



QUO VADIS, FELÜGYELETI ELLENŐRZÉS?

BARTA ATTILA* 

* Habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: barta.attila@law.unideb.hu

Absztrakt

A felügyeleti ellenőrzés lényege, hogy ennek segítségével az arra feljogosított intézmény az ellenőrzött teljes tevékenységéről, illetve annak valamely részéről átfogó és megbízható képet kapjon és az ellenőrzés nyomán szerzett tapasztalatokat kellőképpen hasznosítsa. Egy ilyen tevékenységnek tárgyköreit képezheti többek között a létszámgazdálkodás, a fegyelmi helyzet, a jogalkalmazással összefüggő kérdések, az ügyiratkezelés rendje, vagy a szerv vezetésének módszerei. Az 1970-es évek végére megjelent az igény egy egységes ellenőrzési, felügyeleti rendszer létrehozására, ami az állami ellenőrzésről szóló 50/1977. (XII. 21.) MT rendelet formájában öltött testet. A rendszerváltás nyomán sor került az állami (felügyeleti) ellenőrzés szocialista rendszerének hatályon kívül helyezésére, ami a megváltozott körülmények miatt érthető volt ugyan, azonban ezzel a központi közigazgatás elveszítette egyik legfontosabb információs bázisát. A felügyeleti ellenőrzés új viszonyok közötti átfogó jogi szabályozása mind a mai napig nem történt meg. A jogtudományban voltak erre nézve javaslatok, azonban a gyakorlatra kifejtett hatásuk részleges maradt, a jogalkotási produktumok inkább csak részkérdéseket oldottak meg, semmint átfogó tételesjogi válaszokkal szolgáltak volna [pl.: a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet]. Véleményem szerint garanciális megfontolásokra, valamint hatékonysági szempontokra tekintettel a meglévő közigazgatási jogi megoldások helyett/mellett fontos volna egy általános felügyeleti-ellenőrzési szabályrendszer kimunkálása.

Kulcsszavak

közigazgatás, felügyelet, felügyeleti ellenőrzés.

Abstract

The purpose of a supervisory control is to enable the responsible institution to obtain a comprehensive and reliable picture of all or part of the controlled institution's activities and to make use of the experience gained from the control. Such an activity may cover, for example, staff management, the disciplinary situation, issues relating to the application of the law, the way in which files are handled or the way in which the body is managed. By the end of the 1970s, the need for a unified system of control and supervision had arisen, which took the form of Council of Ministers' Decree No. 50/1977. (XII. 21.) MT on State Control. The change of regime led to the abolition of the socialist system of state (supervisory) control, which was understand-

able in the changed circumstances, but which meant that the central administration lost one of its most important information bases. The comprehensive legal regulation of a supervisory control under the new circumstances has not yet been completed. There have been proposals in jurisprudence, but their impact on practice has remained partial, with legislative products solving only partial issues rather than providing comprehensive answers in specific legal terms [e.g. Government Decree No. 86/2019. (23. IV.) on the capital and county government offices and the district (capital district) offices]. In my opinion, it would be important to elaborate a general system of supervisory control rules instead of/alongside the existing administrative law solutions, with regard to guarantee considerations and efficiency aspects.

Keywords

public administration, supervision, supervisory control.

1. Cui bono est? Avagy a kérdéskörrel való foglalkozás alapvető indokai napjainkban

A tanulmány címét látva talán kérdésként merül fel a Tisztelt Olvasóban, hogy milyen tudományos, valamint gyakorlati megfontolások magyarázhatják a közigazgatáson (jelen esetben elsődlegesen államigazgatáson) belüli ún. felügyeleti ellenőrzés témakörének felkarolását? Napjainkban, amikor a magyar közigazgatás intézményrendszere számos nemzetközi kihíváson, társadalmi és gazdasági megmérettetésen és belső – nem ritkán reformértékű – átalakításokon van már túl, lehet-e pozitív hozadéka egy közigazgatási szervezeti egységek közötti kapcsolatokat értelmező munkának?

Tekintettel arra, hogy a jogalkotó alapvetően még mindig adós egy ilyen jellegű intézmény átfogó szabályozásával, azt gondolom, a kérdéskör közelebbi vizsgálata egyáltalán nem tekinthető feleslegesnek, sőt! Meggyőződésem, hogy egy megfelelően kimunkált ellenőrzési rendszer, ami a hierarchiában felettes szerv felügyeleti jogosítványainak részét képezi, jelentősen hozzájárulna a közigazgatás – és ezen keresztül az állam – jobb működéséhez. Mind a mai napig több elemében helytállóan tekintem a későbbiekben bemutatásra kerülő Bércesi Ferenc és Ivancsics Imre által közösen jegyzett tanulmány számos felvetését. Azt mindenképpen, amelyben a szerzők Szentpéteri Istvánra hivatkozva hangsúlyozzák, hogy a felügyeleti ellenőrzés lényege abban ragadható meg, hogy ennek keretében a felügyeleti szerv információkat gyűjt az ellenőrzött tevékenységéről. Más szavakkal megfogalmazva: „*[a] felügyeleti ellenőrzés az alárendelt szerv tevékenységének általános értékelése, a működés egészére, az eredményesség globális megítélésére irányul*” (Bércesi & Ivancsics, 2003, 68).

Egy ilyen tevékenységnek tárgyköreit képezheti többek között a létszám- és bérgazdálkodás, a fegyelmi helyzet, a jogalkalmazással összefüggő kérdések, az ügyiratkezelés rendje, a szerv vezetésének módszerei, az emberi erőforrás kérdései, valamint az adatvédelmi jogszabályok betartása. Az ezzel összefüggésben íródott korábbi munkám (Barta, 2021) elsődlegesen alapozó jellegű volt és középpontjában a téma iránti figyelemfelkeltés állt. Arra a kérdésre kívántam választ adni, hogy a felügyeleti ellenőrzés intézménye miért lehetne egy megfelelő eszköz a közigazgatási jogérvényesítés hatékonyságának fokozásához. Ehhez szükségképpen ki kellett térjek az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, valamint szűk körben a vezetés közigazgatási fogalmainak egyes történeti aspektusaira, amit a hatályos magyar közigazgatási jogi szabályozás eddig elért eredményeinek és hiányosságainak bemutatása követett.

