



A KÖZPONTI KORMÁNYZATI IGAZGATÁSI SZERVEK FŐBB SZERVEZETIRÁNYÍTÁSI KÉRDÉSEI

VARGA ZSÓFIA KINCŐ* 

* PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: kincso.varga@uni-miskolc.hu

Absztrakt

A központi államigazgatási szervek, mint a közigazgatási szervezetrendszer tetején elhelyezkedő „csúcsszervek” kiemelt jelentőséggel és hatással bírnak a közigazgatás szervezetének egész rendszerére. A központi államigazgatási szervek kifejezés több szervtípust foglal magába, amelyek közül jelen tanulmányban a központi kormányzati igazgatási szerveket kívánjuk górcső alá venni. A központi kormányzati igazgatási szervek mind tevékenységüket, mind jelentőségüket és nem utolsósorban a közigazgatás szervezetét meghatározó mivoltukra tekintettel meghatározó szerepet töltenek be és hatást fejtenek ki az államigazgatásra, így az ország irányításának egészére. Ezen szervek egyrészt általános hatáskörrel, másrészt egyes területekre, szakigazgatási ágakra vonatkozóan különös hatáskörrel rendelkeznek feladatellátásuk szempontjából. Kiemelkedő szerepükből adódóan a megfelelő működés kulcsfontossággal bír, amely a szervezetirányítás eszközei révén valósulhat meg. Jelen tanulmány célja ezáltal a központi kormányzati igazgatási szervek működésének és szervezetirányítási kérdéseinek összefoglaló jellegű áttekintése, amelyek vizsgálatához azonban elengedhetetlenül szükséges a vizsgált szervek rendszertani elhelyezkedésének és abban betöltött szerepüknek vizsgálata.

Kulcsszavak

államigazgatás, központi kormányzati igazgatási szerv, szervezetirányítás, szervezetrendszer, irányítás

Abstract

As the “apex” bodies at the top of the administrative organisational system, central public administrations are of particular importance and have an impact on the whole system of public administration. The term ‘central administration’ encompasses several types of bodies, of which central government administrations are the ones we will focus on in this study. Central government administrations, by virtue of both their activities and their importance, not least, their role in determining the organisation of public administration, play a decisive role and have an impact not only on public administration but also on the management of the state, i.e. the governance of the country. These bodies have both general powers and special powers and influence on the organisation of the state administration in certain areas and branches of administration.

Due to their prominent role, proper functioning is of key importance, which can be achieved through the tools of organisational governance and management. The purpose of this paper is thus to provide a summary overview of the functioning and organisational governance issues of central government administrations, but a brief overview of the taxonomy of the bodies under study and the theoretical issues related to governance is essential for their examination.

Keywords

state administration, central government administrative body, organisational governance, organisational system, governance

1. Bevezetés

A központi államigazgatási szervek a közigazgatás szervezetrendszerének „csúcscsoportjai”, amelyek betöltött pozíciójukból adódóan meghatározó jelentőséggel és hatással bírnak a közigazgatás rendszerének egészére. Jelen tanulmány keretei között a központi államigazgatási szervek közül kizárólag a központi kormányzati igazgatási szerveket kívánom górcső alá venni. A központi kormányzati igazgatási szervek a hierarchikus helyzetükből adódóan, valamint az ellátott tevékenységek jelentőségére tekintettel jelentős hatást gyakorolnak az államigazgatás rendszerének egészére. Ennek okán a megfelelő működés kulcsfontosságú tényezőként jelenik meg, amely a szervezetrányítás eszközei révén valósulhat meg.

A központi államigazgatás rendszerének vizsgálata során a rendszerváltás időszakától kell kiindulnunk, amikor is megteremtésre került a polgári, demokratikus igazgatás keretei között működő igazgatási rendszer. Az ekkor kialakult rendszer – különös tekintettel az egyes szervekre, azok elnevezésére, jogállására, feladat- és hatáskörére – az évek alatt számos változáson és módosításon esett át (Kovács & Hajnal, 2016), amelyek többségükben kötődnek az egyes kormányváltásokhoz.¹ A jelenlegi Kormány is ehhez igazodva kialakította az államigazgatás egy új rendszerét, amelynek realizálódása a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényben ölt testet. A 2010. évi XLIII. törvény az államigazgatás rendszerében nem pusztán az egyes szerveket érintően, hanem rendszerszinten eredményezett változásokat, így a jelenleg hatályos szabályozás alapján megkülönböztetjük a központi államigazgatási szervek 4 fő kategóriáját (Torma et al., 2022, 55):

- központi kormányzati igazgatási szerv,
- önálló szabályozó szerv,
- autonóm államigazgatási szerv,
- rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

¹ Itt szükséges előrevetítve annak megjegyzése is, miszerint ugyan az államigazgatás rendszere alapvetően nem politikai alapokon nyugszik, azonban a politikai elem megjelenése és hatása ezen rendszerre természetes és elkerülhetetlen velejáró. Ezáltal az egyes kormányváltások az eltérő kormánypolitikák, ideológiák, valamint a kitűzött célok változatossága miatt elkerülhetetlenül befolyással bírnak az államigazgatás rendszerére, és gyakorta jelentős változásokat eredményeznek, mint pl.: az egyes minisztériumok összevonása vagy éppen szétválasztása az ellátandó feladatok alapján, aszerint, hogy az adott kormányzat mely területnek kíván kiemeltebb figyelmet biztosítani.

Jelen tanulmány terjedelmére tekintettel a következőkben a központi államigazgatási szervek közül részleteiben csak a központi kormányzati igazgatási szervekre kívánok kitérni, a további szervtípusokat csupán az átláthatóság érdekében szükséges mértékben érintőlegesen kívánjuk vizsgálni.

