- 24 Ennek igazolása vagy cáfolata a hatósági és bírósági statisztikák mélyreható elemzését igényelné, melynek jelenlegi nehézségeiről a 17. jegyzetben röviden szóltunk. Egyetlen adatsort azonban talán érdemes itt bemutatni a 2020. II. félévi, a Miniszterelnökség által irányított és közzétett hatósági statisztikákból. 2020. II. félévében a megyei kormányhivatalok valamivel több, mint 3,6 millió elsőfokú határozatot hoztak. Az érdemi döntésekkel szembeni közigazgatási perekben a bíróságok összesen 2242 ügyben jártak el, és ezek közül 1642 esetben visszautasították a keresetlevelet, azaz meg sem indult a közigazgatási per. Ld. <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program> (2021. 09. 17.).
- 25 Ez a jellemzés Tamás Andrástól származik, aki a közigazgatási szervezeti jogról írott tankönyvében írta le ezt: „Ténylegesen a közigazgatási szervezeti jog végtelenített kísérletek sorozataként is értelmezhető, ...” – Tamás András: (2007) *Magyar közigazgatási szervezeti jog I.* (Budapest: Szent István Társulat), Budapest, 2007. 104.