A munka egyik központi elemét a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról rendelkező 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban:

KH r.) 3. mellékletének értelmezése jelentette, ami a felügyeleti ellenőrzés konkrét megnyilvánulásaként a kormányhivatalok törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokat tartalmazza. Jelen munkában az előző tanulmányban bemutatott témaköröket újfent feldolgozni nem kívánom, ugyanakkor pár esetben utalok azokra a gondolatokra, amelyek véleményem szerint kiemelkedő jelentőséggel rendelkeznek.

Meglátásom szerint jelenleg a felügyeleti ellenőrzés konstrukciója kapcsán az egyik legalapvetőbb probléma az, hogy a vonatkozó közigazgatási jogi szabályozás meglehetősen szűkre szabott és mozaikos, miközben kezelni kellene az ebből fakadó deficiteket. Az intézménynek – de legalábbis ezzel összefüggésben bizonyos rendezőelveknek – garanciálisan kellene szerepelnie valamely magasabb szintű jogszabályban, ugyanis a közigazgatás jognak való alárendeltsége megköveteli, hogy szabályozott legyen ez a kérdés. Az elmúlt bő egy évtizedben a magyar közigazgatás szervezete olyan jelentős integrációt fokozó beavatkozásokon esett át (pl.: csúcsminisztériumok, kormányhivatalok kialakítása),¹ amelyek első pillantásra akár az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési viszonyok egyszerűsödéséhez is vezethettek volna. Fontos ugyanakkor látni azt, hogy a közigazgatás szervezetrendszerének átalakulása miatt nem is mindig a hierarchikus felettes, hanem számos esetben valamely arra kijelölt intézmény jár el.²

A felügyeleti ellenőrzés hiányát csak még zavaróbbá teszi az a tény, hogy – igaz egészen más társadalmi-gazdasági és adminisztratív berendezkedés mellett, valamint eltérő jogi környezetben, de – még a tanácsrendszerben is szabályozva volt a tevékenység [lásd a későbbiekben ismertetésre kerülő 50/1977. (XII. 21.) MT rendeletet (a továbbiakban: MT r.), amely az állami ellenőrzésről szól]. Így adja magát a kérdés, hogy több mint harminc évvel a rendszerváltás után mégis miért nincs ilyen átfogó szabályozás Magyarországon? A hiátus feloldására nem alkalmas a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) sem, mert bár a 2. § (1) bekezdés c) pontja explicite utal az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzési lehetőségére, – amely ellenőrzési tevékenység nem csupán az irányítás, hanem a jelen tanulmány magját adó felügyelet részelemeként is megállja helyét – további részletekkel a törvény nem szolgál.³

A fentebb megnevezett kérdések és dilemmák miatt aktuális napjainkban is a felügyeleti ellenőrzés közelebbi/újbbóli vizsgálata. Ennek pozitív hozadékait többen is megtapasztalhatnák, ugyanis a felügyeleti kérdések átfogó tisztázása nem általánosságban csak a felettes szervek pontos tájékoztatását segítené, de a hatékony állami működés biztosításához is jelentősen hozzátenne. Miután pedig az elmúlt évtized közigazgatási átalakításainak jelentős része idehaza a centralizáció erősödésével és a hierarchikus viszonyok bővülésével járt együtt, így az ilyen kapcsolatokhoz kötődő felügyeleti ellenőrzés jogalkotó általi rendezése különösen időszerűnek tűnik.

¹ További részletek kapcsán lásd például: Árva et al. (2020).

² Habár a terjedelmi korlátok miatt jelen tanulmányban ennek részletes áttekintésére nincs mód, ugyanakkor későbbi vizsgálatok tárgyává tehető az az eset, amikor a helyi önkormányzatoknál a képviselő-testület átruhazza valamely hatáskörét egy szervére. Ezzel összefüggésben is felmerül a kérdés, hogy van-e felügyeletbe illeszkedő eszköze a testületnek az ellenőrzés elvégzésére?

³ Némi kapaszkodó a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendeletben, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rendelkezései között, valamint a fentebb említett KH r. szakaszai között olvasható. Ezeket korábbi tanulmányomban (Barta, 2021) ismertettem.

2. Ante acta! Fontosabb szakmai előzmények és tudományos álláspontok a magyar közigazgatási jogirodalomban és jogi szabályozásban

Jelen pont alatt igyekszem kronologikusan haladva összefoglalni néhány, a felügyeleti ellenőrzés intézménye szempontjából releváns tudományos munka, valamint jogalkotási produktum lényegét. Első pillantásra ugyanis úgy tűnhet, mintha a felügyeleti ellenőrzések és intézkedések jogi szabályozásának dinamikus változásait sokszor az esetlegesség határozná meg. A kérdéskör szabályozatlansága időről-időre felszínre kerül, akárcsak egy „búvópatak”. Az 1945 utáni magyar közigazgatás-történet több különböző időszakában találkozni lehet vele, ami már önmagában egy érdekes helyzet. Az előbb írtak magyarázata alapvetően az, hogy a felügyelettel összefüggő kérdések, mint sok minden egyéb, a közigazgatási szerepkör és képességek újraértékelésének függvényében alakulnak.⁴ Emiatt egyáltalán nem elhanyagolandó az, hogy a különböző korszakokban milyen tudományos elképzelések, illetve tételesjogi megoldások születtek egyazon, vagy hasonló kérdések kapcsán. Természetesen az életviszonyok, a jogi berendezkedés különbözősége nem teszi lehetővé valamennyi bemutatásra kerülő elképzelés és megoldás napjainkra történő adaptálását, viszont ettől még ezek összevethetők, közös, illetve eltérő elemek kereshetők, sőt, akár vitára sarkalló, vagy egyszerűen tovább gondolásra érdemes meglátások lehetnek.

2.1. Visszatekintés: a felügyeleti ellenőrzés helye a jogirodalomban és a jogi szabályozásban 1990 előtt

A közigazgatás működésével összefüggő felügyeleti jellegű aktivitások feltérképezése során azzal szembesülünk, hogy bár a korábbi korszakokban is léteztek ilyen karakterű intézmények, ezek azonban a rendszerkeretek és az érintett időszak eltérő adottságai miatt szükségképpen nem mindig azonosíthatóak automatikusan a jelen munka tárgyát képező felügyeleti (és felügyeleti-ellenőrzési) tevékenységekkel. A retrospektivitás elkerülése mellett utalok arra, hogy abban közmegegyezés mutatkozott már korábban is a magyar szakírók között, hogy a felügyelet intézményét és részjogosítványait az ún. királyi főfelügyeleti jogból eredeztették. Idővel aztán a felügyelet konstrukciója szervesen összeforrt több más szemponttal, így többek között:

- az egységes jogrend megteremtése iránti igénnyel,
- a különböző részérdekek osztársadalmi érdekekkel való összehangolási szándékával,
- az állami szervek koordináltabb működésének igényével, továbbá
- az anyagi erők egységes felhasználásának céljával (Révész, 1971, 9–10).