2. A központi kormányzati igazgatási szervek a központi államigazgatási szervek rendszerében

A központi államigazgatási szervek tehát 4 fő kategóriába sorolhatóak, ezáltal megalkotva ezen igazgatási rendszer gerincét. Az egyes kategóriákon belül a 2010. évi XLIII. törvény, valamint a központi kormányzati igazgatási szervekre vonatkozóan a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) alapján az alábbiak szerint határozható meg a központi államigazgatási szervek rendszere:²

Központi kormányzati igazgatási szerv	•kormány, minisztérium, kormányzati főhivatal, központi hivatal
Önálló szabályozó szerv	•NMHH, MEKH, SZTFH, OAH
Autonóm államigazgatási szerv	•KH, IH, GVH, NAIH, NVI, EUTAF
Rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat	•Rendőrség, büntetés-végrehajtás szervezet, hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok

1. sz. ábra: a központi államigazgatási szervek rendszere

Forrás: saját szerkesztés³

A központi államigazgatási szervek országos illetékeséggel az ország egész területére vonatkozóan fejtik ki tevékenységüket. Feladat és hatáskörüket a Kormány kivételével különös hatáskörű, továbbá valamely ágazat csúcsszerveiként látják el. (Szalai, 2018, 17)

Amennyiben a hierarchia szempontjából kívánjunk vizsgálni a központi államigazgatási szerveket, a „piramis” tetejére a központi kormányzati igazgatási szervek – azon belül is a Kormány – tehető, amely alatt egymás mellett helyezhetjük el az önálló szabályozó szerveket, az autonóm államigazgatási szerveket, valamint a rendvédelmi szerveket. A központi kormányzati igazgatási szervek – ezen belül is elsődlegesen a Kormány – képezik ugyanis a végrehajtó hatalom gerincét, amelyek ezáltal a közigazgatás alacsonyabb szintjeire közvetlen vagy közvetett módon irányítási, valamint felügyeleti jogosítványokkal bírnak. (Józsa, 2019, 1.2)

² Kit. 2. § (2)–(3) bekezdés. A kormányzati igazgatási szervek vonatkozásában a területi helyi igazgatási szervekkel együttesen kerülne a kormányzati igazgatási szervek rendszere teljességében bemutatásra, azonban a tanulmány a területi korlátaira tekintettel a területi helyi kormányzati igazgatási szerveket csak a legszükségesebb mértékben érinti.

³ Rövidítések magyarázata: NMHH: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, MEKH: Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, SZTFH: Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, OAH: Országos Atomenergia Hivatal, KH: Közbeszerzési Hatóság, IH: Integritás Hatóság, GVH: Gazdasági Versenyhivatal, NAIH: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatal, NVI: Nemzeti Választási Iroda, EUTAF: Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság.

Azonban az önálló szabályozó szervek, valamint az autonóm államigazgatási szervek esetében elmondható, hogy azok mégsem egyfajta lineáris irányítási rendszerben állnak a kormányzati igazgatási szervek alatt. (Balázs, 2014a, 4–6) Az önálló szabályozó szervek, valamint az autonóm államigazgatási szervek kivételes szervtípusoknak tekinthetők, amelyek ugyan a központi közigazgatás részeként a Kormány alatt elhelyezkedve, azonban a Kormánytól, valamint az ágazatért felelős minisztertől függetlenül működnek. Ezen relatív függetlenség indokaként azon tény szolgál, hogy ezen szervek olyan hatósági tevékenységet folytatnak, amely esetében a megfelelő feladat ellátáshoz nélkülözhetetlen az autonómia – ha nem is teljeskörű – biztosítása. (Fazekas, 2018, 1) Az autonómia ezen szervek esetében alapvetően a hierarchián kívüliséget jelenti, vagyis a hatalmi helyzetnek, az alávetettségnek a hiányát, ezáltal azt, miszerint felettük nem helyezkedik el más olyan szerv, amely az irányítási eszközök mindegyikével bírna. (Fazekas, 2020, 2)

A központi kormányzati igazgatási szervek tehát a központi igazgatás tetején helyezkednek el, ezáltal pozíciójukból adódóan is kiemelt jelentőséggel bírnak. A végrehajtó hatalom letéteményeseiként nem pusztán hatással bírnak a közigazgatás rendszerének egészére, hanem mind általánosságban, mind egyes szervek vonatkozásában irányítják, felügyelik azt.

3. A központi kormányzati igazgatási szervek általános meghatározása

A kormányzati igazgatás az előzőekben kifejtettek alapján a végrehajtó hatalom gerincét képezi. Ehhez kapcsolódóan és ebből kiindulva szükséges meghatározni a kormányzati igazgatás mivoltát és mibenlétét. Így a kormányzati igazgatás a közigazgatás egy önálló alrendszere, amely a Kormány, mint a végrehajtó hatalom legfőbb szervére, valamint a Kormány irányítása alá tartozó, közhatalmat gyakorló szervezetrendszerre vonatkozó szabályok lefedésére törekszik. (Hazafi & Ludányi, 2021, 31) El kell különítenünk továbbá a kormányzati igazgatási szervek körétől azon költségvetési szerveket is, amelyek ugyan a Kormány igazgatása alá tartoznak, azonban a Kit. által tételesen felsorolt szervek között nem kerültek nevesítésre. Így a Kit. nyomán a kormányzati igazgatási szervek az alábbiak szerint határozhatóak meg és szemléltethetőek:

Kormányzati igazgatási szervek				
Központi kormányzati igazgatási szervek (ezek területi és helyi szervei)				Területi kormányzati igazgatási szervek
Kormány	Minisztérium	Kormányzati főhivatal	Központi hivatal	fővárosi és városi kormányhivatal

2. sz. ábra: A kormányzati igazgatási szervek rendszere

Forrás: saját szerkesztés

A közigazgatás rendszerében, azon belül a kormányzati igazgatási szervek vonatkozásában is „elsődleges helyen” a Kormány, mint általános hatáskörű szerv áll a hierarchia tetején, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény rendelkezései alapján feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy más jogszabály kifejezetten nem utal más szerv hatáskörébe.⁴ Így a Kormány meghatározza a kormányzati politikát és annak elemeit, azon kereteket és irányokat, amely alap-