A II. Világháború utáni években a magyar közigazgatás fokozatosan egy, a korábbiaktól egészen eltérő pályára állt, amiben (értsd, az 1950-es évek elején) az államigazgatás irányítási viszonyait alapvetően homogénnek tekinthetjük. Ahogy azt jóval később Ivancsics Imre is megfogalmazta: „...a társadalomban végbemenő változások közvetlenül befolyásolják az irányítás és felügyelet tartalmának alakulását” (Ivancsics, 1994, 35). Miután az 1950-es évek állami és igazgatási berendezkedésének megfelelően erőteljes centralizáció érvényesült, valamint a hierarchikus, alá- és fölérendeltségi viszonyok domináltak, erre épült rá egy kiterjedt, ún. „korlátlan irányítás” (Ivancsics & Fábíán, 2007, 41, 48). Az idő előrehaladtával a fenti viszonyok szükségképpen differenciálódásnak indultak, azaz az eredetileg homogén irányításra vonatkozó

⁴ A kérdéskörrel kapcsolatban lásd részletesebben Balázs, I. (2020). *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 269–278.

szocialista jogi szabályozás is árnyaltabban kezdte kezelni az intézmények közötti kapcsolatokat.⁵ Sőt, meglepően rövid idő alatt, lényegében az 1960-as évekre a szakmai elképzelések és tételesjogi fogalmak olyan kavalkádja alakult ki, ami miatt joggal merült fel a kérdés, hogy vajon lehetséges-e egyáltalán a felügyeletről (és irányításról) általánosságban beszélni, avagy a sokféleség ezt ellehetetleníti? (Ivancsics & Fábíán, 2007, 42).

Látni kell ugyanis, hogy a szocialista jog által felügyeletnek nevezett tevékenységek tartalmában jelentős szóródás mutatkozott. Értve ezalatt mind a hatáskifejtés intenzitását, mind pedig az eszközrendszer változatosságát. Amint arra írásában Molnár Miklós rámutatott, a felügyeletre vonatkozó jogi szabályozás típusos hibái, hiányosságai sokáig voltak (és ki kell emelni, hogy egyes elemeiben megmaradtak) a következők (Molnár, 1994, 70):

- jogosítványok, illetve hatásköri elemek bizonyos mértékű keveredése,
- a felügyeleti konstrukciók indokolatlan széttöredezése az ágazati, illetve alágazati határok mentén,
- elméletileg megalapozatlan kifejezések használata (Molnár például vitatta a felügyeleti ellenőrzés, mint terminus technikus alkalmazásának lehetőségét is).

Ezek mind afelé mutattak, hogy a felügyelet kapcsán alapvetően nem az elnevezés, hanem a tényleges tartalom vizsgálata a meghatározó, miként arra Kaltenbach Jenő is felhívta a figyelmet 1988-ban íródott munkájában (Kaltenbach, 1988, 130). Kaltenbach emlékeztet továbbá arra, hogy „... a fogalmi definíciók csakis annyiban időtállóak, amennyiben a definiált viszonyok azok” (Kaltenbach, 1988, 114).⁶ Ez, akárcsak az Ivancsics Imrétől korábban idézett gondolat, megfontoltságra int bennünket, hiszen a felügyeleti ellenőrzés kontextusát jelentő adminisztratív, gazdasági és társadalmi körülmények többször is jelentősen megváltoztak az elmúlt évtizedekben. A szerző hangsúlyozza, hogy a cizelláltabb, tehát az abszolutizált irányításon kívül más, Bércesi Ferencet és Ivancsics Imrét citálva: „puhább” (Bércesi & Ivancsics, 2003, 65) eszközökkel operáló jogintézményeket (pl.: felügyeleti ellenőrzést) is elismerő és reguláló jogi szabályozás kialakulása szükségszerű volt, mivel az 1960-as évekre a mezőgazdasági termelészövetkezetek állami (államigazgatási) irányításának gyakorlatában olyan változások következtek be, amelyek ezt elkerülhetlenné tették (Kaltenbach, 1988, 115).

A tételesjogi szabályozásban kialakuló szóródás, polarizáció, értsd: fő- és szakfelügyelet, operatív irányítás, felügyeleti szerv stb. (Kaltenbach, 1988, 115) megnehezítette a felügyelet és részjogosítványai értelmezését. Nem véletlen, hogy egyes kutatók, illetve gyakorlati szakemberek azt hangsúlyozták, hogy a fogalmi és tartalmi disszonanciákra tekintettel magas szintű jogszabályban kell rendezni a vonatkozó kérdéseket. Ezzel ellentétben más szakírók inkább arra figyelmeztettek, hogy az irányítás, felügyelet és ellenőrzés körül tornyosuló problémák alapvetően elviek, így azokat tételesjogi szabályozással rendezni felesleges, helyette inkább a divergencia mérséklésére kellene helyezni a hangsúlyt, de úgy, hogy egységes fogalomkészletet alakít ki a jogtudomány (Kaltenbach, 1988, 116).

A „sokféle felügyelet” természetesen megnehezítette a felügyeleti ellenőrzés pozicionálását. Ennek érzékeltetésére álljon itt néhány példa azzal kapcsolatban, hogy milyen tipizálások történtek korábban! Volt, aki a „felügyeletet lényegében a hierarchikus alá-, fölérendeltséggel azonosította” (Boross, 1962, 855), míg más kutató a hierarchikus felügyeleten túl foglalkozott az ún. hierarchián kívüli felügyelet lehetőségével is, amely magában foglalta:

⁵ Lásd például: Varró (1964), Török (1971).

⁶ Bizonyos értelemben hasonló megállapításra jut munkájában Raft Miklós is (Raft, 1971).

- az ügyészi felügyeletet,
- az egyesületek feletti államigazgatási felügyeletet,
- a speciális felügyeletet (pl.: KÖJÁL, bányaműszaki felügyelet stb.) intézményeit, valamint
- a szakfelügyeletet (Szamel, 1963, 160–172).⁷

A tudományos álláspontok változatosságát jól visszatükrözi, hogy az előbbieket mellett voltak olyan kutatók is, akik „csak” háromféle felügyeletet különböztettek meg, úgymint:

- hierarchikus,
- törvényességi, valamint
- szakfelügyelet (Bartus, 1965, 548).

A sokszínűségnek köszönhetően nem meglepő, hogy Kaltenbach úgy summázza az 1960-as évek álláspontjait, hogy „[ú]gy tűnik vannak törvényességi felügyeletet és felügyeletet” (Kaltenbach, 1988, 118). Mindazonáltal rögtön hozzá is fűzi, hogy „[v]annak, akik azon véleményüknek adnak hangot, hogy minden felügyelet törvényességi abban az értelemben, hogy a felügyeletük alá tartozó szerveknél a tevékenység jogszerűségét ellenőrizhetik,” (Kaltenbach 1988, 118), alapvetően Szamelre és Bartusra utalva ezzel.

Később felmerülnek olyan megközelítések (pl.: Bosánszky Lajosnál), amelyek a felügyelet-kategorizálását a korábbiaktól eltérően oldják meg, így differenciálva:

- az általános felügyelet (pl.: vállalatfelügyelet),
- a tevékenységre irányuló felügyelet (pl.: kazánfelügyelet),
- a szervezetre irányuló felügyelet (pl.: szövetkezet-felügyelet), valamint
- az utóbbi kettő kisebb részére fókuszáló ún. speciális felügyelet (pl.: munkavédelmi felügyelet)

kategóriái között (Kaltenbach, 1988, 126).

Kaltenbach egyik általános következtetése, hogy a felügyelet mindig jogszerűségi jellegű, még akkor is, ha egyébként maga a tevékenység inkább műszaki-technikai, pénzügyi stb. normák megtartásának vizsgálatára irányul. Ezen felül rögzíti, hogy jogilag szabályozott tevékenység, ami ellenőrzést és hatósági jellegű rendelkezési jogot foglal magában, ezek részeként pedig hatósági aktusok, ideiglenes intézkedések, valamint szankciók alkalmazásának a lehetőségét. Más szerzőkhöz hasonlóan ő is tipizál és a felügyeletnek kétféle verzióját különbözteti meg:

- a szervezeti (pl.: szövetkezetek, vállalatok, egyesületek, társulások stb. feletti), valamint
- a tevékenységi felügyeletet, mely utóbbi kétféle lehet, így:
- rendészeti (itt helyezi el az akkori KÖJÁL, állat- és növényegészségügyi, a bányafelügyeleti, a tűzrendészeti, valamint a munka- és környezetvédelmi tevékenységet), valamint
- gazdasági jellegű (ide sorolja a kereskedelmi, az energia-, a piac- és az árfelügyeleti tevékenységet) (Kaltenbach, 1988, 132).

Részben a felügyelettel összefüggő „fogalmi dömping”, részben az állami szerepkörváltás miatt (értsd, a korábban domináns „irányító állam” mintegy „felügyelő állammá” alakult azzal, hogy szá-

⁷ Miként arra Kaltenbach felhívja a figyelmet, a „hierarchikus” és „hierarchián kívüli” különbségtételt később más kutatók is magukévá tették, lásd: Donáth, R. (1975). Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés fogalmak államigazgatástudományi jellegű megközelítése. In Donáth, R. (Szerk.), *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése* (p. 51–253). Tanácsigazgatási Szervezési Intézet.

mos területről kivonult és ezeken a területeken felügyelet, esetleg ellenőrzés lépett a korábbi szabályozás helyébe) az 1970-es évek végére megjelent az igény egy egységes ellenőrzési, felügyeleti rendszer létrehozására, szabályozására, ami minisztertanácsi rendelet formájában öltött testet. Az MT r. 1978. január 1-től 1990. április 30-ig volt hatályban. Annak ellenére, hogy a maitól eltérő társadalmi és jogi környezetre szabott megoldásról volt szó, az alapkövetelmények némelyike manapság is megfontolandó, így többek között az, hogy az ilyen jellegű közigazgatási tevékenység célja a társadalmi-gazdasági folyamatok figyelemmel kísérése, a kormányzati intézkedések gyakorlati hatásainak, valamint a megvalósítás tapasztalatainak felmérése, az ellenőrzött szerv tevékenységének segítése, a jó tapasztalatok elterjesztése, továbbá a felelősségre vonás érvényesítése.

Az MT r. a következő fontosabb kérdésekre tért ki:

- általános rendelkezések (pl.: hatály, alapelvek),
- az állami ellenőrzés központi irányítása és tervezése (pl.: minisztertanácsi és miniszteri kompetenciák),
- az állami ellenőrzés területi tervezése (pl.: a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságának feladatai),
- az állami ellenőrző szervezetek munkamegosztása és együttműködése (pl.: további jogszabályok szerepe, a szervek közötti együttműködés részletei, további ellenőrzési módok),
- az állami ellenőrző tevékenység alapvető módszerei (pl.: helyszíni ellenőrzés, beszámoltatás és folyamatos adatszolgáltatás),
- az állami ellenőrzést végzők jogai és kötelezettségei, az állami ellenőrzést végző szervek (pl.: összefoglaló, összegyűjtött tapasztalatok hasznosítása),
- az állami ellenőrzést végzők (pl.: felelősségi szabályok),
- az ellenőrzött szervek kötelezettségei (pl.: tájékoztatásadás, iratbetekintés),
- záró rendelkezések (pl.: időbeli hatály, további szervezetekkel való együttműködés).