⁴ Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés.

ján az alsóbb szintű szervezetek saját működésüket, feladatellátásukat szükséges meghatározni. A Kormány szerepköréből adódóan irányítási, valamint ellenőrzési jogkörrel is bír a kormányzati igazgatás egyéb szervei fölött. A Kormányon kívüli kormányzati igazgatási szervek különös hatáskörrel rendelkeznek, amely alapján egyes területekre – szakigazgatási ágakra – vonatkozóan látják el feladataikat. (Lapsánszky et al., 2017, 24) Meghatározó jelentőséggel bír a központi kormányzati igazgatási szervek jogállására vonatkozóan azon tény, miszerint azok alapítására jogszabály erejénél fogva kerül sor, így relatív függetlenséggel, autonómiával rendelkeznek. Ezen függetlenség elsődlegesen a belső szervezeti viszonyok esetében és az egyéb szervektől való függetlenségük – ide nem értve a Kormányt, amellyel ugyan nem egy szigorú értelemben vett irányítási, de függőségi viszonyban állnak – nexusában jelenik meg, amely alapján tevékenységüket a jogszabályi keretek és a kormányzati irányzatok figyelembevételével mellett kvázi szabadon fejthetik ki. Tekintettel azonban arra, miszerint ezen szervek az államigazgatási hierarchia felső szintjén helyezkednek el, az alattuk található szervek (beleérte jelen kontextusba a helyi, területi közigazgatás szerveit is) tevékenységére nézve meghatározzák a feladatellátás főbb vonalait, vagyis, mint felettes szervek irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogosítványokat gyakorolnak.⁵

Amennyiben az irányítás szemszögéből tekintünk az egyes szervekre, egyaránt felmerül a külső, valamint a belső (szervezeti) irányítás kérdése. A Kormány esetében külső irányításról aligha beszélhetünk, hiszen ezen szerv esetében a demokratikus államberendezkedés révén, mint „külső kontrollt” egyrészt az alkotmányos korlátokat említhetjük, amely által a szerv az Alaptörvénynek és a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően köteles működése során eljárni. Másrészt a hatalommegosztás elve alapján a Kormány felelős szervként az Országgyűlés irányába tartozik felelősséggel. A központi kormányzati szervek esetében – ahogyan az már említésre került – külső irányítóként a Kormány jelenik meg, azáltal, hogy annak irányítása alatt fejtik ki tevékenységüket. Az egyes szervezetek belső irányítását nézve általánosságban elmondható, hogy egyrészt megjelenik a jogszabályoknak való megfelelés kötelezettsége, másrészt pedig egyfajta autonómia azáltal, hogy jogszabályi keretek között a működésre vonatkozó kérdésekben általánosságban (szakmai kérdések, személyi állomány, gazdálkodás stb.) szabadon dönthetnek és saját kereteik között alkotják meg azokat. Ezen belső működési szabályok elsődlegesen a Szervezeti és Működési Szabályok (a továbbiakban: SzMSz) formájában öltönek testet. Azonban – a Kormány kivételével – ezen belső szabályok megalkotása esetén jelentkezik egy további „kontroll” elem, azáltal, hogy azok elfogadása a Kormányzat – jogszabály alapján kijelölt – valamely tagjának jóváhagyásához kötött.

4. A Kormány

A Kormány a központi közigazgatás általános hatáskörű irányító szerve, amely testületi formában működik és tevékenységét az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el.

A Kormány általános hatásköre ún. maradékelv alapján került megállapításra, azáltal, hogy az mindarra kiterjed, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Így az ellátandó feladatokra vonatkozóan taxatív felsorolást nem találhatunk, vagyis a Kormány által ellátandó feladat- és hatáskör rendkívül szélesen került meghatározásra. Ezen törvényi szabályozás szintén tükrözi a Kormánynak a végrehajtó hatalmi ágban betöltött meghatározó

⁵ Ezek gyakorlati realizálódása természetesen szervtípusonként eltérő formában és terjedelemben jelenik meg, azok pontos körének meghatározása szervenként egyedi vizsgálatot igényel.

szerepét, hiszen a szabályozási javaslatok útján jelentős mértékben képes alakítani a többi hatalmi ág feladatellátását és működését. (Hazafi & Ludányi, 2021, 54) A Kormány továbbá ezen tág feladat- és hatásköréből, valamint a közigazgatás szervezetrendszerében betöltött pozíciójából adódóan a közigazgatás legfőbb – irányító – szerve. A Kormány tagjainak pontos megnevezését, részletes feladat- és hatáskörét a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) kormányrendelet (a továbbiakban: feladat- és hatáskör rendelet) tartalmazza, amelyből kitűnik, hogy a Kormány és tagjai részletes feladatellátásának meghatározására a Kormány maga jogosult eredeti jogalkotói hatáskörében.

A központi kormányzati igazgatási szervek közül egyedülként a Kormány látja el tevékenységét testületi szervként. A testületi működés egy sajátos formája valósul meg azáltal, hogy a fennálló kormányzati rendszer a minisztertanácsi⁶ és kancellári⁷ típusú kormányzás között helyezkedik el. Ezen sajátos kormányzati formában ugyanis a Kormány testületi szervként működik, amely a miniszterekből és miniszterelnökből áll, azonban a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg, amelynek keretei között irányítják a Kormány tagjait képező miniszterek az államigazgatás egyes, a feladatkörükbe tartozó ágazatokat, és látják el a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. (Balázs, 2014b, 8)

A Kormány a működésének részletes szabályait ügyrendjében⁸ határozza meg, amely megalkotása során jelentős szabadsággal rendelkezik. A Kormány működése során feladat- és hatásköreit az ügyrendben foglaltak alapján a miniszterelnök vezetésével, testületként ülésein gyakorolja. A kormányzati munka ellátása nem esetlegesen, hanem előre tervezetten – féléves időtartamra meghatározott munkaterv alapján – heti rendszerességgel tartott ülések útján valósul meg. A Kormány ezen, előre meghatározott munkaterv alapján tárgyalja meg az előterjesztéseket, ezáltal biztosítva a folytonosságot, azonban természetesen a tervezhetőség korlátjaira tekintettel – az ügyrendben meghatározottakra tekintettel – minden olyan kérdést megtárgyalhat, amely az ország kormányzása szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, így különösen például gazdaságpolitikai, egészségpolitikai, építésügyi, családvédelmi, agrárpolitikai stb. kérdések.