A terjedelmi korlátokra figyelemmel nincs mód az MT r. maradéktalan bemutatására, azonban arra igen, hogy felvillantsam, hogy a korabeli jogalkotó a felügyeleti (a jogszabály fogalomhasználatát követve állami) ellenőrzés, mint hierarchia mentén megvalósuló információszerzési – és szükség esetén intézkedési – módzat mellett még milyen további típusait jelölte meg az ellenőrzésnek, amelyek között törekedni kellett a munkamegosztás kialakítására és az indokolatlan párhuzamosságok kiküszöbölésére:⁸

- népi ellenőrzés (pl.: a közérdekű bejelentések és a panaszok alakulásának vizsgálata),
- pénzügyi-gazdasági ellenőrzés (pl.: a gazdálkodó szervezet megfelelően teljesítette-e az állammal szemben fennálló pénzügyi kötelezettségeit),

⁸ A teljes képhez hozzátartozik, hogy a jogszabály előírta, hogy az állami ellenőrzés szabályrendszerén kívüli, a szakszervezeti szervek által végzett ellenőrzések kapcsán, így:

- a munkavédelem,
- a társadalombiztosítás,
- a fogyasztói érdekvédelem területén, továbbá
- a Munka Törvénykönyvében és más jogszabályokban
- a szakszervezetek számára biztosított ellenőrzési jogkörök gyakorlása során

biztosítsák az ellenőrzés általános elveinek és alapvető rendelkezéseinek megfelelő alkalmazását, valamint azt is elvárta, hogy mozdítsák elő az általuk szervezett ellenőrzéseknek az állami ellenőrzésekkel való összehangolását.

- vállalatok és intézmények felügyeleti ellenőrzése (pl.: a népgazdasági célokkal való egybevetés és a tevékenység gazdaságosságának, hasznosságának megítélése),
- ágazati ellenőrzés (pl.: felügyeleti ellenőrzés körén kívül vagy azzal együtt az ágazatpolitika érvényesülésének figyelemmel kísérése),
- törvényességi felügyelet (pl.: a szövetkezetek, gazdasági társulások, valamint jogszabály által ilyen felügyelet alá vont más jogi személyek működése összhangban legyen a jogszabályok, az alapító okirat és más belső szabályzatok rendelkezéseivel),
- önállóan gazdálkodó vállalati, költségvetési és egyéb állami szervek belső ellenőrzése (pl.: segítse a szerv vezetését döntéseinek, intézkedéseinek előkészítésében, illetőleg megalapozásában).

Az eddig írtakból kiolvasható, hogy a szocialista jogtudomány és jogalkotás miként jutott el az ún. „korlátlan irányítástól” a felügyelet sokféleségén keresztül egy differenciáltabb szabályozáshoz. Habár nem ritkán rivalizáló álláspontokkal lehetett találkozni, a hierarchikus viszonyok mentén funkcionáló felügyeleti ellenőrzés a ’70-es évek második felére jogi szabályozást nyert.

2.2. A felügyeleti ellenőrzés dilemmái a rendszerváltás után

A felügyeleti ellenőrzés történetére jelentős hatással volt a rendszerváltás, hiszen a korábbi, szocialista állam helyébe egy más logikát követő társadalmi-gazdasági berendezkedés lépett. Ennek részeként a közigazgatás megújítása is elkerülhetetlen volt, amelynek belső mechanizmusai és külső kapcsolatai szükségképpen szintén átalakultak. Látni kell ugyanakkor, hogy a felügyelet témaköre (parallel módon számos más közigazgatási kérdéshez) nélkülözte a szisztematikus megújítást, helyette inkább az esetlegesség, az ad hoc megoldások domináltak. A rendszerváltás nyomán sor került az állami (felügyeleti) ellenőrzés szocialista rendszerét meghatározó MT r. hatályon kívül helyezésére, ami a megváltozott körülmények miatt érthető volt ugyan, azonban ezzel a központi közigazgatás elveszítette egyik legfontosabb információs bázisát. A témával foglalkozva többen⁹ már közvetlenül a rendszerváltás utáni években hangsúlyozták, hogy átfogó keretjogszabály megalkotására volna szükség a témában legalább az általános jellemzők, így az elvek, fajták, tartalmi elemek meghatározása érdekében. Ez persze nem zárna ki további speciális előírások megalkotását.¹⁰

A rendszerváltás utáni évekből elsőként a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozatot kell megemlíteni. Ebben explicite felmerült egy új kormányzati információs rendszer kidolgozásának szükségessége. Bár ez utóbb nem valósult meg, ettől még más csatornákon keresztül zajlott adatgyűjtés, hiszen például a felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzésről és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 96/1987. (XII. 30.) PM rendelet jóvoltából (ami egészen egy lentebb említésre kerülő 1999-es kormányrendelet bevezetéséig hatályban volt) „[a] pénzügyi-gazdasági ellenőrzés még ezekben az időkben sem maradt szabályozatlan” (Bércesi & Ivancsics, 2003, 70).

Némi előrelépést hozott az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat, amikor a felügyeletet gyakorló mi-

⁹ Pl.: Ficzer Lajos, Bércesi Ferenc, Ivancsics Imre, Molnár Miklós.

¹⁰ Érdemes megjegyezni, hogy Ficzer Lajos a ’90-es évek első felében úgy foglalt állást, hogy a témakörrel szoros összefüggést mutat fel a közigazgatási szerződések rendezetlensége, valamint egyes közigazgatási (pontosabban államigazgatási) szervek autonómiája, melyek fejlesztése, erősítése révén a felügyelet kérdései is több területen rendeződnek azáltal, hogy ezek a megoldások léphetnének helyébe.

niszter jogosítványai között rögzítette, hogy ellenőrzi az országos hatáskörű államigazgatási szerv rendeltetésszerű működését, ennek során vezetőjét beszámoltatja, hiányosságok esetén felszólítja ezek megszüntetésére, szükség esetén felelősségre vonást kezdeményez. Voltak azonban egyéb próbálkozások is a '90-es években, amelyek bár más logika mentén, de ugyancsak a hiányzó felügyeleti ellenőrzés részbeni pótlására tettek kísérletet. Ide sorolandó a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.), amely az akkori közigazgatási hivatalvezetőkre telepített területi koordinációs, valamint ellenőrzési feladat- és hatásköröket. Látni kell azonban, hogy sem a Korm. r. 14. §-ában megjelölt kollégium, sem pedig a 16. §-ban felsorolt hivatalvezetői ellenőrzési feladatok és hatáskörök nem értelmezhetők felügyeleti ellenőrzési jogosítványként, miután hiányzik a hierarchikus viszony. Ezekben a kapcsolatokban a közigazgatási hivatal horizontális, mellérendeltségi viszonyrendszerben járt el, nem pedig a többi szerv irányítójaként, avagy felügyelőjeként. Persze ettől még hatékony kiegészítője, támogatója lehetett volna egy megfelelően kialakított felügyeleti ellenőrzési szisztémának, amiben a középszintű tervezés a közigazgatási hivatalokhoz kapcsolódott volna (lásd lentebb).

A továbbra is hiányzó felügyeleti ellenőrzés történetének újabb fontos, ugyanakkor végső soron eredménytelen állomását jelentette a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről rendelkező 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat. A dokumentum a 6. pontjában feszes határidővel a belügy-, az igazságügy-, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert felelősként megjelölve kategorikusan jelentette ki, hogy ki kell dolgozni az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének rendjéről szóló módszertani útmutatót. A Miniszterelnöki Hivatal részéről több szakmai anyag is készült,¹¹ valamint a jogforrási inspiráció is adott volt a 15/1999. (II. 5.) Korm. rendelet képében, ami – a korábban említett 1987-es PM rendeletet váltva – a központi, a társadalombiztosítási, és a köztestületi költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti valamint belső költségvetési ellenőrzéséről rendelkezett. Ugyanakkor a kérdésben nem került sor jogalkotásra.

A még mindig meg nem valósult felügyeleti ellenőrzés témakörében a kétezres évek elejének egyik meghatározó, és napjainkban is számos elgondolkoztató felvetést hordozó írásának tekintem Bércesi Ferenc és Ivancsics Imre közös tanulmányát. A szerzőpáros a felügyelet intézménye kapcsán nagyon precízen foglalja össze a rendszerváltás előtti időszak alapvető jellemzőit, ugyanakkor a megváltozott társadalmi-gazdasági és igazgatási környezetre adaptálva hangsúlyozzák Szamel Lajos több, általános érvényű megállapításának fontosságát. Így például a hierarchikus, valamint államigazgatási hierarchián kívüli felügyelet létezését, mint ahogy azt, hogy előbbi az irányításba ágyazottan jelenik meg (ún. „irányító-felügyelet”), utóbbi viszont tovább differenciálódik többek között ügyészi, nem állami és nem önkormányzati szervek (tehát pl.: egyesületek, alapítványok) fölötti, speciális (pl.: ÁNTSZ, hírközlési, közlekedési), valamint szakfelügyeletre (Bércesi & Ivancsics, 2003, 66).

Mivel a hierarchia rendjén alapuló felügyeleti ellenőrzés tételesjogi szabályozása a 2000-es évek elejére sem történt meg, Bércesi és Ivancsics szakmailag magalapozott koncepcióval állt elő. Megközelítésükben a felügyeleti ellenőrzés (Bércesi & Ivancsics, 2003, 73):

- *„az államigazgatási hierarchiában a fölérendeltségi pozícióban lévő (irányító) szervtől kiinduló,*

¹¹ További elmélyülés végett lásd például: Bujdosó S. (2000). *Az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének jogi szabályozása. I. rész* [Tanulmány]. Miniszterelnöki Hivatal. Virágh, P. (2000). *Gondolatok a felügyeleti ellenőrzés aktuális kérdéseiről* [Tanulmány]. Miniszterelnöki Hivatal.

- az alárendelt (irányított) szerv felé irányuló,
- az alárendelt szerv működése megfelelőségének szakmai és szervei, jogszerűségi és célszerűségi szempontok szerinti teljes körű vagy részleges,
- az ellenőrzés legkülönbözőbb jogszabályban meghatározott eszközeivel történő vizsgálata,
- a megelőzés és segítségnyújtás, valamint jogsértések, hibák és hiányosságok feltárásának keletkezési okuk megállapításának céljából,
- melynek alapján a felügyeleti szerv a működés megfelelőségének helyreállítása, a jogsértések kiküszöbölése érdekében minden, jogszabályban meghatározott szükséges intézkedést megtehet, melyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe.”

A szerzők által a fentiekben megjelölt, tartalmában és módszerében megújításra javasolt felügyeleti ellenőrzés legfontosabb témakörei a következők voltak:

- alapelvek meghatározása (pl.: tervszerűség, prevenció, a jobbítás igénye),
- fajták és gyakoriságuk megjelölése (pl.: folyamatos, részleges, téma, ad hoc),
- módszerek meghatározása (pl.: iratbekérés, személyes beszámoltatás),
- tervezés lépései (pl.: kormányzati szintű és felelőse, valamint területi szintű és annak felelőse),
- előkészítéssel összefüggő intézmények (pl.: munkaprogram),
- végrehajtás (pl.: értesítés, vizsgálatok, jegyzőkönyvvezetés),
- megállapítások hasznosítása (pl.: hiányosságok megszüntetése, pozitívumok feltárása),
- ellenőrzésben résztvevők jogai és kötelezettségei (pl.: összeférhetetlenség, észrevételezési jog),
- belső ellenőrzés és minőségbiztosítás (pl.: felkészülés az ellenőrzésre).

A korabeli jogtudományi munkák, valamint jogi rendelkezések összevetése alapján fontos utalni arra, hogy a 2000-es évek elején számos olyan további ellenőrzési tevékenység létezett, amelyek a fenti körülírás értelmében nem minősülhettek felügyeleti ellenőrzésnek, ennél fogva pedig a Bércesi-Ivancsics-féle javaslatcsomag nem terjedt ki rájuk. Ilyenek voltak (Bércesi & Ivancsics, 2003, 70, 73):

- az ügyészi törvényességi felügyelet,
- az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése (Kiss, 1994, 64),
- a területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyelete,
- a közigazgatási hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörébe utalt, a területi szerveket érintő ellenőrzés,
- a közszolgálati ellenőrzés,
- valamint az államigazgatási eljárás keretében szabályozott hatósági ellenőrzés.

A lassan immár két évtizednyi időbeli távolság és a közben bekövetkezett jelentős társadalmi-gazdasági-technológiai változások ellenére is megfontolandónak vélem a szerzők felügyeleti ellenőrzésre vonatkozó észrevételeit. A körülírás egyértelműsíti, hogy a hierarchián kívüli felügyeleti megoldások nem vonhatók be ebbe a körbe, továbbá fontos hangsúlyozni, hogy a felügyelő szervnek is muszáj magas színvonalon, jogszerűen eljárnia úgy, hogy tevékenysége célzatos és eredményes legyen. Szakmai álláspontom szerint ez a jelenben, illetve a jövőben sem alakulhat másképp.