A kormányzati munka eredményeképpen a Kormány döntései rendelet, határozat (normatív vagy egyedi), formájában ölthetnek testet, valamint a kormányzati munka keretében irányelvet és elvi állásfoglalást fogadhat el. A Kormány döntései, habár a jogforrási hierarchiát tekintve különböző kötelező erővel rendelkeznek, általános elvvel határozzák meg a közigazgatás szempontjából tekintve a közigazgatás szervezetrendszerét, valamint feladatellátását. (Siket, 2014, 17–18)

A Kormány tehát működése során jelentős ráhatással bír a közigazgatás szervezetrendszerének egészére. Belső működését, valamint feladat- és hatáskörét tekintve a jogszabályi keretek között relatíve nagy függetlenséggel rendelkezik azok részletszabályainak megállapítása során. A Kormányban, mint testületi szerven belül szintén megfigyelhető egy belső hierarchia, amely alapján a miniszterelnök kiemelkedik a miniszterek sorából és nemcsak a kormányzati munkát, hanem az államigazgatást tekintve is jelentős irányítói hatáskörökkel rendelkezik. A miniszterek további, az kormányzati igazgatáson belül betöltött szerepére a következőkben a minisztériumok témakörének tárgyalásakor kívánunk kitérni.

⁶ Minisztertanácsi típusú kormányzás: a Kormány testületként működik, tagjai a miniszterek és a minisztertanács elnöke (kormányfő), akinek azonban jogilag nincs kiemelt szerepe, a Kormány pedig többségi szavazással hozza döntéseit.

⁷ Kancellári típusú kormányzás: a kormányfői tisztséget ellátó kancellár szerepe jogilag is kiemelt és meghatározó a Kormány összetételének meghatározásában és döntéshozatalban.

⁸ A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) kormányhatározat.

4.1. Miniszterelnök

A miniszterelnök nemcsak a Kormányon belül, hanem az államigazgatás rendszerére kiterjedően is jelentős jogosítványokkal, irányítási jogkörökkel rendelkezik. A Kormány tevékenységét tekintve kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy a miniszterelnök jogosult meghatározni a Kormány általános politikáját, amelyhez igazodva a miniszterelnök a Kormány irányítása alatt álló, a miniszter irányítása alatt álló, illetve a miniszter felügyelete alatt álló szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg. A miniszterelnök irányítási, valamint ellenőrzési jogköre azonban nem áll meg pusztán ezen kör vonatkozásában, tekintettel arra, hogy más politikai felsővezetők, közigazgatási államtitkárok, valamint helyettes államtitkárok számára is élhet feladatmeghatározással, valamint ezen személyeket jelentéstételre vagy beszámolóra is kötelezheti.⁹

A miniszterelnököt ezen túl megilletik közvetlen irányítási eszközök is. A feladat- és hatáskör-rendelet rendelkezik arról, hogy az egyes központi közigazgatási szervek, mely kormánytag irányítása alá tartoznak. Ezt áttörve azonban a Kit. 6. §-ban foglaltak alapján a miniszterelnök nemcsak közvetett úton – a miniszterek útján –, hanem közvetlenül is irányíthat közigazgatási ágazatokat, államigazgatási szerveket, valamint azok vezetőit.

5. Minisztérium

A minisztériumok a központi kormányzati igazgatási szervek sorában nemcsak alkotmányos jelentőségüknél fogva, hanem az általuk ellátott feladatok és gyakorolt hatáskörök számára és jelentőségére is tekintettel kiemelt helyet foglalnak el. A minisztériumok létesítésére kizárólag törvény útján kerülhet sor,¹⁰ tekintettel az Alaptörvény rendelkezésére.¹¹

A minisztériumok mibenléte az alábbi ismérvek alapján határozható meg:

- a Kormány irányítása és a Kormány tagjainak vezetése alatt állnak,
- a Kormány munkamegosztása, valamint a miniszter feladatköre alapján felelősek adott közigazgatási ágazat(ok) vagy terület(ek) stratégiájának megalkotásáért és végrehajtásáért, jogalkotásáért, költségvetéséért, a területi feleadatellátás irányításáért,
- egyszerre politikai és szakmai-bürokratikus szervek, vagyis személyi összetételüket tekintve megjelenik egy politikai „változó” és egy szakmai „állandó” réteg. (Hazafi & Ludányi, 2021, 69)

A minisztériumok működésüket a központi kormányzat részeként, a Kormányzat irányítása és a miniszter vezetése alatt látják el, feladataik különös hatáskör alapján egy-egy ágazatra, szakterületre terjednek ki, ahol általános jelleggel határozzák meg a közigazgatási szervek működését és feladatellátását.

A minisztériumok belső felépítését tekintve azokat egy lineáris szervezeti struktúra jellemzi, amely alapján a szerv élén egy egyszemélyi vezető – a miniszter – áll, míg annak legalsó szintjén a nem vezetői tisztséget betöltő személyek helyezkednek el. A két végpontot képező szint között számos szint lehetséges fel, amelyek élén további vezetői feladatokat ellátó személyek találhatóak, akik további személyeket irányítanak. Ezek alapján a döntéshozatali, döntéshozatali, valamint végrehajtási láncban a szintek szinte kizárólag csak az alattuk vagy felettük

⁹ Kit. 5. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁰ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény.

¹¹ Alaptörvény 17. cikk (1) bekezdés.

lévő szintekkel állnak kapcsolatban. Így az egyes szinteken elhelyezkedő vezetők szinte kizárólag a szervezetrendszerben alsóbb szinten elhelyezkedő szervezeti egységek tevékenységét irányítják. (Drótos & Gajdusчек, 2014, 5)

5.1. A miniszter

A szervezet élén tehát egyszemélyi vezetőként a miniszter áll. A minisztérium pedig a miniszter munkaszervezeteként a miniszter tevékenységének, feladatellátásának biztosítása céljából fejt ki tevékenységét. A miniszter működése során a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja a rábízott, az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágazatokat, valamint az alárendelt szerveket. A rábízott feladat- és hatáskörök részletes meghatározását, nem törvény, hanem a Kormány állapítja meg saját hatáskörben alkotott rendelet útján. A miniszter tevékenysége során, valamint törvényi felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva rendeletet alkothat. Ezen rendeletek által a miniszter kötelező jelleggel szabja meg az irányítása alatt álló szervek működését és feladatellátását. A miniszter az ellátott tevékenységért azonban felelősséggel tartozik egyrészt a miniszterelnök, másrészt az Országgyűlés irányába.

5.2. Az államtitkár

Tekintettel a minisztériumi munka során ellátott feladatok jelentőségére, valamint terjedelmes voltára a miniszter, habár egyszemélyi vezetőként jár el, a munkája segítése érdekében a minisztériumok szervezetében államtitkárok működnek a miniszter teljes jogkörű helyetteseiként. A minisztériumok által irányított államigazgatási szakterületek és feladatok mentén, rendszerint több államtitkár működik a miniszter irányítása alatt. Az egyes államtitkárok pontos megnevezése az ellátott feladatkörre hivatkozással az egyes minisztériumok SzMSz-ében kerül nevesítésére. Az államtitkárok politikai felsővezetőkként látják el tevékenységüket, amely alapján felelősségük kettős irányban áll fenn: egyrészt a közvetlen felettesük, vagyis a miniszter, másrészt a miniszterelnök vonatkozásában. Az államtitkár a minisztérium szervezetében betöltött pozíciójából adódóan szintén rendelkezik irányítási jogkörrel, amely alapján irányítja a helyettes államtitkárok tevékenységét.

5.3. A közigazgatási államtitkár

A minisztérium szervezetének irányítása tekintetében kiemelt jelentőséggel bíró – első számú szakmai vezető a közigazgatási államtitkár. A minisztérium hivatali szervezetét a közigazgatási államtitkár a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti. A minisztériumban egy közigazgatási államtitkár működhet.¹² A közigazgatási államtitkárok kulcsfontosságú szereplőként jelennek meg a minisztériumok működésének szervezetében. Ezáltal a munka folyamatosságának biztosítása érdekében a Kit. rendelkezik a közigazgatási államtitkár akadályoztatása esetére vonatkozólag helyettesítésükről, valamint a pozíció betöltetlenségének esetére vonatkozó átmeneti rendelkezésekről. A közigazgatási államtitkárok a minisztériumok szervezetrendszerében betöltött jelentősége abból adódik, hogy ezen államtitkárnál koncentrálódik a minisztérium funkcionális működésének¹³ biztosítása, to-

¹² Kit. 25.§ (1)–(2) bekezdés.

¹³ Költségvetés és pénzügy, személyügy – a közigazgatási államtitkár általános szabály szerint az apparátus feletti munkáltatói jogokat is gyakorolja –, intézményfelügyelet, jogalkotás és jogalkalmazás.

vábbá a minisztériumon belül kialakított szakmai javaslatokat és vitákat a közigazgatási államtitkár képviseli a politikai szint felé (és fordítva). (Hazafi & Ludányi, 2021, 87)

5.4. A minisztérium szervezete

A minisztérium szervezetét, valamint felépítését a jogszabály adta keretek között a minisztérium SzMSz-e szabályozza részletesen. Az SzMSz kiadásának (illetve módosításának) jogköre a minisztert illeti meg utasítás formájában, azonban nem teljesen szabad körűen, tekintettel arra, hogy az a miniszterelnök jóváhagyásához kötött. A minisztérium létszámát a Kormány állapítja meg, de az egyes szervezeti egységek közötti elosztás tekintetében az SzMSz tartalmaz rendelkezéseket. A minisztérium szervezetét tekintve két részre osztható (Lőrincz, 2005, 114–115):

1. politikai elemeket tartalmazó változó struktúra,
2. szakmai állandó struktúra.

A politikai változó struktúrába tartoznak:

- miniszter,
- államtitkárok, ezek politikai segítői,
- a politikai tanácsadók, főtanácsadók.

A politikai változó struktúrába tartozók politikai döntés alapján kerülnek kinevezésre, feladatok közpolitikai és jogállásuk eltér a közszolgálati tisztviselőkéitől. Fontos jellemzőjük, ahogyan azt ezen kategória neve is sugallja, azon tényező, miszerint a politikai viszonyok változásai által változik az ezen pozíciókat betöltő személyek köre is.¹⁴

A szakmai állandó struktúrába tartoznak:

- közigazgatási államtitkár,
- helyettes államtitkárok,
- főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek, osztályvezetők,
- a nem vezető tisztséget betöltő érdemi feladatokat ellátó közszolgálati tisztviselők.

A szakmai állandó struktúrába tartozó személyi kör szakmai feladatokat lát el, ezért megbízatásuk alapja az általános és munkakörtől függő speciális szakmai képesítési előírások teljesítése, feladataikat pedig főszabályként határozatlan idejű közszolgálati tisztviselői jogviszonyban látják el. (Balázs, 2014b, 18)

A minisztérium szervezeti egységeit tekintve miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra tagozódik, a főosztály, továbbá a titkárság – ha a főosztályvezető vezetése alatt áll – osztályokra tagozódhat. A minisztériumban továbbá államtitkári kabinet működhet.¹⁵ A szervezeti egységeket kategorizálhatjuk aszerint, hogy azok szükségszerűen vagy esetlegesen létrehozható egységek. Szükségszerűen létrehozandó egységek:

- miniszteri kabinet,
- a főosztályok,
- a titkárságok.

Esetlegesen létrehozható egységek:

- főosztályokon vagy a főosztályvezető vezetése alatt álló titkárságokon az osztály,
- az államtitkári kabinet.

A miniszteri kabinetet főosztályvezetőként a kabinetfőnök közvetlenül vezeti, tevékenységét

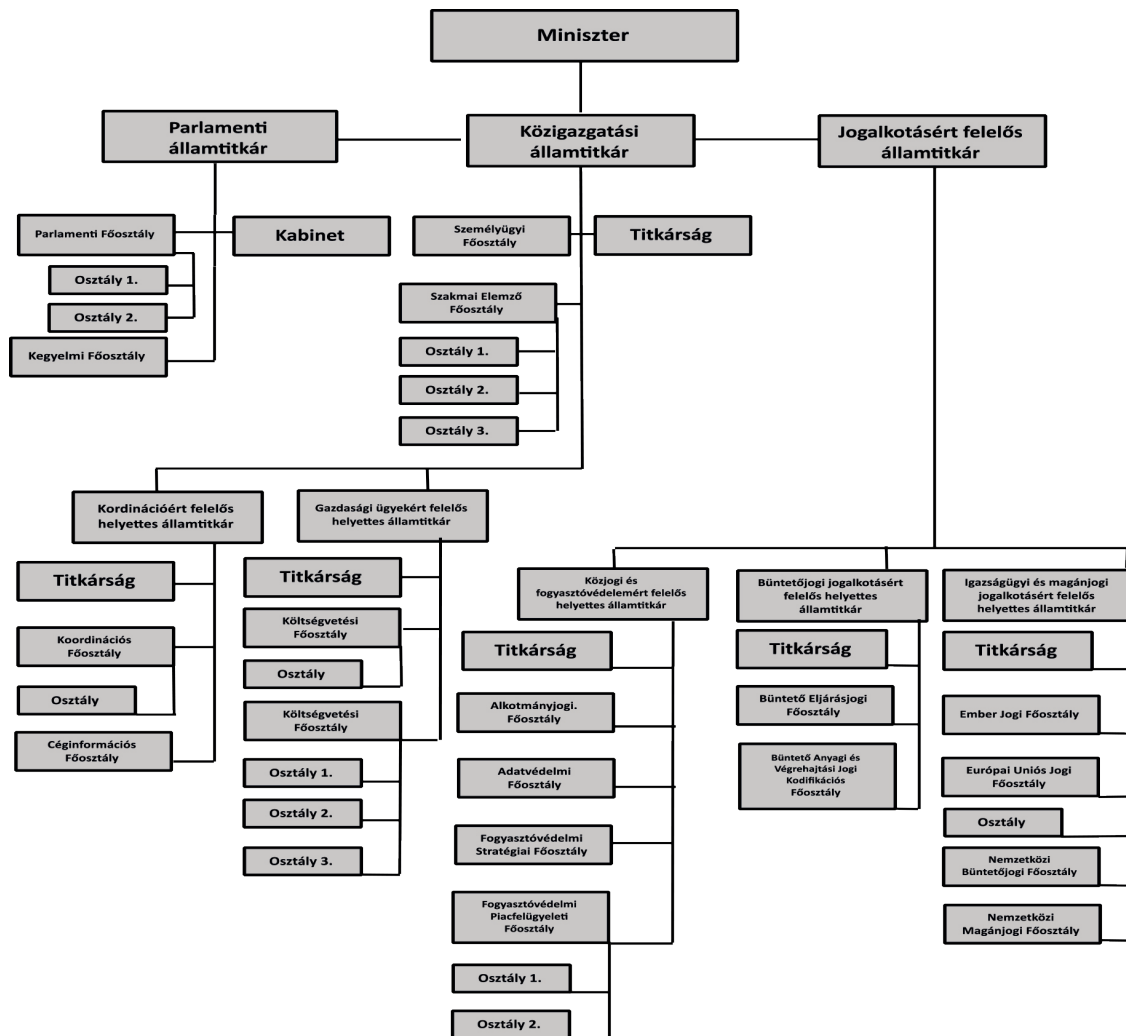
¹⁴ Kormányváltások esetében szinte elkerülhetetlenül, de amennyiben az egyes miniszterek személyében következik be változás is gyakran magával hozza ezen réteg személyi körének cserélődését.

¹⁵ Kit. 28. § (1) bekezdés.

pedig a miniszter irányítja. Amennyiben államtitkári kabinet is létesítésre kerül az SzMSz útján, azt a kabinetfőnök szintén közvetlenül vezeti, tevékenységét azonban az államtitkár irányítja.

A főosztályt főosztályvezető vezeti, tevékenységét főszabályként pedig az SzMSz alapján meghatározott helyettes államtitkár irányítja. Azonban az SzMSz rendelkezhet úgy, hogy tevékenységét a miniszter, az államtitkár vagy a közigazgatási államtitkár irányítja. Az osztályokat a főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes vagy osztályvezető vezeti (akinek ekkor tevékenységét a főosztályvezető irányítja). Az államtitkárok, helyettes államtitkárok, valamint a közigazgatási államtitkár tevékenységét titkárságok is segíthetik. Amennyiben titkárságok működnek, azokat főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét azon vezető – államtitkár, helyettes államtitkár, közigazgatási államtitkár – irányítja, akinek a segítségére létrejött a titkárság.

A minisztérium szervezetrendszeré ezáltal mind elméleti, mind gyakorlati síkon igen összetett, hierarchikus rendszert képez, ebből adódóan az egyes szervek vizsgálata során elkerülhetetlenül megjelennek mind gyakorlati, mind elméleti aspektusok, tekintettel arra, hogy a két oldal állandó hatással bír egymásra. (Lázár, 2013, 6) A fent kifejtettek alapján a minisztériumok szervezeti felépítése egy gyakorlati példa az Igazságügyi Minisztérium SzMSz-e¹⁶ nyomán a következők szerint vázolható fel:



3. sz. ábra: Az IM szervezeti felépítése

Forrás: saját szerkesztés

¹⁶ Az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 10/2023. (VIII. 9.) IM utasítás.

A minisztériumok tehát a külső irányítás szempontjából a Kormány irányítása alatt álló szervek, amelyek a rájuk bízott feladat- és hatáskörök tekintetében az általános kormánypolitikában foglaltaknak megfelelően látják el tevékenységüket. A minisztériumok továbbá irányító szerepet is betöltenek a közigazgatási szervezetrendszerben alattuk elhelyezkedő szervek tevékenységére vonatkozóan, meghatározva azok működésére, valamint tevékenységellátására vonatkozó legfőbb szabályokat. Ennek során jogalkotás útján kötelező érvénnyel tudják ezen szabályokat meghatározni. A minisztériumok belső szervezetét tekintve annak élén egyszemélyi vezetőként a miniszter áll, aki vezeti a minisztérium működését. A minisztériumok belső szervezetrendszere mind az egyes szervezeti egységeket, mind az azok élén álló, akár politikai, akár szakmai réteghez tartozó személyi állományt tekintve erősen tagolt, hierarchikus rendszert alkot. A belső szabályok érvényesülése terén fontos kiemelni, hogy ugyan a jogszabály adta keretek között, de az SzMSz útján történő szabályozás által a miniszter jelentős hatással – valamint irányítással – bír a belső szervezetrendszerre nézve.

6. A kormányzati főhivatal és a központi hivatal

A központi kormányzati igazgatási szervek rendszerében a minisztériumi szint alatt két további szerv helyezkedik el, nevezetesen a kormányzati főhivatal, valamint a központi hivatal. Alsóbb rendű elhelyezkedésük abból következik, miszerint irányításukat tekintve vagy a Kormány vagy valamely miniszter irányítása alatt állnak. Ezen szervek működése szükségességének indokaként egyrészt a speciális feladatellátás, másrészt eljárás-gazdasági szempontok jelennek megtekintettel arra, hogy ezen szervek formában rugalmasabban és hatékonyabban tudják ellátni tevékenységüket.

A Kit. ezen szervek felépítésére és működésére vonatkozóan elsődlegesen a minisztériumokra vonatkozó szervezeti és működési szabályok alkalmazását rendeli.¹⁷ Azonban ez nem eredményez a két szervtípus között sem jogállását, sem szerepkörét tekintve egyenlőséget. A kormányzati főhivatal és a központi hivatal ugyanis jóval szűkebb területre, azaz egy meghatározott, behatárolt ágazati igazgatási, illetve hatósági feladatkör napi ellátására vonatkoztatva fejt ki tevékenységét.

6.1. A kormányzati főhivatal

A kormányzati főhivatalok a Kormány irányítása alatt különös hatáskörű szervekként meghatározott igazgatási ágakra nézve fejtik ki tevékenységüket. A kormányzati főhivatalok ugyan a hierarchikus helyzetükből adódóan a Kormány irányítása alatt állnak, azonban felügyeletüket a Kormány által – eredeti jogalkotó hatáskörben – rendelet útján kijelölt miniszter látja el.¹⁸ A kormányzati főhivatalok létesítésére törvény útján kerülhet sor. Így a Kit. rendelkezései nyomán kormányzati főhivatalként működik:

- a Központi Statisztikai Hivatal és
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala

A kormányzati főhivatalok az ellátandó feladatokra, valamint a szervek működésének céljára tekintettel jelentős szakmai autonómiával rendelkeznek. Erre tekintettel a Kit. kimondja, hogy a

¹⁷ Kit. 35. § (2) bekezdés.

¹⁸ Jellemzően az adott ágazatért felelős miniszter.

kormányzati főhivatalok törvényben meghatározott feladatkörükben nem utasíthatóak.¹⁹ Ennek elsődleges jelentősége abban áll, miszerint az irányítás jogosultja – vagyis a miniszter, illetve a Kormány – az irányítás jogosítványai közül, - annak egyik legerősebb eszközével - az utasítás jogával a kormányzati főhivatalok jogszabályban meghatározott feladatellátására vonatkozólag nem bírnak. A felügyeletet ellátó minisztert hatáskörében eljárva azonban megilleti a rendeletalkotás a főhivatal hatáskörébe tartozó kérdésekben, valamint előterjesztéssel élhet törvény vagy kormányrendelet alkotására, továbbá képviseli a kormányzati főhivatalt az Országgyűlés, valamint a Kormány előtt.²⁰

6.2. A kormányzati főhivatal szervezete

A kormányzati főhivatalok szervezetét a jogszabályi rendelkezések adta keretek között a szervezetek SzMSz-e határozza meg. A kormányzati főhivatalok esetében alapvetően a minisztériumokra vonatkozó szervezeti szabályok alkalmazandóak. A szervezet élén ebből kiindulva egyszemélyi vezetőként a kormányzati főhivatal vezetője áll. A szervezetre vonatkozó részletes szabályok a szerv SzMSz-ében kerülnek meghatározásra, amely megalkotására a kormányzati főhivatal vezetője jogosult, azonban annak kiadására – a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter jóváhagyását követően – a főhivatalt felügyelő miniszter jogosult normatív utasítás formájában. A szervezetrendszer tekintve a jogszabályi rendelkezésekhez igazodva a minisztériumi szervezetrendszerhez hasonlóan a főhivatal vezetője alatt az egyes szakigazgatási területekhez igazodva a főhivatal vezetőjének munkáját, annak irányítása alatt elnökhelyettesek segítik. Az elnökhelyettesek irányítása alatt főosztályok helyezkednek el, amelyek élén szintén főosztályvezetők állnak. A főosztályok alatt további szervezeti egységekként osztályok állnak, amelyek élén osztályvezetők működnek.

A kormányzati főhivatalok rendszere ezáltal a jogszabályi kereteknek megfelelően igazodik a minisztériumok szervezeti felépítéshez, tevékenységüket szintén egy erősen hierarchikus, lineáris irányítási rendszerben látják el.

6.3. A központi hivatal

A központi hivatalok különös hatáskörű, valamely miniszter irányítása alatt álló központi kormányzati igazgatási szervekként látják el tevékenységüket. A központi hivatalok létesítésére elsődlegesen akkor kerül sor, ha az adott ágazati ügycsoportok tömeges intézése szükséges. A központi hivatalok és a kormányzati főhivatalok jogállása közötti leglényegesebb eltérések, hogy

- a központi hivatalok nem a Kormány, hanem a miniszter irányítása alatt állnak,
- létrehozásuk nemcsak törvény útján, hanem kormányrendelet útján is megvalósulhat.

Ennek megfelelően került sor példa okán a Nemzeti Kommunikációs Hivatal létesítésére a 162/2020. (IV.30.) Kormányrendelet által, amely alapján a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében eljárva rendelkezett a Hivatal felállításáról, valamint az irányítással rendelkező miniszter kijelöléséről, amely feladat ellátására az általános politikai koordinációért felelős miniszter került meghatározásra.

¹⁹ Kit. 34. § (3) bekezdés.

²⁰ Kit. 34. § (2) bekezdés.

A központi hivatalok irányításukat tekintve egy osztott irányítás alatt állnak – ezáltal szűkebb autonómiával rendelkeznek, mint a kormányzati főhivatalok –, tekintettel arra, hogy a központi hivatalok esetében egyes irányítási jogokat nemcsak a miniszter, hanem valamely más központi kormányzati igazgatási szerv vezetője vagy kormánybiztos is gyakorolhatja.²¹ A központi hivatalok szervezetére vonatkozóan szintén a minisztériumokra vonatkozó szabályok alkalmazandóak, amelyek igazodnak a kormányzati főhivataloknál kifejtettekhez.

7. Összegzés

A központi kormányzati igazgatási szervek mind az államigazgatás, mind a központi igazgatás szervezetén belül elsődleges és meghatározó helyen állnak. Ezen szervek kijelölik a közigazgatás egész szervezete működésének legfőbb kereteit, irányait, stratégiáit tevékenységük által. Ennek keretében a Kormány általános hatáskörrel meghatározza a kormányzati politikát, amely keretében irányítja a végrehajtó hatalmi ágat. Az egyes szakigazgatási ágakra, igazgatási ágakra vonatkozóan elsődleges irányító szerepben az egyes minisztériumok, az élükön álló miniszterrel jelennek meg. A minisztériumok szerteágazó tevékenységi körére tekintettel szervezetük is egy erősen tagolt, hierarchikus irányítási rendszert képez a megfelelő és hatékony feladatellátás érdekében. A kormányzati főhivatalok a minisztériumi szervezetrendszerhez hasonló formában, azonban egyes meghatározott igazgatási ágakra specifikusan látják el tevékenységüket, míg a központi hivatalok adott ágazati ügycsoportok tömeges intézése érdekében látják el feladataikat.

Ezek alapján megállapítható, hogy a kormányzati igazgatási szervek a központi igazgatás rendszerében egy hierarchikusan felépített irányítási rendszer – mind a külső, mind a belső irányítást tekintve – keretei között, az általános hatásköri kompetenciáktól haladva az egyre szűkebb igazgatási ágakig meghatározzák az igazgatás rendszerét.

Hivatkozások

- Balázs I. (2014a). *Az autonóm közigazgatási struktúrákról és a közigazgatási szervek önállóságának egyes kérdéseiről*. In Fekete B., Horváthy B., & Kreis B. (Eds.), *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (pp. 29–45). HVG-ORAC. Online: http://real.mtak.hu/19696/1/liber_amicorumvoros_imre1018.pdf
- Balázs I. (2014b). *A közigazgatás központi szervei*. NKE.
- Drótos Gy., & Gajdusчек Gy. (2014). *Szervezetirányítás: felügyelet és ellenőrzés*. NKE.
- Fazekas J. (2018). *Önálló szabályozó szerv*. In Jakab A., & Fekete B. (Eds.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat)*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv>
- Fazekas J. (2020). *Autonóm államigazgatási szervek*. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Eds.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat)*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/autonom-allamigazgatasi-szervek>
- Hazafi Z., & Ludányi D. (2021). *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. NKE.

²¹ Kit. 36. § (2) bekezdés.

- Józsa Z. (2019). A közigazgatás funkciói és feladatai. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat)*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai>
- Kovács É., & Hajnal Gy. (2016). A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In Jakab A., & Gajdusчек Gy. (Eds.), *A magyar jogrendszer állapota* (pp. 528–563). MTA JTI.
- Lapsánszky A., Patyi A., & Takács A. (2017). *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Dialóg Campus.
- Lázár L. (2013). *Közigazgatás szervezetelméleti megközelítésben*. NKE.
- Lőrincz L. (2005). *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC.
- Siket J. (2014). *A Közigazgatási Szerv Jogalanyisága, közigazgatási szervek tevékenységi típusai, közigazgatási szervezetrendszer, szervezeti igazgatás*. NKE.
- Szalai A. (2018). *A közigazgatási jog alapjai*. Dialóg Campus.
- Torma A., Czékmanн Zs., Nyitrai P., Szabó B., Ritó E., Czibrik E., & Cseh, G., (2022). Gondolatok a közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 46–64. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.3>