Másik írásomban részletesen foglalkoztam a 2005 utáni jogforrásokkal (Barta, 2021, 244–251), azonban ezen a helyen is hangsúlyozom, hogy véleményem szerint a felügyeleti ellenőrzéssel összefüggő joganyag kiegészítésére, illetve továbbfejlesztésére nagy szükség volna. A központi

államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló, korábban hatályos 2006. évi LVII. törvény, valamint a jelenleg elemeiben hatályos Ksztv., a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet és a KH r. is inkább csak részkérdéseket oldott meg, semmint átfogó tételesjogi válaszokkal szolgált volna a területen.

- A KH r. kifejezetten csak a fővárosi, megyei kormányhivatalok kapcsán foglalkozik a felügyeleti ellenőrzés kérdésével, méghozzá a következő főbb elemek mentén:
 - értelmező rendelkezések (pl.: ellenőrzési formák, módok, típusok),
 - ellenőrzési terv (pl.: miniszter feladatai),
 - ellenőrzési program (pl.: konkrét tartalmi elemek),
 - az ellenőrzési program végrehajtására vonatkozó rész- és összefoglaló jelentés (pl.: építőelemek),
 - az ellenőrzés vezetőjére vonatkozó szabályok (pl.: feladatai, megbízólevél),
 - az ellenőrzés lefolytatásának részletes szabályai (pl.: ki nem vehet részt benne),
 - a helyszíni ellenőrzés kérdései (pl.: bejelentése, ütemezése),
 - az adat- és információkérés részletei (pl.: mire terjedhet ki),
 - iratellenőrzés (pl.: határideje),
 - az ellenőrzési jegyzőkönyv (pl.: tartalmi elemei),
 - az ellenőrzés befejezését követő intézkedések (pl.: intézkedési terv),
 - az ellenőr jogai és kötelezettségei (pl.: tájékoztatáskérés, szakértő bevonás), végül
 - az ellenőrzött szerv vezetőjének jogai és kötelezettségei (pl.: együttműködési kötelezettség).

Összefoglalva látszik, hogy a rendszerváltást követően nem került sor a felügyeleti ellenőrzés új viszonyok közötti átfogó jogi szabályozására. A jogtudományban voltak erre nézve javaslatok, azonban a gyakorlatra kifejtett hatásuk részleges maradt.

3. Ad astra per aspera! Merre is tart akkor tulajdonképpen a felügyeleti ellenőrzés?

Álláspontom szerint a tanulmány címét adó kérdésre a válasz a következőképpen összegezhető. A rendszerváltás utáni felügyeleti ellenőrzés intézménye még útját keresi. Fontos volna, hogy szisztematikus kutatások induljanak a témában, tekintettel annak a közigazgatás hétköznapi működése során is jól megragadható pozitívumaira, így például az irányító és jogalkotó szervek számára megfelelő mennyiségű és minőségű információ biztosítására. Kétségtelen, hogy az elmúlt évtizedek közigazgatást érintő digitális fejlesztései révén sok, a felügyeleti ellenőrzés körébe sorolható cselekmény (pl.: nyilvántartások vizsgálata, statisztikai adatok beszerzése, szabályzatok elemzése, informatikai rendszerek vizsgálata) egyszerűbben és gyorsabban megvalósíthatóvá válik.

Ugyanakkor még mindig fontos volna egy olyan jogszabály (minimálisan kormányrendelet) megalkotása, amelyik képes kilépni a jelenlegi partikuláris szemléletből és nem csupán a fővárosi, megyei kormányhivatalok kapcsán fogalmaz meg rendelkezéseket, hanem – a gazdag közigazgatás-tudományi és tételesjogi előzményekre is figyelemmel – tárgyát képezhetné a felügyeleti ellenőrzés általános szabályozása. Úgy vélem, hogy jelen kutatás és témafeldolgozás messze nem tekinthető befejezettnek, sőt! Bízva abban, hogy a bemutatott összefüggések némelyikét a tudományos közösség tovább gondolásra érdemesnek ítéli, az alábbi meglátásaimmal zárom tanulmányomat.

Az elméleti, valamint történeti előzmények bemutatása, illetve a különböző jogforrások dogmatikai szemléletű tárgyalása megerősítette, hogy a felügyelet nem homogén fogalom, an-

nak sokféle megjelenési formája volt és van ma is a közigazgatásban (Kaltenbach, 1988, 119). Miként arra Ivancsics Imre és Fábíán Adrián utal: „[a] felügyelet a közigazgatásban gyűjtőfogalom” (Ivancsics & Fábíán, 2007, 55). A szerzőpáros hangsúlyozza, hogy azon túl, hogy a különböző felügyeleti megoldások lényegesen eltérő tartalmú jogviszonyokat hoznak létre (lásd pl.: törvényességi felügyelet, pénzügyi szervezetek állami felügyelete), elsődlegesen nem az elnevezésnek van jelentősége, sokkal inkább a hatáskifejtés irányultságának (tehát annak, hogy alapvetően szervi, avagy szakmai tevékenységekre irányul-e), és annak, hogy milyen eszközök állnak ennek keretében rendelkezésre a felügyeletet gyakorló számára.¹²

A „felügyelet sokaságából” fakadó szóródás a jogi szabályozás fontosságát húzza alá, mivel nem szerencsés, ha a fogalmak és azok tartalma között jelentős eltérés tapasztalható, hiszen ez alkalmas lehet akár a felügyelt/ellenőrzött intézmény jogainak kiüresítésére (Fazekasné, 2018, 6). Az ilyen és ehhez hasonló problémák ugyancsak indokoltá tennék, hogy valamilyen általános tartalmat adjunk a felügyelet intézményének, továbbá, hogy elkezdjük fellistázni, melyek azok a tevékenységek, amelyek egyértelműen ebbe a körbe sorolhatóak.

Abban konszenzus mutatkozik, hogy a felügyeletnek alapvetően két típusa különböztethető meg napjainkban. A felügyeleti ellenőrzést is magában foglaló ún. hierarchikus, valamint az azon kívüli, ún. tevékenység-felügyelet (Balázs, 2019, 321). Utóbbi kapcsán azt többen a szakmai, a pénzügyi, továbbá a hatósági ellenőrzéseket inkorporáló kategóriaként értelmezik (Rózsás & Csáki-Hatalovics, 2019, 51). Fontos látni, hogy a felügyeleti ellenőrzés kérdései nem vonatkozhatnak el a közigazgatási rendszer átfogó korszerűsítésétől. Ez különösen igaz az olyan sajátos időszakokban, mint a kétezres évek első és második évtizede, amikor az állam és közigazgatás működését számos krízishelyzet szegélyezi, ennél fogva pedig a megbízható működésnek nélkülözhetetlen komponensei az olyan hatékony információs és visszacsatolási rendszerek, mint többek között egy jól szabályozott és megfelelően működő felügyeleti ellenőrzési szisztéma.

A tevékenység átfogó szabályozásával azonban egyelőre a 2010-ben kezdődő, neoweberi irányultságú, a közigazgatás hatékonyságát hangoztató állam- és közigazgatás-fejlesztés is adós maradt.¹³ Hiába alakította át a jogalkotó az elmúlt több mint egy évtizedben a közigazgatás szinte minden nagyobb ellenőrzési rendszerét, így például:

- a belső ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseket,
- a hatósági eljárással összefüggő felügyelet és ellenőrzés általános szabályait,
- a helyi önkormányzatok fölött gyakorolt törvényességi kontroll (ellenőrzés, majd felügyelet) szabályrendszerét,

a felügyeleti ellenőrzésre vonatkozóan a szabályozás továbbra is javarészt kidolgozatlan maradt.¹⁴

Egyetértve Bércesi Ferenc és Ivancsics Imre immár lassan két évtizedes gondolataival, a felügyeleti ellenőrzés célja, hogy az arra feljogosított az ellenőrzött teljes tevékenységéről, illetve annak valamely részéről átfogó és megbízható képet kapjon és az ellenőrzés nyomán szerzett tapasztalatokat kellőképpen hasznosítsa (Bércesi & Ivancsics, 2003, 74). Úgy vélem,

¹² Lásd pl. az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat kapcsán tett azon megállapításukat, amely szerint a jogforrás 4. pontja alatt szabályozott felügyeleti jog lényegében irányítási eszközöket is hordozott.

¹³ Sem a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program lapjain, sem a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában nem szerepeltek ezzel összefüggő koncepcionális elemek.

¹⁴ Egyik írásában Ficzer Lajos is hangsúlyozza, hogy a felügyeletre vonatkozó rendelkezések megújításának egyik lehetséges útja a szervezeti-intézményi rendszer átfogó felülvizsgálata, különös tekintettel a szervezeti differenciáltságokra (Ficzer, 1994, 12).

hogyan az államigazgatáson belül egy homogén, de legalábbis keretjellegű felügyeleti-ellenőrzési rendszer bevezetésének komoly pozitívumai lehetnének. Így például az, hogy létrejönne egy olyan folyamatosan működő információs csatorna, ami képessé tenné a központi közigazgatást annak megítélésére, vajon az életviszonyokat szabályozó normák alkalmazása során a gyakorlatban léteznek-e vitás kérdések, alkalmasak-e a kormányzati célok megvalósítására, vagy épphogy meghaladottá váltak, esetleg módosításuk, deregulálásuk javasolt (Bércesi & Ivancsics, 2003, 75, 81). Erre, valamint a tanulmány bevezetőjében megfogalmazott aggályokra és kívánalmakra (garanciális megfontolásokra, hatékonysági szempontokra) tekintettel a meglévő közigazgatási jogi megoldások helyett/mellett fontos volna egy általános felügyeleti-ellenőrzési szabályrendszer kimunkálása.

Hivatkozások

- Árva, Zs., Balázs, I., Barta, A., & Veszprémi, B. (2020). Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében. Dialóg Campus.
- Balázs, I. (2019). A közigazgatás irányítása és ellenőrzése. In Balázs, I. (Szerk.), *Közigazgatási jogi alaptanok* [Nyomtatott kiadás] (pp. 319–329). Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Barta, A. (2021). A felügyeleti ellenőrzések szerepe a közigazgatási jog érvényesítésében. In Árva, Zs., & Barta, A. (Szerk.), *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István Professzor 65. születésnapjára* (pp. 237–256). Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Bartus, I. (1965). Felügyelet a szabálysértési eljárásban. *Állam és Igazgatás*, 15(6), 547–555.
- Bércesi, F., & Ivancsics, I. (2003). A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 53(2), 65–83.
- Boross, B. (1962). Irányítás és felügyelet a gazdasági igazgatásban. *Állam és Igazgatás*, 12(11), 854–863.
- Fazekasné Pál, E. (2018). Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(3), 4–21.
- Ficzere, L. (1994). Az irányítás és felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai. In Fogarasi, J. (Szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között. 1. füzet* (pp. 5–19). Unió.
- Ivancsics, I. (1994). Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái. In Fogarasi, J. (Szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között. 1. füzet* (pp. 35–44). Unió.
- Ivancsics, I., & Fábián, A. (2007). *A központi és területi államigazgatási szervek. Irányítás és felügyelet a közigazgatásban. Jegyzet*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Kaltenbach, J. (1988). A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. *Acta Universitatis Szegediensis : Acta juridica et politica*, XXXVIII. Tom., 1–21. Fasc., 113–133.
- Kiss, L. (1994). Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In Fogarasi, J. (Szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között. 1. füzet* (pp. 62–68). Unió.
- Molnár, M. (1994). Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről. In Fogarasi, J. (Szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között. 1. füzet* (pp. 69–77). Unió.

- Raft, M. (1971). Az irányítás és felügyelet értelmezése, szóhasználata. *Állam és igazgatás*, 21(1), 51–64.
- Révész, T. M. (1971). A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után. In Kovács, K. (Szerk.), *Jogtörténeti értekezések, Az ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszékének kiadványai*, 1. szám.
- Rózsás, E., & Csáki-Hatalovics, Gy. (2019). *Közigazgatástan*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Szamel, L. (1963). *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Török, L. (1971). *Az állami ellenőrzés szocialista rendszere*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
- Varró, T. (1964). *Szocialista ellenőrzés*. Kossuth.

Jogi források

- A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény.
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.
- A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.
- A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet.
- A központi, a társadalombiztosítási és a köztisztviselési költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről szóló 15/1999. (II. 5.) Korm. rendelet.
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.
- A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.
- Az állami ellenőrzésről szóló 50/1977. (XII. 21.) MT rendelet.
- A felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzésről és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 96/1987. (XII. 30.) PM rendelet.
- A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat.
- Az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat.
- A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat.