Kodifikáció és közigazgatás

2014/1.

A TARTALOMBÓL

PETRÉTEI JÓZSEF
Alkotmányi alapelvek az Alaptörvényben

SZALAI ANDRÁS
Kormánytípus Magyarországon avagy a Sartori modell felülvizsgálata

FRANCZEL RICHÁRD
A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között

BISZTRICZKI LÁSZLÓ
A szomszédjogi törvény és a szükségtelen zavarások gyakorlata

BÁRÁNY V. FANNY – HAVASI BIANKA
Az önkormányzatok törvényességi felügyelete hazánkban és külföldön

BÁRÁNY V. FANNY, BUJTOR KLÁRA, HAVASI BIANKA, HOLCZER MÓNIKA, KOVÁCS ILDIKÓ, SEBESTYÉN BARBARA, VINCZE ANNA RÉKA
Beszámoló a Kodifikátor Alapítvány által szervezett szakmai kirándulásról

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

Kodifikáció és Közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány
7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztő

Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Patyi András intézetvezető egyetemi tanár, rektor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Balogh Gábor osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala
Barta Attila tanársegéd, Debreceni Egyetem
Bodnár Eszter tanársegéd, ELTE ÁJK
Boros Anita egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Darák Péter elnök, Kúria
Fábián Adrián tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK
Gaál Róbert jegyző, Szombathely Megyei Jogú Város
Gyergyák Ferenc főtanácsadó, AB Hivatala; c. egyetemi docens, PTE ÁJK
Hoffman István adjunktus, ELTE ÁJK
Jászberényi Gábor főigazgató, Baranya Megyei Kormányhivatal
Kiss György egyetemi tanár, PTE ÁJK
Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK
Küpper, Herbert Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München
Mogyorósi Sándor jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros
Mohos Gábor jegyző, Veszprém Megyei Jogú Város
Rőder Richárd osztályvezető, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal, Hatósági Főosztály, Szabálysértési Osztály
Schmidt Jenő elnök, TÖOSZ
Sepsey Tamás főtanácsadó, AB Hivatala
Smuk Péter tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi Egyetem
Temesi István tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Varga Zsolt jegyző, Kisújszállás Város

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.
A kiadvány szerkesztése a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

HU ISSN 2063-5826

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

2014/1.

Tartalomjegyzék

Köszöntő *4*

Petrétei József
Alkotmányi alapelvek az Alaptörvényben *5*

Szalai András
Kormánytípus Magyarországon avagy a Sartori modell felülvizsgálata *42*

Franczel Richárd
A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között *48*

Bisztriczki László
A szomszédjogi törvény és a szükségtelen zavarások gyakorlata *74*

Bárány V. Fanny – Havasi Bianka
Az önkormányzatok törvényességi felügyelete hazánkban és külföldön *86*

Bárány Viktória Fanny, Bujtor Klára, Havasi Bianka, Holczer Mónika, Kovács Ildikó, Sebestyén Barbara, Vincze Anna Réka
Beszámoló a Kodifikátor Alapítvány által szervezett szakmai kirándulásról (Kodifikátor Napok rendezvénysorozat első állomása) *101*

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány kuratóriuma és az immár harmadik évfolyamával jelentkező Kodifikáció és Közigazgatás c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

A folyóirat e lapszámában mind az alkotmányjog, mind a közigazgatási jog területéről több érdekes írás olvasható. Elsőként terjedelmes, átfogó anyagot találunk az Alaptörvény alapelveiről, majd a magyarországi kormánytípusról olvashat az érdeklődő. Részletes betekintést nyerhet a Miniszterelnökség 2010 és 1014 közötti szervezetébe, majd egy igen érdekes és számos kérdést felvető írás, a szomszédjogi törvény és a szükségtelen zavarások gyakorlata összefüggéseit taglaló tanulmány vezeti az olvasót az elmélet és a gyakorlat találkozási pontjaira.

Fontos célkitűzésünk, hogy színvonalas írásaikkal esetenként joghallgatók is megjelenhessenek a lapban – jelen lapszámunkban egy tudományos ösztöndíj első helyezését elnyerő munka tanulmánnyá alakított változata, továbbá egy szakmai rendezvényről való beszámoló is gazdagítja a folyóirat tartalmát.

A Kodifikáció és Közigazgatásnak továbbra is az a célja, hogy az alkotmányjog és a közigazgatási jog területén született jogalkotási produktumok közül a nagyobb hatású, érdekesebb jogszabályokat, jogszabályi változásokat bemutassa, elemezze – alapvetően gyakorlatias, jogalkalmazói szemszögből, egyúttal azonban tudományos igénnyel. E területről örömmel fogadunk írásokat tisztelt olvasóinktól, reménybeli szerzőinktől.

Reméljük, hogy e lapszámunk is elnyeri tetszését. Minden észrevételt örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést és kellemes ünnepeket kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2014 júliusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Petrétei József, egyetemi tanár
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Alkotmányi alapelvek az Alaptörvényben

A magyar Alaptörvény *legfontosabb általános jellegű alkotmányi alapelvei* az Alapvetés című részében találhatók.[1] E rész a magyar alkotmányos berendezkedés legfontosabb politikai-hatalmi, illetve gazdasági-társadalmi viszonyaira vonatkozó előírásokat – alkotmányi *alapelveket, értékmeghatározásokat, állami célokat és feladatokat*, valamint az Alaptörvényre és a jogszabályokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket – foglalja össze. Az itt található alapelvek „az Alaptörvény egészét áthatják, rendezőelvként szolgálnak mind az alapjogi, mind az államszervezeti rész tekintetében."[2]

Az alkotmányi alapelveket megfogalmazó rendelkezések *egyetemes értékeket* juttatnak kifejezésre, *fő irányokat* és *igényeket* fogalmaznak meg, az alkotmány és az alkotmányos berendezkedés *lényegét, jellegét* és *struktúráját* döntő módon határozzák meg, ezért ezeket gyakran *alkotmányi princípiumokként* is jelölik.[3] Az alkotmányi alapelvek *értéktartalmat hordozó*,[4] absztrakt *normatív* előírások, az alkotmány definitív, önmeghatározó rendelkezései, amelyek lényege alkotmányértelmezés tárgya.[5] Szerepük többrétű: önálló alkotmányos mérceként szolgálhatnak, értelmezési segédletet jelentenek, mert megnevezik azokat az alapvető politikai-filozófiai elveket, amelyeken az Alaptörvény alapul.[6] Az Alapvetésben szereplő alkotmányi alapelvek többféleképpen csoportosíthatók. Az *általános alkotmányi alapelvek* az Alaptörvény – és ennek következtében a jogrendszer – egészére gyakorolnak kiemelkedő és meghatározó befolyást.[7] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*" A B) cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a *„közhatalom forrása a nép"*, míg ugyanennek a cikknek a (4) bekezdése kimondja, hogy a *„nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja."*[8] A korábbi Alkotmányban is hasonló tartalommal szereplő rendelkezéseket[9] az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte, ennek során kibontotta és konkre-

[1] „Az alapelvek jelentős része az alkotmány bevezető fejezetében elhelyezkedő, alapozó rendelkezések körébe illik, és ezért itt fogalmazandó meg." Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 40. o.

[2] Az Alaptörvény B) cikkhez fűzött indokolása. „Ilyen alkotmányos elv az állam szuverenitásának külső oldalát megtestesítő függetlenség, a többpártrendszerre épülő demokrácia, valamint a jogállamiság." Uo.

[3] Az alkotmányi alapelvekről lásd Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 89-90. o.

[4] „Az alkotmányok egyre szélesebb körben fogalmaznak meg a társadalmi, gazdasági, politikai rendszerre vonatkozó – elnevezésük szerint is – alapelveket, amelyek politikai-társadalomfilozófiai alapértékeknek számítanak." Sári János: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest 1995. 178. o.

[5] Vö. Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Osiris Kiadó, Budapest 2009. 142-143. o. „Az értelmezésen múlik, hogy lehetséges-e ezeket koherens rendszerként szemlélni." Uo.

[6] Jakab András: Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 137. o. 26. margószám

[7] Az alkotmányi alapelvek nemcsak a jogalkotás, a jogalkalmazás, a jogkövetés részére tartalmaznak támpontokat, konkrét tartalommal kitöltendő kereteket, hanem determinatív szerepet töltenek be az Alaptörvény egyéb rendelkezéseinek konzisztenciája, a teljes normaállománya és egyes rendelkezései autentikus és autoritatív – tehát hiteles és kötelező – értelmezésének koherenciája számára is. Vö. Ádám Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. Jura 2002. 1. szám 7. o.

[8] Az Alaptörvény B) cikke fenntartja a korábbi Alkotmány legfontosabb alapelveit: a jogállamiság és a demokrácia elvét, továbbá államformaként a köztársaságot, így ezek garanciális összetevői – amelyeket az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége bontott ki – továbbra is érvényesülhetnek.

[9] Jakab András szerint az Alaptörvény B) cikke érdemi változást nem jelent, a korábbi alkotmányi rendelkezéseket tartalmazza, nyelvileg elegánsabb, tartalmilag csiszoltabb formában. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 187. o.

tizálta a szuverenitás, a demokrácia, és a jogállam alkotmányjogi jelentését.

Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései 5. pontja szerint „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat." Az Alkotmánybíróság azonban úgy foglalt állást, hogy a testület „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát vesztett alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja."[10]

Az alapelveket tartalmazó rendelkezésekből következően szükséges megvizsgálni a *szuverenitás* problémáját, amely egyrészt a hatalom eredetével és gyakorlásával, illetve a függetlenség kérdésével áll szoros kapcsolatban, másrészt a *demokratikus jogállam* fogalmát, amely Magyarország – mint állam – lényeges ismérveit fejezi ki.[11] Indokolt továbbá áttekinteni azokat az alapelveket, amelyek az Alaptörvény által kialakított *gazdasági rend* szempontjából kiemelkedő jelentőségűek.[12] Ilyennek tekinthető a gazdaság *két legfontosabb alapértéke – az értékteremtő munka és a vállalkozás szabadsága* – amelyeken Magyarország gazdasága alapszik.[13]

A) A szuverenitás[14] elve

A *szuverenitás* alkotmányjogi megközelítésben a *hatalom eredetével, jellegével*, működésével, korlátozásával és ellenőrzésével kapcsolatos kérdések *szabályozásának problematikáját* öleli fel, mivel *az alkotmány határozza meg a hatalom forrását és gyakorlásának legfontosabb jogi keretét.* A hatalom eredetének és alanyának megjelölése az alkotmányos demokráciák alaptörvényében a *népszuverenitás* kinyilvánítását jelenti. Az államhatalom működésére, gyakorlására vonatkozóan pedig az alkotmány alakítja ki az állami hatalom mechanizmusának (az uralomnak) a normatív, formalizált rendjét. A magyar Alaptörvény idézett rendelkezése – „a közhatalom forrása a nép" – ha expressis verbis nem is, de lényegét tekintve egyértelműen a *népszuverenitás* elvét rögzíti. Az Alaptörvény rendelkezik a *jogszuverenitás* sajátos megnyilvánulásáról, valamint megta-

[10] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat. Indokolás [32] és [33] pont. Megerősítette a 17/2013. (VI. 26.) AB határozat. Indokolás [7] pont.

[11] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Alkotmánynak ez az általános rendelkezése a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot. 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 64

[12] Az Alaptörvény L) cikkében megfogalmazott, a házasság és a család védelmére vonatkozó alapelv jellegű rendelkezését – szoros alapjogi összefüggése miatt – az alapvető jogok körében célszerű tárgyalni.

[13] Alaptörvény M) cikk (1) bek.

[14] Megjegyzendő, hogy a szuverenitás fogalmának – jelentősége ellenére – nincs egyértelműen és általánosan elfogadott meghatározása. A szuverenitás fogalmát ugyanis a történelmi fejlődés során különböző összefüggésekben használták, és e fogalom tartalma – ennek megfelelően – számottevő átalakuláson ment keresztül. Jelentős eltérés van aszerint is, hogy a szuverenitást jogi vagy politikai értelemben használják-e, illetve a jogi megközelítésen belül alkotmányjogi, államtani vagy nemzetközi jogi szempontból vizsgálják. Az alábbiakban a szuverenitás alkotmányjogi felfogásáról lesz szó. Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 175-184. o.

lálható benne az *állami szuverenitásra* való utalás is.[15]

I. A népszuverenitás szabályozása az Alaptörvényben

A népszuverenitás – alkotmányjogi értelemben – a *nép hatalmát* jelenti.[16] A nép hatalma az államilag szervezett társadalomban élő népnek azt a jogát és tényleges lehetőségét juttatja kifejezésre, hogy *szabadon dönt alkotmányos berendezkedéséről*, vagyis az alkotmányozás során – az alaptörvényben rögzítve, többnyire közvetett módon – *meghatározza államiságának lényegét*, különösen az *állam hatalmának* keletkezését és gyakorlásának szabályait, az államszervezet felépítését, a legfontosabb állami szervek rendeltetését és egymáshoz való viszonyát. A *népszuverenitás elsődlegesen a nép alkotmányozó hatalmában* nyer kifejezést, és egyúttal az állami szuverenitás alapja. Az alkotmányozó hatalom az az eredeti és konstituáló hatalom, amely magát az alaptörvényt hozza létre.[17] Ehhez képest minden más hatalom származékos és konstituált hatalom, amely az alaptörvényhez kötött.[18] A nép hatalma *másodlagosan* az alkotmányi keretek között, az alaptörvény által előírt formában – közvetetten, népképviselők útján, vagy közvetlenül, személyes közreműködés formájában – gyakorolható. A népszuverenitás alkotmányjogi értelemben tehát az *állam hatalmának alapja és forrása.*

Az Alaptörvénynek az a rendelkezése, amely szerint a Magyarországon a *közhatalom forrása a nép*, és a *nép a hatalmát választott képviselői útján*, illetve *kivételesen közvetlenül* gyakorolja,[19] egyértelművé teszi, hogy a magyar alkotmányos rendszerben *érvényesül a népszuverenitás* elve, mert a *nép* tekinthető a *közhatalom eredetének*,[20] de nem csupán forrása a közhatalomnak, hanem annak konstituálását követően az Alaptörvényben foglaltak alapján részt is vesz a közhatalom gyakorlásában.[21] A nép fogalmát az Alaptörvény expressis verbis nem határozza meg. A népszuverenitás szempontjából azonban abból a rendelkezésből, amely szerint a nép a hatalmát választott képviselői útján, továbbá kivételesen közvetlenül gyakorolhatja, az következik, hogy a *nép kategóriája* azokat az egyéneket foglalja magában, akik számára biztosított az országgyűlési képviselők megbízásában, illetve a közvetlen hatalomgyakorlást jelentő döntéshozatalban – az országos népszavazásban – való közreműködés. Ezt az *Alaptörvény* a *választójog meghatározásával* rögzíti: *minden nagykorú magyar állampolgárnak* joga van ahhoz, hogy az *országgyűlési képviselők választásán* választó és választható legyen,[22] valamint *országos népszavazásban részt vegyen.*[23] Ebből következően a választópolgároknak az országgyűlési képviselőválasztáson és az országos népszavazáson való részvétellel kapcsolatos joga egyúttal az Alaptörvényben biztosított *politikai alapjog*,[24] amely a népszuvereni-

[15] Megjegyzendő, hogy az új Alaptörvény a korábbi alkotmány több szuverenitási szabályát megtartja, vagy ezeket – az értelmezési kereteket lényegesen nem érintő módosítással – veszi át. Chronowski Nóra: Szuverenitás az EU tagállamaként. In: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok. (Szerk. uő.) HVG – ORAC, Budapest 2011. 38. o.

[16] A népszuverenitásról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 184-188. o.

[17] Az alkotmányozó hatalom tehát nem az állam szerve, hanem normatív konstrukció, amelynek fő szerepe az, hogy megalkossa az alaptörvényt.

[18] Az alkotmányozó hatalomról lásd – többek között – Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 67-78. o.

[19] Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bek.

[20] „Az alkotmányjog nem más, mint a hatalomgyakorlás joga, a népszuverenitásteória az alkotmányos demokrácia alfája és ómegája, a hatalomgyakorlás alanya legitimálja az egész alkotmányos rendszert." Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó, Budapest 2006. 113. o.

[21] 1/2013. (I. 7.) AB határozat III. 5.1 pont

[22] Vö. az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével. Megjegyzendő, hogy a (4) bekezdés szerint „Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti." A választójog részletes szabályozását lásd e kötet VI. fejezetének B) I. 2. a) pontjában.

[23] A XXIII. cikk (7) bekezdés 1. mondata szerint „Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó."

[24] Az Alkotmánybíróság már a 987/B/1990/3. AB határozatában kimondta, hogy a népszavazáshoz való

tás elvének érvényre juttatását garantálja.[25] Az Alaptörvény határozza meg azt is, hogy *kinek nincs választójoga*. Eszerint nem rendelkezik választójoggal az, akit *bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.*[26] Alkotmányos alapelv tehát, hogy a közhatalom forrásaként megjelölt *nép a hatalmát elsősorban választott képviselői útján* – ennek következtében az Országgyűlésen,[27] mint legfőbb *népképviseleti szerven keresztül* – gyakorolja. A képviseleti hatalomgyakorlás elsődlegességéhez képest a *közvetlen hatalomgyakorlási forma* – az országos népszavazás – *kivételesnek* mondható, és *sajátos viszonyban* áll a képviseleti hatalomgyakorlással: *egyfelől* országos népszavazás *tárgya* csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet,[28] *másfelől* az Alaptörvény teljes körűen felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyekben *nem tartható* országos népszavazás.[29] Ugyanakkor a kivételesnek mondott hatalomgyakorlási forma *megelőzi a képviseleti hatalomgyakorlást*, mert az *érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.*[30]
A népszuverenitás elvének érvényesülését jelentő hatalom – mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő – gyakorlása csak az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően történhet.[31] Ez a megállapítás egyúttal azt is jelenti, hogy Magyarországon *érvényesül a jogszuverenitás elve.*

II. A jogszuverenitás kifejeződése az Alaptörvényben

Alkotmányjogi szempontból a jogszuverenitás a jog főhatalom jellegét abban az értelemben ismeri el, hogy minden államhatalmi megnyilvánulásnak alkotmányosnak kell lennie, tehát *az alkotmány szupremáciájának kell érvényesülnie.*[32] Ez tehát közelebbről azt jelenti, hogy az alkotmányban megfogalmazott intézményes garanciák biztosítják az államhatalom korlátozását, önkényes gyakorlásának tilalmát, vagyis megteremtik az államhatalom joghoz kötését, a *jogállamot*. A jog főhatalom jellegéből adódóan – az alkotmány megalkotása után – mind a nép, mind az állam hatalma csak az alkotmányi keretek között, az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően gyakorolható. A jogszuverenitást csak a népszuverenitás elsődleges formája – az alkotmányozó hatalomként történő gyakorlása – előzi meg. Az alkotmány elsőbbsége garantálja tehát, hogy az állami jogalkotás, a jogmegóvás és a jogérvényesítés a(z alkotmány)jog uralma alatt állnak. Az alkotmányos állam – eszméje szerint – a jog uralmát jelenti, ebben az értelemben a jog minősül szuverénnek.

Az *Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja*,[33] amely – csakúgy, mint a jogszabályok – *mindenkire kötelező*,[34] továbbá érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.[35] Kiemelkedő és meghatározó szerepét támasztja alá annak előírása, hogy az *Alaptörvénnyel jogszabály nem lehet ellentétes.*[36] Ennek garantálása érdekében az Alkotmánybíróságnak – mint az Alaptörvény védelme legfőbb szervének – fő szabály szerint lehetősége van arra, hogy hatásköreiben eljárva megsemmisítse az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.[37] Mindezek alapján megállapítha-

jog a népfelség elvéből következő alkotmányos alapjog. ABH 1991. 527, 528–529

[25] Vö. az 1/2013. (I. 7.) AB határozat III. 5.1. pontjával.

[26] Alaptörvény XXIII. cikk (6) bek.

[27] Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

[28] Alaptörvény 8. cikk (2) bek.

[29] Alaptörvény 8. cikk (3) bek. Ennek részleteit lásd e kötet VIII. fejezetének C) I. 1. a) és b) pontjában.

[30] Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés 3. mondat. A (4) bekezdés szerint „Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott."

[31] „A népszuverenitás elve alapján a nép az alkotmány elfogadását követően annak keretei között érvényesítheti a közhatalom gyakorlására vonatkozó döntési jogát." 1/2013. (I. 7.) AB határozat III. 5.1. pont

[32] A jogszuverenitás fogalmáról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 188-189. o.

[33] Alaptörvény R) cikk (1) bek.

[34] Alaptörvény R) cikk (2) bek.

[35] Alaptörvény C) cikk (3) bek.

[36] Alaptörvény T) cikk (3) bek.

[37] Vö. az Alaptörvény 24. cikk (1)-(3) bekezdéseivel.

tó, hogy *a magyar jogrendszerben érvényesül az Alaptörvény* – mint alkotmány – *szupremáciája*: Magyarországon az *Alaptörvény jeleníti meg a hatalomgyakorlás jogi alaprendjét*, azt a konkrét és normatív rendet, amelyet az államilag szervezett társadalom – mint politikai egység – működésének feltételéül és keretéül ismernek el.[38] Ennek értelmében alkotmányosan az állam egyetlen szerve sem gyakorolhat olyan hatalmat, amely az Alaptörvénnyel ellentétes lenne, és az állam hatalma nem terjeszkedhet túl az Alaptörvény által meghatározott kereten, vagyis az állami szerveknek az Alaptörvény által megállapított keretek között kell tevékenykedniük.

III. Az állami szuverenitás lényege és szabályozása az Alaptörvényben

1. Az állami szuverenitás fogalma[39]

Az állami szuverenitás az *állam mellőzhetetlen fogalmi ismérve,* amely az *állam tényleges és jogi hatalmát* juttatja kifejezésre.[40] Az állam főhatalma azt jelenti, hogy az adott társadalom fennálló és érvényesülő hatalmi viszonyrendszerében az *államnak* – mint sajátos hatalmi szervezetnek – *kitüntetett pozíciója van*: az állam a *legális és legitim kényszerítés alkalmazásának monopóliumával* rendelkezik, és az államon belül minden más közhatalommal rendelkező testület a hatalmát az államtól vezeti le. Az állam a főhatalma alapján végzi a belső közügyek intézését és a nemzetközi kapcsolatok rendezését. Az állami szuverenitásnak szokás *belső és külső* oldalát megkülönböztetni. A *szuverenitás belső oldala* az *állam önállóságát* és azt a képességét fejezi ki, hogy az *alkotmány keretei között önállóan határozza meg és tartja fenn belső állami-jogi rendjét*, és a területén lévő természetes és jogi személyek, valamint dolgok felett gyakorolja az állami főhatalmat. A szuverenitás *külső oldalát az állam függetlensége*, teljes nemzetközi jog- és cselekvőképessége jelenti, vagyis hogy *más államokkal való kapcsolatában szabadon, önállóan dönt*,[41] és a szuverén *egyenlőség elve* alapján vesz részt.[42] A külső szuverenitás kiterjed a politikai irányultság, a nemzetközi kapcsolatok szabad, önálló alakítására.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő *„független" jelző Magyarország* – mint állam – *külső szuverenitását* jelenti, mivel a nem független állam nem tekinthető szuverénnek. Az állam külső szuverenitása azonban nemzetközi jogi kérdés, ennek az Alaptörvényben való szerepeltetése deklaráció jellegű. E rendelkezés normatív tartalma az állam nemzetközi szuverenitásáról való lemondás alkotmányos tilalma.[43] Az Alkotmánybíróság – az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján – megállapította, hogy a szuverenitás – többek között – az alábbi jogokat foglalja magában: az állam területi épsége és függetlensége sérthetetlen; minden államnak joga van arra, hogy szabadon válassza meg és fejlessze politikai, társadalmi, kulturális rendszerét.[44] Az állam függetlenségét azonban a *nemzetközi jog korlátozza*: ez a szuverenitást korlátozó hatás nem valamely államok feletti jogrend által valósul meg, hanem az adott állam önkorlátozása által, mert a nemzetközi jog az államoknak jogegyenlőséget biztosít, vagyis az állam önkorlátozása a nemzetközi szerződések létrehozásában vagy az azokhoz való csatlakozás-

[38] Megjegyzendő azonban, hogy e keret csak akkor lehet kellően stabil, ha nem gyakoriak az alaptörvény-módosítások. Ezek ugyanis az Alaptörvény hatalomkorlátozó jellegét is csökkentik.

[39] Az állami szuverenitásról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 189-193. o.

[40] Ez – bizonyos értelemben – az állam hatalmának teljességét jelenti, de e hatalmat az állam egyetlen szerve sem gyakorolhatja sem külön-külön, sem együttesen. Vö. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. KJK és MTA ÁJI, Budapest, 1995. 33. o. Az alkotmányos demokráciában ugyanis az állam hatalma az alaptörvény által konstituált és szabályozott.

[41] 5/2001. (II. 28.) AB határozat. ABH 2001. 86, 89

[42] A szuverenitás külső oldalával bővebben a nemzetközi jog foglalkozik. „A nemzetközi jog a szuverenitás fogalmával jellemzi az állam helyzetét a nemzetközi közösségben és erre építi fel a nemzetközi jogrendet." Bruhács János: Nemzetközi jog II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999. 23. o.

[43] Vö. Bragyova: i.m. 34-35. o.

[44] 5/2001. (II. 28.) AB határozat. ABH 2001. 86, 89

ban fejeződik ki.[45] Magyarország számára alkotmányi követelmény, hogy a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.[46]

Az Alaptörvény alkotmányi alapelvként rögzíti, hogy *Magyarország* a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében *együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.*[47] Az Alaptörvényben kifejezetten nem jelenik meg a háború elutasításának és az erőszak tilalmának a nemzetközi ius cogens körébe tartozó – a korábbi Alkotmányban szereplő[48] – elve,[49] mivel azonban *Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait*,[50] így ez az elv a külkapcsolatokra értelemszerűen továbbra is irányadó. E rendelkezések egyben belső, *alkotmányos korlátot* jelentenek az állam külpolitikájának, nemzetközi kapcsolatainak alakítására is, mivel a *béke, a biztonság* és a *fenntartható fejlődés* kiemelt alaptörvényi *értékeknek* számítanak.[51] Elvi szinten megjelenő törekvést és követelményt – egyben állami célt és feladatot – tartalmaz az Alaptörvénynek az a rendelkezése, amely szerint *Magyarország* az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében *közreműködik az európai egység megteremtésében.*[52] A célmeghatározás – tartalmi garanciákkal – kifejezésre juttatja valamennyi európai integrációs, harmonizációs, nemzetek feletti és nemzetközi regionális együttműködés iránti elkötelezettséget.[53]

Az Alaptörvény tartalmazza az ún. *Európa-klauzulát*, amelynek Magyarország uniós tagsága szempontjából van kiemelt jelentősége: ez teremti meg az alkotmányi alapját és keretét annak, hogy Magyarország az Európai Unióban tagállamként részt vehessen. Az *Európai Unió* nem állam, hanem *szupranacionális szervezet*, amelyet a *tagállamok* az európai uniós szerződéssel hoztak létre, és amelyre a közös célok elérése érdekében *hatásköröket* ruháztak.[54] Az Unió *értékközösség*,[55] amely a tagállamok közötti *szolidaritáson* is alapul,[56] továbbá a *jog térsége* is: belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesítésén alapuló térség.[57] Az Unió a célkitűzéseit a szerződésekben *ráruházott hatáskörök keretein belül* valósítja meg:[58] a hatáskör-átruházás elvének megfelelően kizárólag a tagállamok által a szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el, és minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.[59] A hatáskör-átruházás lehetővé tétele miatt – mivel ez állami főhatalmi jogosítványokat (pl. jogalkotás, végrehajtás, bíráskodás) érint – az Alaptörvényben kell rögzíteni, hogy *Magyarország* az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében

[45] Vö. az 5/2001. (II. 28.) AB határozattal. ABH 2001. 86, 89
[46] Vö. az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével.
[47] Alaptörvény Q) cikk (1) bek.
[48] A korábbi Alkotmány 6. § (1) szerint „[a] Magyar Köztársaság elutasítja a háborút, mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől."
[49] Chronowski: Szuverenitás… 42-43. o.
[50] Alaptörvény Q) cikk (3) bek. 1. mondat
[51] Chronowski: Szuverenitás… 43. o.
[52] Alaptörvény E) cikk (1) bek.
[53] Chronowski Nóra: Az Unió értékei és az Alaptörvény. In: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. 59. o.
[54] Lásd Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2010/C 83/01) [a továbbiakban EUSz.] 1. cikkét.
[55] „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában." EUSz. 2. cikk. (1) bek.
[56] „Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása." EUSz. 3. cikk (1) bek.
[57] „Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul." EUSz. 3. cikk (2) bek.
[58] EUSZ. 3. cikk (6) bek.
[59] Vö. az EUSz. 5. cikk (2) bekezdésével.

nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a *többi tagállammal közösen*, az *Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja*.[60] E rendelkezés tehát meghatározza a hatáskör-átruházás *célját* (a tagállamként való részvétel érdekében), *mértékét* (szükséges mértékig), *eszközét* (nemzetközi szerződés alapján) és a *hatáskörök gyakorlásának módját* (többi tagállammal közösen, az Unió intézményei útján). A hatáskör-átruházó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az *országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata* szükséges.[61] E szabályt kell alkalmazni minden esetben, ha nemzetközi szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul.[62]

Az Alaptörvénynek a *nemzetközi és európai együttműködést előíró rendelkezései* szerint a hatályos nemzetközi szerződések Magyarországot továbbra is jogállamiságra, demokráciára, továbbá az alapvető jogok tiszteletben tartására, védelmére és érvényesítésére kötelezik,[63] vagyis a magyar *állam belső és külső szuverenitása szempontjából kiemelkedő jelentőségük* van.

2. Az állami szuverenitás összetevői

Arra a kérdésre, hogy milyen előfeltételek esetében tekinthető adott állam szuverénnek, különböző válaszok *születtek. Az egyik meghatározás szerint az állami szuverenitás* az *állam főhatalmát* jelenti a *területe* és a *népessége fölött*, és mint ilyen, minden állam lényegi ismérve, amelyek az állam jogi fogalmának meghatározó elemei.[64] Ebben a megközelítésben az állami szuverenitás jogi értelemben az ún. *felségjogokkal* (főhatalmi jogosítványokkal) ragadható meg.[65] E jogok közül kiemelkedik a *főhatalom gyakorlásával összefüggő felségjogok* köre: az államhatalom gyakorlásaként a törvényalkotás joga, a kormányzást és a végrehajtó hatalom gyakorlását biztosító jogosítványok, a jogalkalmazó és a bírói (igazságszolgáltató) hatalom, és a külügyi hatalom.[66] A főhatalmi jogosítványok mellett a szuverén állam rendelkezik a *területi és* a *személyi felségjoggal is,* amelyek az állam területével és népességével összefüggésben értelmezhetők: a *területi* felségjogot az *állam a területe felett*, a *személyi* felségjogot pedig a *népessége felett* gyakorolja. Ennek alapján indokolt megvizsgálni e három tartalmi elemet: *a) az állami főhatalmat, b) az államterületet, és c) a népességet.*[67]

a) Az *állami főhatalom* az állam felépítésére, lényegére és funkcionálására vonatkozó *alapvető viszonyt* jelent, amelyet az alá- fölérendeltség, valamint *a parancsolás* és az ennek való *engedelmesség* jellemez.

Az állam főhatalma abban a *lehetőségben és tényben* fejeződik ki, hogy a *társadalmi viszonyokat rendezni* és alakítani képes, a *társadalmi együttélést irányító* funkciója van. Ezért egyrészt jogot teremtő és formáló, másrészt az ebben foglaltaknak érvényt szerző effektív képességgel kell rendelkeznie. Az államilag szervezett társadalom rendjének megteremtésében és érvényre juttatásában az állam eredményesen alkalmazza a *parancsolást*, amely főként jogi előírások formájában jelenik meg, és az ezeknek való *engedelmesség érdekében* jogosult különböző jellegű kényszert

[60] Alaptörvény E) cikk (2) bek.
[61] Alaptörvény E) cikk (4) bek.
[62] Vö. a 22/2012. (V. 11.) AB határozat rendelkező részével.
[63] Chronowski: Az Unió… 61. o.
[64] Az állam jogi fogalmáról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 243-261. o.
[65] Az állami szuverenitás jogi kategóriákkal történő meghatározása feltételezi az állami főhatalom jogosítványok általi megragadhatóságát, amit összefoglaló elnevezéssel a felségjogok jelölnek. Lásd erről Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 191-192. o.
[66] A külügyi hatalomról lásd Petrétei József: A „külügyi hatalom" kérdése az alkotmányban. In: Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. (Szerk. Chronowski Nóra – Petrétei József) PTE ÁJK, Pécs 2010. 271-289. o.
[67] „Az ország területét, határait és ezzel összefüggésben az országlakosok körét az alkotmány közvetlenül nem határozza meg, hanem azokat a jogforrásokat intézményesíti, amelyekben a magyar állam mindezeket – más államokkal közösen – kialakítja." Tóth G.: i.m. 142. o.

alkalmazni, amely *végső formájában* a tényleges *fizikai erőszak érvényesítését* jelentheti. Erre vonatkozóan az államnak *hatalmi monopóliuma* van, amely alatt az az elv értendő, hogy a legális (jogilag biztosított) kényszerítő erőt *csak maga az állam* gyakorolhatja, illetőleg *csak az engedélyével* gyakorolható. Az államban a hatalmi monopólium megjelenítését és érvényesítését hatalmi szervek és intézmények, továbbá a kialakult hatalmi viszonyok biztosítják, amelyet az állami szervek és intézmények, valamint az államszervezet jelenítenek meg. Az *alkotmányos demokráciákban* az *állam főhatalma* az állampolgárok közössége által képződő hatalomként fogható föl, és *nem tekinthető korlátlannak*: az állam főhatalma az alkotmányból vezethető le és az alaptörvény által korlátozott.

Az állam szuverén főhatalma *oszthatatlan* – de az államhatalomból következő egyes felségjogok különböző szervekhez hozzárendelhetők – továbbá elvileg *kizárólagos*, de az állami hatalomgyakorlás feltételezi a legitimáltságot. Az Alkotmánybíróság szerint az *állami főhatalom kizárólagossága* azt is jelenti, hogy *az állam nemzetközi kapcsolataiban a főhatalmi jogosítványairól rendelkezhet*: nemzetközi kötelezettségeket vállalhat,[68] és az államok szuverenitásukat nemzetközi szerződéssel, vagy belső elhatározásból – megfelelő szintű jogszabállyal – korlátozhatják.[69]

Az állami főhatalom szabályozásával összefüggésben az *Alaptörvény rögzíti*, hogy a magyar állam működése a *hatalom megosztásának elvén* alapszik.[70] Ennek az alapelvi rendelkezésnek a megvalósulását bizonyítják az egyes állami szervek feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szervezeti és eljárási garanciák, illetve szabályok, valamint az Alaptörvénybe foglalt összeférhetetlenségi rendelkezések.[71] A hatalomgyakorlásnak az állami szervekre való felosztása pusztán a *fő funkciók szerinti megosztás,* ami *nem mond ellent az államhatalom egysége elvének*, mert e szervek mindenkori tevékenységét az államnak számítják be, vagyis az állam hatalma – mint egész – egyes részének tekinthetők: az állam különböző szervei együttesen gyakorolják a főhatalmat, tehát az állam főhatalmának csak a gyakorlását osztják meg az állam nevében eljárók között.[72]

Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében *kényszer alkalmazására az állam* jogosult.[73] E rendelkezés az *állam erőszakmonopóliumát* írja elő,[74] amelynek azonban – a jogállami elvre tekintettel – jogon kell alapulnia, joghoz kötöttnek kell lennie, és a jog által korlátozott módon, csak meghatározott normasértésekre vonatkozó reakcióként – legtöbbször csak ultima ratióként – gyakorolható.[75] Az Alaptörvény azonban lehetővé teszi – törvényben meghatározottak szerint – az *önvédelemhez való jogot*,[76] amely *kivételszabályt* jelent az állami erőszak-monopólium alól.[77] Ennek indoka lehet, hogy az állam a jogi tárgyakra irányuló támadásokat nem képes megfelelő időben és hatékonyan elhárítani, de a privát erőszak sem lehet tetszőleges, erre csak törvényben meghatározottak szerint van lehetőség.[78]

[68] Vö. a 30/1998. (VI. 25.) AB határozattal. ABH 1998. 220, 232
[69] Vö. a 36/1999. (XI. 26.) AB határozattal. ABH 1999. 320, 322
[70] Alaptörvény C) cikk (1) bek.
[71] Vö. a 2/2002. (I. 25.) AB határozattal. ABH 2002. 41, 51. Megjegyzendő azonban, hogy e jelentős alapelv megvalósulását az alkotmány valamennyi államszervezeti normájának és az alkotmányos gyakorlatnak is tükröznie kell. Chronowski: Az Unió… 63. o.
[72] Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 260. o.
[73] Alaptörvény C) cikk (3) bek.
[74] Jakab András: Az új Alaptörvény… 187. o.
[75] Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 259. o.
[76] Az Alaptörvény V. cikke szerint „[m]indenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.”
[77] Jakab: Az új Alaptörvény… 208. o.
[78] Ilyen esetben a privát erőszak megengedése a fennálló jogrend megtartására és nem a megváltoztatására irányul. Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 259. o.

b) Az *államterület*[79] az a *földrajzi térség*, amely fölött az állam minden más állam kizárásával területi főhatalmat gyakorol. *Magyarország államterületét* az *államhatár* jelöli ki. Az *államhatár* azoknak a – nemzetközi szerződésben meghatározott – *képzeletbeli függőleges síkoknak az összefüggő sorozata*, amelyek *Magyarország területét* a légtérben, a föld (víz) felszínén, valamint a föld (víz) mélyében *a szomszédos államok területétől elválasztják.*[80]

Az államterület tehát *háromdimenziós kiterjedésű*, vagyis nemcsak a Föld felszínét – a szárazföldi és vízi területet – jelenti, hanem magában foglalja – a világűrig terjedően – az ezek feletti légiteret,[81] és elvileg lefelé, a Föld középpontja felé terjed.[82] Az állam területét más állam területétől, a nyílt tengertől és a világűrtől az *államhatár*[83] választja el. Az állam területi felségjoga tehát határainál végződik, mivel vele szemben általában a szomszédos állam területi felségjoga áll. Az államterület felett az állam *területi felségjoga teljességét és kizárólagosságát érvényesíti.*[84] A területi felségjog *teljessége* az államhatalomnak az az aspektusa, ami szerint az állam a szárazföldi, a vízi és a légi területén található emberek, jogi személyek és dolgok felett az uralmát gyakorolja. A területi felségjognak mindazok alá vannak rendelve, akik az állam területén tartózkodnak.[85] A területi felségjog *kizárólagossága* szerint adott állam területén idegen államok – az állam hozzájárulása nélkül – semmiféle tevékenységet nem fejthetnek ki, azaz az idegen állam főhatalmának befolyását az állam a területi felségjoga alapján megtilthatja.[86] A területi felségjog ezáltal a területi szuverenitás eleme.[87] Az államterület részének kell tekinteni az *ún. „úszó és repülő" államterületeket. Úszó államterületnek* minősülnek az *állam lobogóját viselő* hadihajók, amelyek kivétel nélkül, még az idegen kikötőkben is megőrzik ezt a jellemzőjüket, míg az állam lobogóját viselő kereskedelmi hajók esetében ez teljes mértékben csak a nyílt tengeren érvényesül.[88]

[79] Az államterületről lásd részletesebben Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 243-248. o.

[80] A határvonal lehet mesterséges vagy természetes, a mesterséges határvonalat ki kell jelölni (demarkáció). Mivel a határokat nemzetközi szerződésekben állapítják meg, a határvonalat először térképen jelölik ki (delimitáció).

[81] A légitér jogi helyzete járulékos, azaz mindig osztozik az alatta fekvő terület jogi helyzetével. A nemzetközi jog szabályai szerint minden államot megilleti a teljes és kizárólagos szuverenitás a területe feletti légitérben. Ez azt jelenti, hogy külföldi repülőgép engedély nélküli berepülése sérti a területi állam szuverenitását. Az államok azonban megengedik az államterületnek minősülő légitér más államok általi használatát, de joguk van kijelölni az útvonalat és a magasságot (az ún. légifolyosókat). A külföldi légi jármű köteles tiszteletben tartani a területi állam repülési szabályait. Vö. Nagy Károly: Nemzetközi jog. Püski Kiadó, Budapest, 1999. 183. o. és Bruhács: i.m. 139. o. Bár nincs egyértelmű nemzetközi jogi szabály a légitér és a világűr elhatárolására, a világűr – ellentétben a légitérrel – nem áll az állam szuverenitása alatt. Vö. Bruhács: i.m. 149. o.

[82] „A Föld középpontja elvileg valamennyi állam közös határpontja, gyakorlatilag azonban az állami szuverenitás 1-2 km-nél mélyebben nem érvényesülhet, hiszen Földünk belsejének fizikai viszonyai lehetetlenné teszik a tényleges birtokbavételt, lévén a Föld belseje folyékony és tüzes anyag." Nagy: i.m. 152. o.

[83] „Az államhatár látható vagy megragadható része az a vonal, mely a Föld felszínén megállapított határpontokat köti össze. Figyelemmel arra, hogy az állam területe egy szabálytalan gömbcikk, azaz nemcsak a Föld felszínére, hanem az alatta és felette levő térre is kiterjed, az államhatár valójában az e vonalra merőlegesen állított sík." Bruhács: i.m. 81. o.

[84] Vö. Jogi lexikon. 587. o.

[85] Ez alól csak a diplomáciai mentességet élvezők jelentenek kivételt.

[86] Ez alól azonban bizonyos kivételek vannak, azaz a területi felségjogot a nemzetközi jog korlátozhatja. A korlátozások a következők lehetnek: nemzetközi szolgalom, vagy egyéb, az idegen államot megillető jogosítványok (pl. bérlet), a nemzetközi szomszédjog, és a közérdekű korlátozások. Vö. Nagy: i.m. 156-162. o.

[87] Területi szuverenitásként adott területnek valamely államhoz – ennek saját államterületeként – való nemzetközi hozzárendelését jelölik. Egyedül a „területi szuverén" jogosult arra, hogy államterületéről rendelkezzen. Alapvetően egyedül ez kompetens arra is, hogy e területen kifejtse államiságát.

[88] A parti tengeren a menetközbeni idegen kereskedelmi hajó elvben szintén a lobogó szerinti állam területe, azonban bizonyos esetekben a hajóra itt már kiterjedhet a parti állam joghatósága is. A kereskedelmi hajó, miután kikötött a kikötőben, már a parti állam területének minősül, azaz a parti állam joghatósága alá kerül. Nagy: i.m. 140. és 182. o.

Repülő államterületnek kell tekinteni az *államban lajstromozott*[89] *repülőgépek fedélzetét.*[90]

Magyarország *jelenlegi határait* – a II. világháborút Magyarország vonatkozásában lezáró *– 1947. évi február hó 10. napján Párizsban kelt békeszerződés állapítja meg*, amelyet az *1947. évi XVIII. törvény cikkelyezett be*, és az 1947. szeptember 15-én lépett hatályba.[91] Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – nem fogalmazza meg alapelvi szinten az állam kötelezettségeként az állam létének és területi integritásának védelmét,[92] ugyanakkor a Magyar Honvédség alapvető feladataként jelöli meg – többek között – Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelmét.[93] A *Honvédségnek* – mint Magyarország fegyveres erejének – *feladat-meghatározásából* következik, hogy az *állam gondoskodik létének és integritásának külső támadásokkal szembeni védelméről*, és az ehhez szükséges intézmény és szervezett eszköz létrehozásáról.[94]

Az *államterület* – mint az állam szuverenitásának eleme – *egyszerre földrajzi-lakóhelyi, valamint állami-jogi kategória.*[95] Az *első objektív* tagozódást jelent, amely *természeti egységeket és településeket*, illetve ez utóbbiak vonzáskörzetét foglalja magában. Az *utóbbi* olyan *közjogi kategóriák meghatározását jelenti*, amelyek az állam térbeli kiterjedésének konkrét egységeiként kerülnek megállapításra. Az államterület belső tagolásának kérdése ugyanis része az állami szuverenitásnak, az állam a saját területe felett szabadon rendelkezhet, vagyis jogszabályok útján maga határozza meg területi tagolását. Az *Alaptörvény szerint* Magyarország területe *fővárosra, megyékre, városokra és községekre* tagozódik,[96] a fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.[97] Ennél részletesebb szabályozást azonban az Alaptörvény nem tartalmaz.[98] A területi tagozódás alapozza meg a helyi közhatalom gyakorlásának, azaz az önkormányzatiságnak a szintjeit, és eligazításul szolgál a bírósági és közigazgatási szervezet kialakításakor is.[99] Ezért fontos követelmény, hogy az *állam területi tagozódása stabil legyen*, ugyanakkor a gazdaság fejlődése és az egyes területek fejlesztése a térségi kapcsolatok és a területi beosztás átalakításának szükségességét is indokolhatják. Így a társadalmi, gazdasági, politikai változások miatt az állam területi tagozódásának módosíthatónak is kell lennie, mert a túlzottan merev és megváltoztathatatlan területi beosztás a fejlődés gátjává válhat. A helyes megoldást a törvényalkotónak olyan szabályozással kell biztosítania, amely meghatározott esetekben és feltételekkel teszi lehetővé a változtatást.[100]

[89] A repülőgépeket megfelelő jelzésekkel kell ellátni és lajstromozni kell, amelyre vonatkozóan nemzetközi egyezmény részletes rendelkezéseket tartalmaz.

[90] A katonai repülőgépek mindenütt, a polgári repülőgépek pedig csak menet közben minősülnek a lajstromozó állam területének, de ez alól is vannak kivételek. Uo.

[91] E szerződés lényegében a trianoni békeszerződés szerint állapította meg a magyar államterületet, a kisebb módosítások Magyarország hátrányára történtek.

[92] A korábbi Alkotmány 5. §-a szerint „[a] Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait."

[93] Alaptörvény 45. cikk (1) bek.

[94] Vö. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 371-372. o.

[95] Lásd erről Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 248. o., és Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 15-16. o.

[96] Ezekhez a területi egységekhez meghatározott közigazgatási terület tartozik. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az ország területe az egyes települések közigazgatási területe szerint felosztott.

[97] Alaptörvény F) cikk (2) bek.

[98] Az egyes területi egységekkel kapcsolatos részletesebb szabályozást a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) tartalmazza. Lásd pl. a Mötv. 98. §-át az új község alakításáról, a 104. §-át a várossá nyilvánításról. A Mötv. 125. § (4) szerint az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról.

[99] Vö. az Alaptörvény F) cikkéhez fűzött indokolással.

[100] Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonságot sérti, ha a jogi szabályozás nem határozza meg azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén az egyes községek, városok közigazgatási határai megváltoz-

Az Alaptörvényben szereplő területi tagozódás alapján megállapítható, hogy *Magyarország unitárius* (egységes) *állam*, mert területén nincsenek külön államisággal rendelkező alakzatok, Magyarország alkotmánya, államszervezete és jogrendszere egységes.[101]

c) A *népesség* felett az állam *személyi felségjogát* érvényesíti. A népesség *kétféle* értelemben határozható meg. Az állam *jogi népességét* a *magyar állampolgárok összessége* alkotja, amely *nem azonos a tényleges népességgel*, vagyis Magyarország területén tartózkodó magyar állampolgárok összességével.

Mindkét kategóriától eltér az *állam lakossága*, vagyis lakóhelyük szerint az államhoz tartozó személyek összessége, akik nagyrészt (de nem teljesen) *magyar állampolgárok*, de lehetnek *külföldiek*, akik nem magyar állampolgárok, illetve *hontalanok*, vagyis olyan személyek, akiket saját törvényei szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának. Mindazok a lakossághoz sorolandók tehát, akik *Magyarország területén életvitelszerűen tartózkodnak*. A lakosságba beletartoznak az ideiglenesen távollévők (pl. a rövid időre külföldre utazók) is, de sem az állam területén átmenetileg tartózkodók (pl. turisták), sem pedig az állandóan külföldön tartózkodó magyar állampolgárok nem sorolhatók ide. Ez utóbbiak viszont mindaddig, amíg magyar állampolgárok, az állam jogi népességéhez tartoznak.

A magyar állam szuverenitása szempontjából *idegennek* (a népességhez nem tartozónak) *minősül* minden olyan személy, aki nem magyar állampolgár. A nem magyar állampolgárok lehetnek *külföldiek* – vagyis más állam állampolgárai –, illetve *hontalan* személyek, akik egyetlen állammal sem állnak állampolgársági viszonyban.[102]

A *külföldiek* – közjogi jogállásuk (státusuk)[103] alapján – *többféle kategóriába* sorolhatók. A *szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása szempontjából* a külföldi lehet *egyfelől* az ún. *Európai Gazdasági Térség* (EGT) *állampolgára*, aki döntően (de nem kizárólagosan) uniós polgár,[104] és rendelkezik a szabad mozgás és tartózkodás uniós jogával.[105] *Másfelől* külföldi a *harmadik országbeli állampolgár*, aki ezzel az uniós joggal nem rendelkezik, ezért rá Magyarország területére való beutazáskor és tartózkodáskor más szabályok

tathatók. Vö. a 66/2002. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2002. 376, 383

[101] A magyar állam területén ún. autonóm területi egységek sincsenek.

[102] Vö. a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 2. § bek. b) pontjával. „A szakirodalom ezt tekinti de iure hontalanságnak, szemben a de facto hontalansággal, amikor valakinek látszólag, névlegesen van állampolgársága, ám ténylegesen nincs, mert nem tudja azt bizonyítani, vagy nem tudja gyakorolni az abból fakadó jogokat (például nem szavazhat, nem kap útlevelet, konzuli védelmet stb.)." Papp Imre: A külföldiek. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli István) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 253. o. 3. lj. Az idézett törvény szerint hontalan személynek a de iure hontalan számít.

[103] „Formai szempontból az egyének legáltalánosabb közjogi jogállását konstruáló szabályozásnál egyaránt tekintetbe kell venni a nemzeti (belső), a nemzetközi és az európai közösségi normákat. Pusztán a normák keletkezése és hatóköre alapján azonban érdemben nem lehet a jogállás meghatározásához szükséges kereteket kirajzolni, mert egymásra épülnek, egymásba átfolynak. E három jogréteg egyidejű figyelembe vétele magával hozza, hogy nem beszélhetünk állandó, időtálló státusokról sem, mert valamely szabályozási réteg bizonyosan mozgásban van, miként az egész modernitás az időhöz való viszony átalakulásával jár." Tóth Judit: Státusjogok. Lucidus Kiadó, Budapest 2004. 11. o.

[104] Uniós polgár mindenki, aki az Európai Unió valamelyik tagállamának állampolgára. Vö. az EUSz. 9. cikkével.

[105] Az EGT állampolgár – a magyar állampolgár kivételével – az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam állampolgára, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személy. Lásd a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 1. § (1) bekezdését. Az EGT állampolgárok rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás uniós jogával.

vonatkoznak.[106] A *menedékjog esetében* a külföldiek és hontalanok – státusuk szerint – lehetnek *menekültek, oltalmazottak* vagy *menedékesek*.[107] A külföldiek tartózkodása lehet *jogszerű és jogszerűtlen*, a jogszerű tartózkodás *célja* lehet munkavállalás, tanulás, gyógykezelés stb.[108]

A *külföldiekre* és a *hontalanokra* – magyarországi tartózkodásuk alatt – a *magyar állam területi felségjoga* terjed ki: kötelesek Magyarország alkotmányos rendjét tiszteletben tartani, jogszabályait megtartani és a magyar hatóságok intézkedésének eleget tenni.
Az *állam jogi értelemben vett népességét* tehát azok a természetes személyek együttesen alkotják, akik az *állammal állampolgársági viszonyban állnak*, függetlenül tartózkodási helyüktől, vagyis akár végleges, akár átmeneti szándékkal más államban – külföldön – élnek. Az *állampolgárság* a természetes *személyeknek* meghatározott *államhoz fűződő, jogilag is szabályozott speciális viszonya*, amelyben mind az államnak, mind a személynek pontosan körülhatárolható jogai és kötelességei vannak.[109] Az állampolgárság tehát az *egyénnek az államhoz* való *tartozását* határozza meg. Az állampolgárság – és az ezt szabályozó állampolgársági jog – közvetlen összefüggésben áll az állami szuverenitással, mivel az *állami szuverenitás minden jegye kizárólag az állampolgárokra terjed ki:* az állam *személyi felségjogot* gyakorol felettük, függetlenül tartózkodásuktól. Ennek értelmében a magyar állampolgároknak külföldi tartózkodásuk alatt is be kell tartaniuk a magyar jogszabályokat. Mivel a magyar állampolgár külföldön az ottani állam területi felségjoga alatt is áll, a külföldire pedig magyarországi tartózkodása alatt – a magyar állam területi felségjoga mellett – kiterjed államának személyi felségjoga is, ezért elképzelhető a területi és személyi felségjog közötti kollízió.[110]
Az Alaptörvény *egyfelől állami feladatként* fogalmazza meg, hogy *Magyarország védelmezi állampolgárait*,[111] vagyis e rendelkezés – feladatnormaként – a magyar állampolgárok *általános védelmének* feladatát írja elő az állam számára.[112] *Másfelől* a magyar állampolgárok *alapvető jogosultságaként* biztosítja, hogy *külföldi tartózkodásuk ideje alatt* Magyarország védelmét élvezzék.[113] Ennek következtében az *államot* – az alapjogból adódó – konkrét és objektív intézményvédelmi *kötelezettség* terheli. E kötelezettség teljesítésének az állam a diplomáciai védelem eszközével tesz eleget.[114]
Az állami szuverenitásból adódóan az *állam határozza meg* azokat a feltételeket, amelyek között *állampolgárai* az *állam területét elhagyhatják*, illetőleg azokat, amelyek a *külföldiek szá-*

[106] Lásd a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt.
[107] Vö. a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 1. § (1) bekezdésével.
[108] A külföldi hármas kötésben áll: alanya az emberi jogoknak, amelyek tiszteletben tartását attól az államtól kell kérnie, amelynek éppen a területén van (joghatósága alatt áll), továbbá alávetettje a területi állam jogrendszerének, különösen idegenjogának, valamint a származási országa állampolgáraként, az abból fakadó kötelezettségek is elkísérik, bár a konzuli jog révén jogvédelemre is számíthat. Tóth: i.m. 157. o. „A hontalanok helyzete azért kiszolgáltatottabb, mint az állampolgársággal rendelkező külföldieké, mivel főszabályként egyetlen állam »védelme« alatt sem állnak." Papp: i.m. 243. o.
[109] Az állampolgárságról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 248-257. o., továbbá e könyv V. fejezetét.
[110] Az állam területi felségjoga előtt a másik állam személyi felségjog rendszerint meghajol. Vö. Nagy: i.m. 140. o. Elvileg a területi és a személyi felségjog jogilag egyenlő értékű, de az az állam, melynek területén a külföldi tartózkodik, helyzetének effektivitása miatt hatékonyabban tudja érvényesíteni jogszabályait, mivel a külföldi az állam tényleges hatalma alatt áll. A személyi felségjogot gyakorló állam lépése az lehet, hogy saját állampolgárának problémáját államközi üggyé transzformálja a diplomáciai védelem eszközével, illetve az el nem ismerés módszeréhez folyamodik. Bruhács: i.m. 237. o.
[111] Alaptörvény G) cikk (2) bek. Az állampolgársággal összefüggő jogokról lásd e kötet V. fejezetének B) I. pontját.
[112] Ez alatt – tág értelemben – nemcsak a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok védelme értendő, hanem az állampolgároknak Magyarországon a külső támadásokkal, illetve a belső jogsértő cselekményekkel szembeni védelme is. Így az államnak olyan intézményekkel és eszközökkel kell rendelkeznie, amelyek megfelelő védelmet nyújtanak állampolgárai számára.
[113] Alaptörvény XXVII. cikk (2) bek.
[114] A diplomáciai védelem fogalmáról és gyakorlásának feltételeiről lásd Bruhács: i.m. 241. o.

mára a be- és a *kiutazást*, valamint az állam területén tartózkodást lehetővé teszik.[115] Az Alaptörvény szerint *mindenkinek* – aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – joga van a *szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.*[116] A Magyarország területén tartózkodó *külföldit csak törvényes határozat alapján* lehet *kiutasítani*, de a csoportos kiutasítás tilos.[117] *Magyar állampolgárt* azonban Magyarország területéről *nem lehet kiutasítani*, és a magyar állampolgár *külföldről bármikor hazatérhet.*[118]

Az adott állam *állampolgárainak összességét* – alkotmányjogi értelemben – szokás *államalkotó népként* jelölni.[119] Az *államalkotó nép politikai sorsközösséget* és rendszerint olyan *kulturális közösséget alkot*, amelyik a nyelv, a mentalitás, a technika, a művészet és a tudomány által kifejezett *sajátos életformában nyilvánul meg.* Az államalkotó népnek azonban *nem kell egységes nemzetnek*[120] *lennie*, különböző nyelvű, kultúrájú és vallású népcsoportok is államalkotó néppé egyesülhetnek adott államban.
Magyarországon *az Alaptörvény* a *népet* ismeri el a *szuverenitás letéteményesének*. Magyarország *de facto magyar nemzeti állam*, mivel *állampolgárainak* túlnyomó *többsége magyar nemzetiségű.* Ugyanakkor az Alaptörvény *de jure nem* nyilvánítja Magyarországot magyar nemzeti államnak, sőt úgy rendelkezik, hogy a *Magyarországon élő nemzetiségek*[121] *államalkotó tényezők*,[122] a magyar *politikai közösség részei.*[123] A nemzetiségeknek államalkotó tényezői szerepük betöltése érdekében Alaptörvényben biztosított joguk van az Országgyűlés munkájában – sarkalatos törvény szerinti – részvételre.[124] Mivel a nemzetiséghez tartozó személyek egyúttal *magyar állampolgárok is*, ezért *ők beletartoznak az államalkotó nép kategóriájába*, de nem sorolhatók a – kulturális értelemben felfogott – magyar nemzet fogalmába. Alkotmányjogi értelemben viszont *nem minősülnek az államalkotó nép részének azok* a *magyar nemzetiségű*, de *nem magyar állampolgárok*, akik – vagy akiknek felmenőik – a békeszerződések folytán akaratukon kívül kerültek kisebbségi sorba, és az ún. utódállamokban nagy számban, többségükben földrajzilag pontosan meghatározott területen élnek, és az adott utódállammal állnak állampolgársági jogvi-

115 E szabályok megállapításánál természetesen figyelembe kell venni a nemzetközi és az uniós jogot is, mert ezek az állam általi szabályozás korlátaiként jelentkeznek.
116 Alaptörvény XXVII. cikk (1) bek.
117 Alaptörvény XIV. cikk (1) bek. 2. és 3. mondat. A részletes szabályozást lásd a 2007. évi I. és II. törvényekben.
118 Alaptörvény XIV. cikk (1) bek. 1. mondat
119 A külföldiek és a hontalanok azonban nem tagjai az államalkotó népnek, még akkor sem, ha az állam területén tartózkodnak; rájuk az állam területi felségjoga terjed ki.
120 A nemzet fogalmának rendkívül sokféle meghatározása ismert, és a különböző államokban eltérő jelentéstartalmat hordoz attól függően, hogy a politikai nemzet (államnemzet) vagy a kulturális nemzet felfogást vallják. Az előbbi szerint azok tekinthetők a nemzethez tartozónak, akik az állam polgárai, míg az utóbbi szerint a nemzethez – mint sajátos közösséghez – tartozást a közös nyelv, kultúra, eredet stb. határozza meg, függetlenül attól, hogy az egyén mely állammal áll állampolgársági viszonyban. Lásd erről e kötet II. fejezetének B) II. 2. b) pontját, valamint Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 185-188. o.
121 A nemzetiség – törvényi meghatározás szerint – minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozástudatról tesz bizonyságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. 2011. évi CXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól, 1. § (1) bek. E törvény 1. melléklete határozza meg azt is, hogy nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.
122 Alaptörvény XXIX. cikk (1) bek. 1. mondat.
123 Alaptörvény preambuluma
124 Alaptörvény 2. cikk (2) bek. A magyar választási rendszer biztosítja a Magyarországon élő nemzetiségek számára az országgyűlési képviseletet, mert lehetővé teszi az országos nemzetiségi listán kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzését is – az ehhez szükséges szavazatszám (kedvezményes kvóta) megállapításával, illetve azoknak a nemzetiségeknek a számára, amelyek így sem képesek mandátumhoz jutni, a nemzetiségi szószóló megbízását. Emellett az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

szonyban,[125] de *magyar nemzetiségűként a magyar kulturális nemzet részei*. Az Alaptörvény *tudatosan nagy hangsúlyt* helyez az *egységes magyar nemzet összetartozására*, vagyis a magyar kulturális nemzethez tartozók összekapcsolására és összefogására. Ezért *állami feladatként* írja elő a Magyarország határain kívül élő magyarok sorsáért viselt felelősséget. Az államnak elő kell segítenie e közösségek fennmaradását és fejlődését, támogatnia kell magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, továbbá a szülőföldön való boldogulásukat, valamint elő kell mozdítania együttműködésüket egymással és Magyarországgal.[126]

3. Az állami szuverenitást kifejező szimbólumok

Az *állami szuverenitásnak* az egyes történelmi korszakokban különböző *szimbólumai* voltak.[127] Az *állami szimbólumok* azok az ismertetőjelek és megjelölések, amelyek az *államiság létét*, és az e keretek között élő *társadalom együvé tartozását fejezik ki*. Minden állam felségjoga, hogy állami szimbólumait meghatározza, mivel az állam szuverenitását az *állami jelképek* juttatják kifejezésre. E körbe sorolható a *felségjelvényekről*[128] – a címerről és a zászlóról –, a himnuszról, a kitüntetésekről, az állami és nemzeti ünnepekről való döntés. Bizonyos szempontból ide tartozik az állam fővárosáról – mint az állam központi székhelyéről – való rendelkezés is.

Az Alaptörvény az *Alapvetés című részében* határozza meg Magyarország felségjelvényeit[129] – a *címert* és a *zászlót* –, illetve más állami (nemzeti) szimbólumait:[130] a *himnuszt*,[131] a *nemzeti és állami ünnepeket*,[132] valamint a *fővárost*.[133] Ezek tehát a magyar állam szuverenitásának alkotmányban rögzített *közjogi szimbólumai*. Bizonyos értelemben az állami és nemzeti szimbólumok körébe sorolható a *magyar nyelv hivatalos nyelvként* való rögzítése,[134]

[125] Akik viszont közülük magyar állampolgársággal is rendelkeznek, a magyar államalkotó nép kategóriájába tartoznak.

[126] Alaptörvény D) cikk. E célt szolgálja a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény. Eszerint a Magyarországgal közvetlenül szomszédos hat államban (Ausztria kivétel) lakóhellyel rendelkező, magát magyar nemzetiségűnek valló személyek – függetlenül attól, hogy magyar állampolgárok vagy sem – meghatározott kedvezményekre és támogatásokra jogosultak. Ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik, a törvény hatálya e személlyel együtt élő házastársra és közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekre akkor is kiterjed, ha magát nem vallja magyar nemzetiségűnek. Nem terjed ki a törvény hatálya arra a személyre, aki magyar állampolgárságát önként tett nyilatkozata alapján veszítette el, továbbá akinek magyar állampolgárságát azért vonták vissza, mert azt csalárd módon szerezte meg, valamint aki Magyarország területén bevándorolt, letelepedett, menekült vagy menedékes jogállást szerzett. Vö. a 2001. évi LXII. törvény 1. § (2) és (3) bekezdéseivel. Pl. a 2007. évi II. törvény 27. § (1) bekezdése szerint nemzeti vízumot, illetve nemzeti tartózkodási engedélyt az a nemzetközi szerződésben meghatározott harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki a magyar nyelv megőrzése, ápolása, a kulturális, nemzeti önazonosság megőrzése, államilag elismert közép- vagy felsőfokú oktatásban való részvételen kívül oktatás, illetve tanulmányokkal összefüggő ismeretek gyarapítása, a családegyesítést kivéve, családi kapcsolatok erősítése érdekében kíván Magyarország területén tartózkodni.

[127] A szimbólumok olyan jelképek, amelyekkel eszméket, gondolatokat, értékeket jelenítenek meg. Az állami szimbólumok az állam önkifejezésének részei, különösen kiemelkedő formái, de egyidejűleg minden államiság egyik szükséges elemei is. K. Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. I. kötet, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1984. 282. o.

[128] A felségjelvények alatt adott államnak azokat a jelvényeit értik, amelyekkel az állam legfőképp területi szuverenitását, felségjogát vagy egyéb nemzetközileg elismert jogát jelzi, és amelyek az adott állam hatalmát, de egyúttal a nemzeti egység gondolatát is szimbolizálják. Vö. Bihari Ottó: Államjog. Tankönyvkiadó, Budapest 1987. 181. o.

[129] Alaptörvény I) cikk (1) és (2) bek.

[130] A nemzeti jelképek büntetőjogi védelemben is részesülnek. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 334. §-a szerint „[a]ki nagy nyilvánosság előtt Magyarország himnuszát, zászlaját, címerét vagy a Szent Koronát sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, illetve azokat más módon meggyalázza, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."

[131] Alaptörvény I) cikk (3) bek.

[132] Alaptörvény J) cikk

[133] Alaptörvény F) cikk (1) bek.

[134] Alaptörvény H) cikk

és a *forint* Magyarország *hivatalos pénznemeként* történő meghatározása.[135]

a) Az Alaptörvény értelmében *állami* (nemzeti) *jelképek* – a címer és a zászló – *kettős funkciót* hordoznak, amelyeket az alkotmány meg is határoz: *egyrészt* a *magyar államisághoz* kötve ad pontos leírást és képi megjelenítést e jelképekről, *másrészt* meghatározásukkal jelzi, hogy ezek a magyar nemzet szimbólumaként is használatosak, az állami szuverenitás és függetlenség mellett a nemzethez – mint közösséghez – tartozás kifejezői is.[136] Az Alaptörvény arról is rendelkezik, hogy a címer és a zászló a történelmileg kialakult más formák szerint is használható, továbbá a *címer és a zászló használatának részletes szabályait, sarkalatos törvény* határozza meg.[137] A sarkalatos törvény tehát megállapítja a használati szabályokat és korlátokat: a címert inkább az államisághoz kötődő, azt kifejező jelképként, míg a zászlót a nemzeti érzés kifejezésének hagyományos jelképeként szabadabb, kevesebb megkötéssel használható szimbólumként szabályozza.[138]

aa) Az *állami címer* adott *államnak* a heraldika szabályai szerint alkotott, pajzsba foglalt *állandó* hivatalos *jelvénye*,[139] amelyet hivatalos okiratain és pecsétjein használ. *Magyarország címere* hegyes talpú, hasított pajzs, amelynek első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármas halomnak arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt van. A pajzson a magyar Szentkorona nyugszik.

A címer és a zászló használatáról szóló sarkalatos *törvény fokozott védelemben részesíti az ország címerét*. Konkrétan felsorolja azokat a közhatalmi feladatokat ellátó szerveket, illetve az ilyen jellegű feladatot is végző szerveket és személyeket, akiknek a címer használatát a hivatali feladataik ellátása során *külön engedély nélkül* biztosítja.[140] Más költségvetési szerv tekintetében a felügyeletüket ellátó miniszter részére teszi lehetővé a címerhasználat módjának meghatározását.[141] A címert a bankjegyen fel kell, az állampapíron és a pénzérmén fel lehet tüntetni. A közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szerveken kívül ugyanakkor – foglalkozásuk, tevékenységük gyakorlása során – *mindenki másnak tiltja* az ország címerének használatát, de e tilalom alól törvény vagy törvény felhatalmazásán alapuló jogszabály tehet kivételt.

A sarkalatos törvény szerint a *köztársasági elnök* a *két angyallal* mint *pajzstartóval* ellátott, a *miniszterelnök* és az *Országgyűlés elnöke* a *cserfaággal és olajággal övezett* címer használatára is jogosult.

ab) Az alaptörvényi rendelkezés szerint *Magyarország zászlaja* három, egyenlő szélességű,

[135] Alaptörvény K) cikk

[136] Vö. az Alaptörvény I) cikkéhez fűzött indokolással.

[137] Alaptörvény I) cikk (4) bek. E feladatának az Országgyűlés Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvény megalkotásával tett eleget.

[138] Vö. a 2011. évi CCII. törvény általános indokolásával.

[139] Vö. Jogi lexikon. 30. o. Az Országgyűlés 1990-ben az Alkotmány módosítása kapcsán – visszatérve a történelmi hagyományokhoz – állami címerként az ún. koronás kiscímert fogadta el.

[140] A 2011. évi CCII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint Magyarország címerét az Országgyűlés, az országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Alkotmánybíróság tagja, az alapvető jogok biztosa és helyettese, az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank, a Költségvetési Tanács, a Kormány tagja, a központi államigazgatási szervek, a Magyar Honvédség, a bíróság, az Országos Bírósági Hivatal, az ügyészség és a közigazgatási feladatot ellátó szervek, továbbá ezek hivatalai, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a köztestületek, valamint a felsoroltak képviseletére jogosult személyek a hivatali feladataik ellátása során engedély nélkül használhatják, továbbá helyezhetik el az épületeiken és helyiségeikben.

[141] A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat címerének Magyarország címerétől jól megkülönböztethetőnek kell lennie. Ezek szakszerű és a címertani hagyományoknak megfelelő megalkotásának elősegítése érdekében a Kormány Nemzeti Címer Bizottságot működtet. A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat a címerének megalkotása vagy módosítása előtt kikéri a Bizottság véleményét. Vö. a 2011. évi CCII. törvény 4. § (1) és (2) bekezdéseivel.

sorrendben felülről piros, fehér és zöld színű, vízszintes sávból áll, amelyben a *piros* szín az *erő*, a *fehér* szín a *hűség*, a *zöld* szín a *remény* jelképe. A nemzeti *ünnepeken* az *ország lobogóját katonai tiszteletadással* kell az *Országház előtt felvonni*. A lobogó a zászlóval azonos színű, de a zászlótól eltérően nem rúdra erősítik, hanem zsinórral vonják fel az őrfára. A sarkalatos törvény előírja a közjogi méltóságok, az állami és önkormányzati szervek, illetve közintézményeik által *használt középületeken* vagy azok előtt Magyarország *zászlajának*, vagy lobogójának *állandó jellegű kitűzését* (felvonását).[142] A *közterületeket a nemzeti ünnepeken* – önkormányzati rendeletben meghatározott módon – *fel kell lobogózni*.

A *magyar tengeri és folyami hajók*, továbbá egyéb vízi járművek az állami felségjog jelzésére a *zászlóval azonos háromszínű lobogót* használnak a hajózásról szóló nemzetközi szerződések irányadó rendelkezéseivel összhangban.[143] A Magyar Honvédség *hadihajói* az állami felségjog jelzésére *hadilobogót* használnak.[144]

A *nemzethez tartozás kinyilvánítása* céljából *magánszemély* a *címert* és a *zászlót* (lobogót) – az ezekről szóló sarkalatos törvényben foglalt *korlátozások megtartásával* – *használhatja*. A címernek és a zászlónak (lobogónak) a nemzeti ünnepek, az ezekhez kapcsolódó és egyéb társadalmi – különösen politikai, gazdasági, tudományos – rendezvény, nemzeti jellegű más megemlékezés, valamint katonai tiszteletadás alkalmával történő eseti használata megengedett. Ilyenkor a címerrel ellátott zászló, lobogó használatára is lehetőség van.[145] A címer és a zászló (lobogó) használata során azonban *mindenki köteles megőrizni azok tekintélyét és méltóságát*.[146]

b) A nemzeti jelképek között kerül meghatározásra *Magyarország himnusza: Kölcsey Ferenc Himnusz* című költeménye *Erkel Ferenc zenéjével*.[147] Az állami (nemzeti) *himnusz* valamely nép és állam együvé tartozását, sorskérdéseit, nemzeti karakterét, hazafias érzéseit művészi erővel kifejező *hivatalos ünnepi dal*. A himnusznak emellett bizonyos, a szuverenitást kifejező szerepe is van.[148] A himnusz meghatározása és tisztelete az állam politikai önérzetének, alkotmányos életének és a nemzeti egység kifejezésének egyik jelentős ügye.[149]

c) A nemzet és az állam kiemelkedő történelmi eseményeinek, sorsfordulóinak felidézését és megbecsülését szolgálják a *nemzeti* és az *állami ünnepek*, mert az ezekhez kapcsolódó eseményeknek a magyar történelmi sorsközösség átélése, valamint a nemzeti összetartozás tudatának ápolása és erősítése szempontjából lényeges és meghatározó jelentőségük van.
Az Alaptörvény *teljes körű felsorolást* ad a *nemzeti ünnepekről*. Eszerint Magyarország *nemzeti ünnepei*:[150]
- *március 15. napja*, az 1848-49. évi forradalom és szabadságharc emlékére;
- *augusztus 20. napja*, az államalapítás és az államalapító Szent István király emlékére;
- *október 23. napja*, az 1956. évi forradalom és szabadságharc emlékére.

Az Alaptörvény a nemzeti ünnepek közül *augusztus 20-át hivatalos állami ünneppé* nyilvánította. Az állami ünneppé nyilvánítás az álla-

[142] Az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság és a Kúria épületére, illetve épülete előtt, továbbá a köztársasági elnök és a miniszterelnök hivatali épületére, illetve épülete előtt elhelyezett zászlót (lobogót) napnyugtától napkeltéig meg kell világítani. 2011. évi CCII. törvény 7. § (3) bek.
[143] A hajók lobogóhasználatának részletes szabályait a hajózásról szóló jogszabályok és nemzetközi szerződések állapítják meg. A gyakorlat az, hogy a hajó orrán annak az államnak a lobogóját helyezik el, amelynek a felségjoga a hajóra kiterjed, míg a tatján azt, amelynek a területén a hajó közlekedik.
[144] Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 63. § (3) bekezdését.
[145] Vö. 2011. évi CCII. törvény 11. § (3) bekezdésével.
[146] 2011. évi CCII. törvény 12. §
[147] Alaptörvény I) cikk (3) bek.
[148] A nemzetközi szokás szerint ugyanis, amennyiben a magyar államot hivatalosan képviselő személy (pl. a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke) hivatalos külföldi látogatáskor a másik országba érkezik, úgy a fogadásánál a himnuszt el kell játszani. Bihari: i.m. 183. o.
[149] Vö. Ádám Antal: Magyar államjog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1988. 94. o.
[150] Alaptörvény J) cikk (1) bek.

miság megünneplése, az állami kitüntetések adományozása, valamint egyéb, a protokolláris és diplomáciai kapcsolatokban szokásos érintkezések szempontjából indokolt.

d) Az Alaptörvény rögzíti, hogy a Magyarország *fővárosa Budapest*.[151] A főváros az országnak az a települése, amely az országban különleges szerepet tölt be, és sajátos helyzete van: az *állami élet centruma*, az államfőnek, az Országgyűlésnek, a Kormánynak és az állam más központi szerveinek, valamint a diplomáciai képviseleteknek a székhelye. Budapest *Magyarország legnagyobb városa*, jelentős gazdasági, tudományos, kulturális és idegenforgalmi központ is. A főváros természetes földrajzi egységet, *egyetlen települést* alkot, amely *23 kerületre* tagolódik.[152] Budapest *önkormányzata* is *sajátos*: *kétszintű önkormányzata* (a főváros önkormányzati rendszere) a *fővárosi* (területi) *és* a *kerületi* (települési) *szintű önkormányzatokból* áll. A fővárosi önkormányzat olyan önkormányzat, amely a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja.[153]

e) Magyarországon a *hivatalos nyelv a magyar*.[154] Ebből az alaptörvényi rendelkezésből következik, hogy a *hivatalos eljárásokban a magyar nyelv használata általánosan kötelező*, de ez nem jelenti azt, hogy ez alól ne lehetne *bizonyos kivétel*. *Egyfelől* az Alaptörvény biztosítja a *Magyarországon élő nemzetiségek* alanyi jogaként az *anyanyelv-használatot*, amely az állam számára intézményvédelmi kötelezettséget keletkeztet.[155] *Másfelől* a közigazgatási *hatósági és bírósági eljárásban* a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit hátrány nem érhet, mert ez sértené a tisztességes eljáráshoz való jogot.[156] Az Alaptörvény azt is előírja, hogy *Magyarország védi a magyar nyelvet*.[157] Ez a rendelkezés *államcélként* az állam feladatává teszi,[158] hogy segítse elő a magyar nyelvnek – mint a *kulturális nemzet összetartozása* legfőbb *szellemi örökségének* és legfontosabb *értékének* – ápolását, művelését és védelmét.[159] Az Alaptörvény a *magyar jelnyelvet* – mint a magyar kultúra részét – is az *állam általi védelem* körébe helyezi.[160]

f) Az Alaptörvény a *forintot* Magyarország *hivatalos pénznemévé*, vagyis törvényes fizetőeszközévé nyilvánítja.[161] A törvényes fizető-

[151] Alaptörvény F) cikk (1) bek. Budapest fővárost az 1872. évi XXXVI. törvénycikk hozta létre.
[152] Lásd az 1994. évi XLIII. törvényt Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról.
[153] Vö. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (2) és (3) bekezdéseivel, valamint a 22. § (1) és (3) bekezdéseivel.
[154] Alaptörvény H) cikk (1) bek.
[155] A települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete határozatában meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét. A nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál használhatja az adott nemzetiség nyelvét. A nemzetiség nyelvén benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre le kell fordítani. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 9. § (2) és (3) bek.
[156] Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés és XXVIII. cikk (1) bekezdés. A nyelvhasználat részleteit az eljárási törvények szabályozzák.
[157] Alaptörvény H) cikk (2) bek. A magyar nyelv ápolásának és megóvásának fontosságára a preambulum is utal.
[158] E feladatkörbe tartozhat a magyar nyelv értékeinek feltárása, megóvása és gyarapítása, a nyelvi jelenségek összegyűjtése, rendszerezése, elemzése és értékelése, a magyar nyelvnek az idegenszerűségektől való védelme, a nyelvhelyességi elvek érvényesülésének segítése, az anyanyelvi műveltség terjesztése stb., amelyet az állam különböző eszközökkel segíthet elő.
[159] Vö. Jakab: Az új Alaptörvény… 190. o. Az Országgyűlés a nemzet fejlődését és hagyományainak őrzését egyaránt szolgáló magyar nyelv iránti megbecsülésének kifejezése érdekében a magyar nyelv és nemzetiségről szóló – a magyar nyelvet hivatalossá tevő – 1844. évi II. törvénycikk elfogadásának napját, november 13-át a magyar nyelv napjává nyilvánította. Lásd a magyar nyelv napjáról szóló 66/2011. (IX. 29.) OGY határozatot.
[160] Alaptörvény H) cikk (3) bek. „A jelnyelv egyébként minden nyelven más: a magyar jelnyelv is sajátos jelrendszerrel rendelkezik, amely megkülönbözteti azt bármely más nemzeti nyelv jelnyelvétől." Jakab: Az új Alaptörvény… 190. o. Lásd még Hadi Nikolett: A jelnyelvi nyelvi státus tartalma hazánkban a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény alapján. Közjogi Szemle 2010. 2. szám 43-51. o., Hadi Nikolett: Fogyatékosság – nyelvi jogok – jelnyelv. Jura 2010. 1. szám 49-58. o
[161] A pénznem adott állam törvényes fizetőeszköze, a fizetési kapcsolatokban használt pénzfajta, a pénz

eszközhöz elfogadási kényszer kapcsolódik, vagyis Magyarországon a forintot mindenkinek el kell fogadnia. A pénznem törvényes fizetőeszközként történő meghatározása és – szükség esetén – módosítása az állam felségjogából következik, így az állami szuverenitás egyik kifejeződése: a *pénznem megállapítása*[162] és a *pénzkibocsátás* mindenhol *állami monopólium*. A pénzkibocsátás Magyarországon kizárólagosan a Magyar Nemzeti Bankot illeti meg.[163] Magyarország az európai uniós tagsággal vállalta, hogy a forintot euróra cseréli, amennyiben teljesülnek az eurózónához való csatlakozás feltételei. Ez azonban – az alaptörvényi szabályozás következtében – alaptörvény-módosítást igényel.

B) A demokrácia elve

Az *alkotmányos demokrácia* a demokrácia modern, *jogállami formája*; olyan *hatalmi berendezkedés*, amely az *alkotmányjogi intézményrendszer keretei között érvényesül*, azaz az alkotmány – mint jogi alapnorma – határozza meg a nép uralmának keretét és korlátait,[164] állapítja meg az állami hatalomgyakorlás formáit, mértékét és módját, az állam alapvető szervezetét és működését. A demokrácia alkotmányos formája tehát *csak akkor* valósul meg, ha a *hatalomgyakorlás az alkotmányhoz kötött*, az alaptörvény által szabályozott, és az alkotmányban foglaltaknak érvényt lehet szerezni.[165] A demokrácia elve *szoros összefüggésben áll a népszuverenitással*, és azt jelenti, hogy a közhatalom gyakorlása során alkotott közhatalmi aktusok mind a nép akaratára legyenek visszavezethetőek, és a *nép tagjai* – a választópolgárok – *egyenlő módon* vehessenek részt a *közhatalmi szervek akaratképzésében.*[166]

A népnek – mint amorf embertömegnek – azonban nincs saját akarata: a nép minden egyes tagjának van véleménye, álláspontja és akarata,[167] de magának a népnek nincs.[168] Ezért a demokráciában a *nép akarata nem megállapított tényt, hanem* olyan *politikai folyamatot jelent*, amelyben a nép minden tagja részt vehet, és részvétele révén befolyásolhat.[169] A nép akarata tehát a politikai akaratképzés folyamatában alakul ki,[170] amelyhez nélkülözhetetlen a demokratikus politikai közvetítőrendszer működése.[171]

egyik formája. Fontos funkciója, hogy elszámolási egységnek (általános egyenértékesnek) minősül, és így egyfelől az értékek és árak kalkulációjának mértéke, másfelől értékmegőrző eszköznek számít.

[162] A forintot törvényes fizetőeszközként 1946. augusztus 1-jén vezették be Magyarországon.

[163] A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 23. § (1) bekezdése szerint a bankjegyek és érmék kibocsátását, címletét és külső jegyeit, valamint bevonását az MNB elnöke rendeletben hirdeti ki. A rendeletben megjelölt határnappal a forgalomból bevont bankjegyek és érmék elveszítik törvényes fizetőeszköz-jellegüket.

[164] A népszuverenitásnak az a közvetett és közvetlen megvalósulása, amely az államhatalom gyakorlását, illetve az ahhoz való kapcsolódást jelenti, ebben az esetben már csak az alkotmány keretében lehetséges, vagyis az alaptörvény által előírt, meghatározott és korlátozott formában. A népszuverenitás azonban alkotmányozó hatalomként is megnyilvánulhat, amikor viszont nincs kötve az alaptörvényhez, mivel alkotmányt létrehozó, konstituáló hatalom. Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 184. o.

[165] Az alkotmányos demokráciában az alkotmány (a jog) elsőbbsége, főhatalma (jogszuverenitás) érvényesül.

[166] Herbert Küpper: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. Jura 2009. 1. szám 72. o.

[167] Az akarat az embernek az a képessége, hogy a kitűzött cél elérése érdekében tudatos motívumok alapján adott magatartás mellett döntsön.

[168] Küpper: A közvetlen demokrácia… 72. o. „Jellemző azonban a totalitariánius rendszerekre, hogy ott »a nép akarata« állandó politikai toposz, amely a totalitariánus vezetők uralmát hivatott legitimizálni és stabilizálni, hiszen ők (és általában csak ők) képesek a nép akaratának felismerésére és kifejezésre juttatására – többek között azzal a következtetéssel, hogy azt az egyént, akinek álláspontja a nép állítólagos véleményétől, akaratától eltér, szabad és adott esetben ki kell rekeszteni a nép kötelékéből." Uo.

[169] Küpper: A közvetlen demokrácia… 72. o.

[170] A politikai akaratképzés speciális jelentése szerint azt a folyamatot jelöli, melynek során sokak véleményét, elképzelését és törekvését az ezzel megbízott sajátos intézmények – pl. politikai pártok, érdekszervezetek, polgári kezdeményezések – különböző követelések, programok formájában kifejezésre juttatják annak érdekében, hogy meghatározott politikai-kormányzati döntéseket érjenek el. A politikai akaratképzésről lásd Petrétei: Alkotmányos demokrácia… 16-17. o.

[171] A demokratikus politikai közvetítőrendszerről lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 30-46. o.

Magyarország *Alaptörvénye nem* határozza meg a *demokrácia fogalmát* – és csak a preambulumában utal a népuralomra[172] –, de rendelkezik a demokrácia elvéről, amikor – az állam egyik minőségeként – rögzíti, hogy *Magyarország demokratikus jogállam*. A *demokrácia konkrét formáját* az Alaptörvény *egyes rendelkezései* juttatják kifejezésre, ezért a demokrácia *alkotmányos demokráciaként* határozható meg. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a *demokrácia fogalma* rendkívül *összetett*, de *tartalmilag* jelenti a *különbözőséghez való jogot*, a *kisebbségek védelmét*, az *erőszakról* és az erőszakkal való fenyegetésről – mint a konfliktusmegoldás eszközeiről – *való lemondást*.[173] Demokratikus társadalom nem létezhet *pluralizmus, tolerancia, nyitottság és nyilvánosság* nélkül. A *véleménynyilvánítás szabadsága* a demokratikus társadalom egyik alapköve, fejlődésének egyik feltétele.[174] A demokrácia elvének érvényesülése az *európai uniós együttműködésből is* következik: az Unió egyik legfontosabb alapértéke a demokrácia, amely minden tagállamban közös értéknek minősül.[175]
Az Alaptörvénynek azok az előírásai, amelyek *konstituálják* Magyarország *demokratikus berendezkedését*, és amelyekből következtetni lehet a demokrácia egyes összetevőire, az alábbiakban foglalhatók össze.

a) A *népszuverenitás elvének elismerése* következtében maga az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a nép a hatalmát elsődlegesen *választott képviselői útján, kivételesen* pedig *közvetlenül* gyakorolja, ezáltal választ ad a hatalom eredetére, gyakorlására, alapvető intézményeire és *legitimitására*. A demokratikus elv teljesül, ha a hatalom és a hatalomgyakorlás a népre visszavezethető és a nép által legitimált. Az erre szolgáló intézmények egyrészt a *választás* és a *népszavazás* – amelyek az alapjogi jellegű részvételt biztosítják[176] – másrészt az *Országgyűlés jellegének meghatározása*, amely szerint a magyar parlament a *legfőbb népképviseleti* szerv,[177] és így a népnek a választott képviselői útján történő hatalomgyakorlását teszi lehetővé.[178]

b) A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő *választási rendszer*: a választói akaratnak a választások révén való kifejezése ugyanis a közhatalmat gyakorló *képviseleti szerveket konstituálja, legalizálja és legitimizálja*.[179] A *választójognak* tehát lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében. Az általános és egyenlő választójog maradéktalan biztosításával érhető el, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető.[180] A *választás* intézményének szabályozásával kapcsolatosan az Alaptörvény rögzíti, hogy az országgyűlési képviselőket a *választópolgárok általános* és *egyenlő választójog alapján, közvetlen* és *titkos szavazással*, a választók akaratának *szabad* kifejezését biztosító választáson választják,[181] mégpedig rendszeresen – négyévenként – ismétlődő időpontban.[182] Ezáltal teljesül a demokratikus elveken nyugvó, periodikusan visszatérő választás követelménye, amely egyúttal a temporális hatalommegosztás elvének érvényesülését is jelenti: a képviselők csak meghatározott ideig tölthetik be tisztségüket, ezt követően ismételt megerősítésre, újbóli választásra – és ezáltal *legitimálásra* – szorulnak.

---

[172] Eszerint „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi."
[173] 30/1992. (V. 26.) AB határozat. ABH 1992. 167, 173
[174] „E szabadság az olyan gondolatokat, információkat, elveket és nézeteket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek." 36/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994. 219, 224
[175] Vö. az EUSz. 2. cikkével.
[176] Vö. Küpper: A közvetlen demokrácia… 72. o. Vö. továbbá az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel.
[177] Vö. az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésével.
[178] Vö. az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésével.
[179] 39/2002. (IX. 25.) AB határozat. ABH 2002. 273, 279
[180] 1/2013. (I. 7.) AB határozat III. 5.1 pont
[181] Alaptörvény 2. cikk (1) bek.
[182] Az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdése szerint az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlatása miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.

c) A *demokratikus hatalomgyakorlás* részeként az Alaptörvény elismeri, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések megváltoztatásában *a nép közvetlenül – szavazás útján – is* részt vehet. A közvetlen hatalomgyakorlás elé azonban maga az Alaptörvény állít *korlátot*, amikor *egyfelől* meghatározza, hogy országos népszavazás tárgya *csak* az *Országgyűlés hatáskörébe tartozó* kérdés lehet,[183] *másfelől* olyan tárgyköröket is megállapít, amelyekben *nem lehet* országos népszavazást tartani.[184] A közvetlen demokrácia ezért a népképviseleti szerv – vagyis az Országgyűlés – feladat- és hatáskörével áll szoros összefüggésben. Állami szinten tehát a közvetlen demokrácia a parlamentre – mint törvényhozó hatalomra – vonatkozik; a közvetlen demokrácia révén a nép a parlament döntéshozatalát helyettesítheti vagy befolyásolhatja.[185] Népszavazás elrendelésére *kötelezően vagy mérlegelés alapján* kerülhet sor,[186] de mindkét esetben az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.[187]

A népszavazás természetéből adódik azonban, hogy az alkotmányi korlát mellett *az intézménynek a jellegéből adódó korlátai* is vannak: a nép döntéshozatala elé csak igennel vagy nemmel megválaszolható kérdések terjeszthetők.[188] Ebből adódóan a *népszavazás* képtelen kompromisszumok elérésére, az eredeti koncepció árnyalására vagy adott javaslat részbeni megváltoztatására: döntést csak a *„minden vagy semmi" elv alapján* hozhat. A mai közélet problémái azonban olyan összetett és árnyalt válaszokat igényelnek, amelyeket a pluralista társadalomban csak kompromisszumon alapulva lehet meghozni, mert csak az ilyen döntés számíthat tartós elfogadásra. A *közvetlen demokrácia eljárásaival a kompromisszum legtöbbször elérhetetlen,* ezért a lehetséges válaszok igen-nem alternatívára való leegyszerűsítése *alkalmatlan döntéseket* eredményez.[189]

Az alaptörvényi rendelkezések egyértelművé teszik, hogy a nép közvetlen hatalomgyakorlása *csak alkotmányi keretek között*, jogilag szabályozott formában valósulhat meg, amely nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Ennyiben a népszuverenitásnak ez a kifejeződése a jogszuverenitásnak, az Alaptörvény elsődlegességének alárendelt.

d) Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy az *Országgyűlés* Magyarország *legfőbb népképviseleti szerve*,[190] vagyis ennélfogva az egész népet képviseli. Az Országgyűlés tehát meghatározott időtartamra választott népképviseleti szerv, és ebből következően a *népszuverenitás közvetett gyakorlója*. Hatáskörei alapján azonban a magyar parlament alapvető *állami döntési jogosultsággal rendelkező szerv* is. E két ismérv alapján megállapítható, hogy a demokratikus elv a *nép közvetett hatalmának megvalósulásaként konstituálja az államhatalmat*. A képviseleti hatalomgyakorlást megtestesítő Országgyűlés által gyakorolt államhatalom azonban nem korlátlan hatalom, a parlament szintén csak az Alaptörvény keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alaptörvény rendelkezései határozzák meg.[191] A népképviseleti szervre is érvényesnek kell lennie annak az alapelvnek, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik, vagyis e szerv sem rendelkez-

[183] Alaptörvény 8. cikk (2) bek.
[184] Alaptörvény 8. cikk (3) bek.
[185] Küpper: A közvetlen demokrácia… 73. o. „Ha az alkotmányok vagy törvények a többi államhatalomban népi részvételt tesznek lehetővé, ez külön formákban történik: az igazságszolgáltatásban az ülnökök a népet képviselik, a végrehajtó hatalomban a törvény különböző tanácsadó, véleményező és adott esetben a döntést érdemben befolyásoló testületeket létesít. Az állampolgárok összessége egyedi döntést sem az igazságszolgáltatásban, sem a közigazgatásban nem hozhat és nem is befolyásolhat." Uo.
[186] Országos népszavazást kötelező tartani legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Vö. az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésével.
[187] Alaptörvény 8. cikk (1) bek. 3. mondat
[188] Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 208-209. o.
[189] Vö. Küpper: A közvetlen demokrácia… 76. o.
[190] Alaptörvény 1. cikk (1) bek.
[191] Vö. a 2/1993 (I. 22.) AB határozattal ABH 1993. 33, 36

het koncentrált hatalommal, továbbá a parlament hatalmát a jogállami elv – különösen a közhatalomnak az alapjogokból adódó kötelességei és korlátai – szintén behatárolja.

Ez azonban csak akkor valósul meg, ha az Alaptörvény valóban képes az államhatalom korlátozására, és *nem az alaptörvényi szabályokat igazítják az államhatalmi törekvések érvényesíthetőségéhez*. Az ilyen gyakorlat ugyanis az Alaptörvény hatalomkorlátozó jellegének csorbulását, illetve az államhatalom koncentrálódásának veszélyét vetheti fel.

e) Az Alaptörvény – a politikai pluralizmus sajátos szervezeti kifejeződéseként – elismeri a *többpártrendszer*[192] lehetőségét, amikor rögzíti, hogy a pártok – az egyesülési jog alapján – szabadon alakulhatnak, és szabadon tevékenykedhetnek.[193] A *pártok* – a politikai akaratképzésben betöltött szerepüknek megfelelően – *közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában*, de *közhatalmat közvetlenül nem* gyakorolhatnak.[194] A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében részben az Alaptörvény, részben törvények határozzák meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be. A többpártrendszer lehetősége a demokráciában azért nélkülözhetetlen, mert ez biztosítja a választások számára a személyi és programalternatívát, illetve a kormányzati hatalomért folyó demokratikus versengést. A *pártok versengése* ugyanis az alkotmányos demokráciában mozgósítja a választókat, mert *kormányzati programalternatívákká alakítja át a társadalmi konfliktusokat és érdekkülönbségeket*, amelyek között a választók dönthetnek.

f) Az Alaptörvény kinyilvánítja a *többségi elv érvényesülését*, amikor úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés – főszabályként – a határozatait a jelenlévő képviselők több mint a felének szavazatával hozza,[195] illetve az országos népszavazás eredményének megállapításánál is ennek az elvnek az alkalmazását írja elő.[196] Az országgyűlési képviselők választásánál lényegében szintén a többségi elv érvényesül, amelyet a választójogi törvény szabályoz részletesen.[197] Az alkotmányos keretek között működő többségi demokráciák elválaszthatatlan része, hogy a *kisebbség alkotmányos védelemben* részesüljön, ha a többség az Alaptörvény kereteit túllépi.[198] A kisebbség védelmét szolgálja, hogy bizonyos döntések meghozatalához az Országgyűlésben minősített többségre van szükség. A házszabályi rendelkezések több helyen tartalmaznak kisebbségi (ellenzéki) jogokat, illetőleg bizonyos jogok kisebbség általi gyakorlásának lehetőségét. Az alkotmányos demokrácia nem jelenthet abszolút többségi uralmat, mert a többségi uralom csak akkor legitim, ha mindenki szabadsága és egyenlősége, és ezáltal mindenki méltósága a célja.[199]

g) Az Alaptörvény a *parlamentáris demokrácia* modelljének megfelelően rögzíti az Országgyűlés és a Kormány között fennálló *sajátos bizalmi és felelősségi viszonyt*. Eszerint az Or-

[192] A többpártrendszer fogalma nem politológiai, hanem csak alkotmányjogi értelemben értendő, és azt juttatja kifejezésre, hogy nem csak egyetlen, hanem több párt megalakíthatósága biztosított.
[193] Alaptörvény VIII. cikk (3) bek. 1. mondat
[194] Alaptörvény VIII. cikk (3) bek. 2. és 3. mondat

[195] Az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdése szerint „[h]a az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, az Országgyűlés határozatait a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg. A házszabályi rendelkezések egyes döntések meghozatalát minősített többséghez köthetik.
[196] Az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdése szerint az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.
[197] Megjegyzendő azonban, hogy az egyéni választókerületben relatív többségi elv érvényesül, függetlenül a résztvevők számától, a listás helyek szétosztása pedig az arányossági elv szerint történik. Vö. az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 13-17. §-ait.
[198] Vö. a 66/1997. (XII. 29.) AB határozattal. ABH 1999. 397, 409
[199] Lásd erről Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 24-25. o. A demokrácia mindenképpen a morális egyenlőséget tiszteletben tartó eljárási követelményeket feltételez, mert a többségi szavazás eredménye is csak akkor igazolható, ha az eljárás során az egyenlőség elvét tiszteletben tartották. Vö. Tóth G.: i.m. 154. o.

sággyűlés tagjai többségének szavazatával választja meg a miniszterelnököt[200] – így juttatva kifejezésre a bizalmát – és dönt a bizalmi kérdésről.[201] A *Kormány az Országgyűlésnek felelős*,[202] a Kormány tagja – a miniszterelnök és a miniszter – a tevékenységéért szintén felelős az Országgyűlésnek.[203] Az Országgyűlésnek a Kormánnyal szembeni bizalma a miniszterelnök személyéhez kötött: a *miniszterelnöktől megvont bizalom* egyúttal a *Kormány bukását* is jelenti.[204]

h) Az alkotmányos demokrácia kormányzati rendszerében a társadalom érdek- és akarati törekvései a nép politikai akaratképzésének folyamatában, a *hierarchizált közvetítő rendszer* közbeiktatásával jutnak el a kormányzati szervekhez. Ez azt biztosítja, hogy *a társadalom érdekkompromisszumai befolyásolják* a meghozandó kormányzati *döntések tartalmát*. Ezért a demokrácia fontos összetevője, hogy milyen *érdekérvényesítési mechanizmusokat* alakít ki, milyen érdekegyeztető fórumokat alkalmaz azért, hogy a különböző érdektörekvések megjelenhessenek, és eredményes hatást gyakorolhassanak a kormányzati döntéshozatal során.

Az *érdekegyeztetés alkotmányos jelentőségére* Alkotmánybíróság már korábbi döntésében rámutatott: demokratikus jogállamban a társadalom különböző csoportjai érdekeinek megjelenítése, azok hatékony képviselete, a társadalmi párbeszéd csatornái kiépítettsége különös jelentőségű. A politikai közösséget alkotó egyes jogalanyok érdekazonossága mentén szerveződött csoportjainak, az érdekvédelmi célú szervezkedés szabadsága alapján létrehozott szervezeteknek a közhatalmat gyakorló szervek döntései meghozatalába való bevonása (a döntésekkel érintettek informálása, véleményének, javaslatainak kikérése és meghallgatása stb.) a széles körű egyeztetésen alapuló döntéshozatali mechanizmus megteremtésének alapja. Ez kapcsolatban áll a demokratikus jogállamisággal, a demokrácia alkotmányos alapelvének érvényesülésével, valamint a közügyek informált megvitatásának követelményével is.[205]

Az Alaptörvény az egyesülési jog körében biztosítja, hogy szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek szabadon alakuljanak és tevékenykedjenek.[206] A demokráciának – mint értékhordozó elemnek – a tartalmába beletartozik azonban a *szélesköű egyeztetésen alapuló döntéshozatali mechanizmus*, függetlenül attól, hogy kötelezi-e a véleményalkotás a döntéshozót. Az Alaptörvény erre vonatkozóan nem tartalmaz előírást.

Az Országgyűlés – elismerve a gazdasági és társadalmi párbeszéd szerepét – a *nemzeti gazdasági és társadalompolitikai stratégiák megvitatására*, a társadalom *különböző érdekcsoportjai közötti konszenzus elősegítése* érdekében, figyelembe véve az Európai Unió többi tagállamának tapasztalatait, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapelveit, törvényt alkotott a *Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról*.[207] A Tanács a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatására, valamint a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, illetve az ehhez illeszkedő szociális modellek kidolgozásának és megvalósításának előmozdítására jött létre. A Tanács az Országgyűléstől és a Kormánytól független, *konzultációs, javaslattevő és tanácsadó testület*, a munkaadói és munkavállaló érdekképviseleti szervezetek, a gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, a tudomány hazai és határon túli képviselői, valamint a bevett egyházak közötti társadalmi párbeszéd legátfogóbb, sokoldalú konzultatív fóruma.[208] A Tanács a legszélesebb nemzeti konszenzus elérésére

[200] Alaptörvény 16. cikk (4) bek.
[201] Alaptörvény 21. cikk
[202] Alaptörvény 15. cikk (1) bek. 2. mondat
[203] Vö. az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdésével.
[204] Lásd erről részletesen Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 152-156. o.
[205] 40/2005. (X. 19.) AB határozat ABH 2005. 427, 444
[206] Alaptörvény VIII. cikk (5) bek.
[207] Lásd a 2011. évi XCIII. törvényt a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról.
[208] 2011. évi XCIII. törvény 2. § (2) bek.

törekszik, működése során figyelembe veszi az Európai Unióban kialakult egyeztetési gyakorlatot.[209]

i) Az alkotmányos demokrácia jellemzője az *alapvető jogok garantálása*, amely a jogállami elv érvényesülése szempontjából is elengedhetetlen. Ennek megfelelően az **A***laptörvény* egyik legjelentősebb előírása, hogy *Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait*. Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, amelyek védelme az állam elsőrendű kötelezettsége.[210] Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok normatartalmával kapcsolatban korábban rendkívül fontos értelmező tevékenységet végzett. Megállapította, hogy az államnak az egyént jogosultságként megillető szubjektív alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelessége nem merül ki e jogok megsértésétől való tartózkodásban, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, ami szervezeti és jogi garanciák megteremtését jelenti.[211] A szubjektív alapjogok védelme mellett *tehát* az államot *intézményvédelmi kötelezettség* is terheli.[212] Az állam az alapjog objektív védelme során az egyes alapjogokhoz tartozó értékeket a többi alapjoggal összefüggésben kezeli, és az alapjog védelmét az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazza.[213] Az *objektív jogvédelem tehát szélesebb körű*, mint az alanyi jog konkrét védelme, mert az akkor is fennáll, amikor az alapjogból nem vezethető le egyedi alanyi jogosultság. A *szubjektív és az objektív jogvédelem együttesen* biztosítja az alkotmányos *alapjogvédelem teljességét*.[214]

Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy az *alapvető jogokra* és kötelezettségekre *vonatkozó szabályokat törvény* állapítja meg, és az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.[215] Ezzel összefüggésben korábban az *Alkotmánybíróság* egyrészt a *törvényi szabályozás szükségességét*, másrészt a *lényeges tartalom korlátozásának feltételeit* értelmezte. Megállapította, hogy az *alapvető jogok nem minden vonatkozásukban kizárólagos törvényhozási tárgyak*, vagyis nem minden fajta összefüggés az alapvető joggal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, és törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. *Közvetett és távoli összefüggés esetén* azonban *elegendő a rendeleti szint* is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. Ebből az következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem.[216] Az *alapvető jogok korlátozásával* kapcsolatban a testület úgy foglalt állást, hogy az alapvető jogok nem abszolútak, ezért korlátozásuk – ha a korlátozás az alapjog lényeges tartalmát nem érinti – megengedhető. A korlátozás feltételére és mértékére vonatkozóan korábban a testület ún. *szükségességi-arányossági tesztet* dolgozott ki,[217] amely az Alaptörvény szövegében is megjelent.

[209] Kérdéses, hogy a Tanács korporatív jellegű és meglehetősen heterogén összetétele mennyiben biztosíthatja a kitűzött célok elérését.
[210] Vö. az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdéseivel.
[211] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1991. 258, 262 és köv.
[212] Az alapjogoknak ez az objektív intézményvédelmi oldala magába foglalja azt is, hogy az alapjogok érvényesülése érdekében az államnak az alapjogokat védelemben kell részesítenie saját intézményeivel, más személyekkel és szervezetekkel szemben is. 22/2004. (VI. 19.) AB határozat. ABH 2004. 367, 374-375
[213] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992. 227, 229
[214] Holló András: Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon. Bíbor Kiadó, Budapest 1997. 167. o. és Balogh Zsolt: Az alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás. Fundamentum 1999. 2. szám 35. o.
[215] Alaptörvény I. cikk (3) bek.
[216] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1991. 258, 260
[217] Eszerint az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának eszközéhez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el, és a korlátozás

Megjegyzendő azonban, hogy az alapvető jogok egy részének alaptörvényi szabályozása felveti *egyes alapvető jogok tartalmi korlátozását*,[218] amely így az alkotmánybírósági értelmezés számára is korlátot jelent. A kérdés ezekben az esetekben az, hogy az ilyen alaptörvényi rendelkezések mennyiben állnak összhangban az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós szabályozásával. Ha ugyanis az alapvető jogok tartalmi korlátozása olyan mértékű, amely sérti a nemzetközi és uniós szabályozást, akkor e jogok esetében Magyarországnak számolnia kell az emberi jogok védelmét ellátó fórumok általi elmarasztalással.

j) Az alkotmányos demokrácia *tartalmi összetevőjeként* meg kell említeni a *nyilvánosságot* is, mint a *közhatalom demokratikus működésének a próbáját*.[219] Ebből a szempontból különösen a *közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés* emelendő ki, mivel ez a *közhatalmat gyakorló szervek* tevékenysége *ellenőrzésének* – és a demokratikus jogállamiságnak – *alkotmányos biztosítéka*. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garantálását is jelenti.[220] A *közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége* az Alaptörvényben biztosított, az alkotmányból közvetlenül fakadó *alapvető jog*.[221] A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviseleti testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.[222] Ezért a *közhatalmi szférában biztosítani kell a nyílt információpolitikát*, beleértve az információhoz való hozzáférést, hogy a polgárok jobban megértsék a politikai, szociális, gazdasági és kulturális kérdéseket, és hogy fokozódjon képességük e tárgykörök szabad megvitatására.[223] A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának és azzal más vonatkozásban is szorosan összefügg.[224]

k) A demokrácia szempontjából kitüntetett pozíciója van a *szabad véleménynyilvánítás* jogának, mivel ez meghatározó szerepet tölt be a *közvélemény* – mint alapvető politikai intézmény – garantálásában,[225] és a *nyilvánosság* – mint a vélemény- és akaratképződés terének – funkcionálásában.[226] Azáltal teszi lehetővé *a döntésbefolyásoló közvélemény változását*, hogy a véleménynyilvánítás következtében megvalósul a közérdekű információk, nézetek, vélemények, törekvések széleskörű cseréje, terjesztése, ütközése, összegzése és nyilvános kezelése. Ezért a szabad egyéni véleménynyilvánítást, a saját törvényei szerint kialaku-

csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges. 7/1991. (II. 28.) AB határozat. ABH 1991. 22, 24. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság az egyes alapjogokra/alapjog-csoportokra – igazodva azok funkcióihoz, sajátosságaihoz – további teszteket is kidolgozott.

[218] Pl. a tulajdonhoz, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz való jognak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére – az ún. pénzügyi tárgyú törvényekre – tekintettel történő korlátozása.

[219] 34/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994. 177, 185

[220] Uo.

[221] Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az Alkotmánybíróság már korábban hasonló megállapítást tett. 32/1992. (V. 29.) AB határozat. ABH 1992. 182, 183

[222] 32/1992. (V. 29.) AB határozat. ABH 1992. 182, 183 és köv. Lásd erről Drinóczi Tímea: Az információs szabadság elhelyezkedése az alapjogi rendszerben, különös tekintettel más alapjogokkal való kapcsolatára. Infokommunikáció és Jog 2004. 3. szám 79-84. o

[223] 34/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994. 177, 185

[224] Uo.

[225] Vö. a 30/1992. (V. 26.) AB határozattal. ABH 1992. 167, 178

[226] A nyilvánosságról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 43-46. o.

ló közvéleményt,[227] és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetőségét az *alkotmányos demokrácia mellőzhetetlen ismérvének* kell tekinteni. Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához,[228] továbbá Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.[229] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a *szabad sajtó működése és a demokrácia egymást feltételező fogalmak*: csak a döntési helyzetbe hozott egyén képes a közéleti kérdésekre adekvát választ adni, a döntési helyzet kialakításában pedig a szabad sajtó kulcsszerepet játszik.[230] A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze.[231] A sajtószabadság valamennyi médium szabadságát felöleli, ezért korlátozásának szempontjai is vonatkoznak valamennyi médium szabályozására.[232]

Az Alaptörvény által kialakított demokrácia elvei és intézményei ellenére a *magyar politikai rendszer* bizonyos *posztdemokratikus vonásainak erősödése* is megfigyelhető. A *posztdemokrácia* azt a politikai rendszert jellemzi, amely nem a polgárok részvételétől, hanem attól az eredményességtől függ, amely a közjót szolgálja. A posztdemokrácia – a pluralizmus elvével ellentétben – azt feltételezi, hogy a közjó objektíven meghatározható, és ezért az érdekkonfliktusokat nem demokratikus eljárásokkal kell feloldani, hanem ezek igazgatási jellegű eljárásokkal megszüntethetők. Így a kollektív módon kötelező döntések esetében a demokratikus eljárásoknak csak instrumentális jelentőségük van: ezek akkor hasznosak, ha a többségi döntések vagy a demokratikusan ellenőrzött hierarchikus döntések alkalmasak a közjó-orientált politika létrehozására. A választott képviselőknek tehát nem a választópolgárok megbízása alapján kell döntéseket hozniuk, hanem képesnek kell lenniük a közjó elve adott követelményeinek igazolására. A *posztdemokrácia jellemzői*[233] közül – a teljesség igénye nélkül – kiemelhető a túlnyomó parlamenti többséggel rendelkező politikai erők alkotmányozó hatalmának kihasználása arra, hogy más hatalmi ágazatok és önálló politikai központok politikai arculatát, illetve függőségét formálja. Ismérve továbbá az alkotmánybíráskodás szerepének hátrányos módosítása, korábbi hatáskörei szűkítése, a közhatalom szervezetének vertikális hierarchizálása és erős központosítása, valamint a Kormány és az érdekképviseleti szervezetek bizonyos tárgykörökben alkalmazott konszenzuális együttműködésének megszüntetése vagy konzultatívvá sorvasztása stb.[234]

[227] A közvélemény gyorsan változik, képlékeny, ritkán egységes, és számos tényező befolyásolja, azaz differenciálódásában a társadalom pluralitása reflektálódik.
[228] Alaptörvény IX. cikk (1) bek.
[229] Alaptörvény IX. cikk (2) bek.
[230] „A demokratikusan dönteni képes közvélemény kialakítása és működése ezért indokolhat az állam részéről az intézményvédelmen, a keretek puszta megteremtésén túli beavatkozásokat." 165/2011. (XII. 20.) AB határozat IV. 1. 2. pont
[231] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992. 227, 229. Fogalmilag azonban kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat IV. 1. 4. pont
[232] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat IV.1.4. pont. „Általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének." 1/2007. (I. 18.) AB határozat. ABH 2007. 45, 51. „Azáltal, hogy a média a legszélesebb nyilvánosságot biztosítja a legkülönfélébb vélemények számára, és napjainkban ez képezi a legfontosabb információforrást, a szólásszabadság egyéb megnyilvánulási formáihoz képest a médiában megjelenő véleményeknek sokszoros a hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolkodására, a közvélemény formálására." 1006/B/2001. AB határozat. ABH 2007. 1366, 1374
[233] A posztdemokrácia jellemzőiről lásd Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. Közjogi Szemle 2010. március 6-7. o.
[234] Ádám: A posztmodernitásról… 7. o.

C) A jogállamiság elve

A *jogállamiság elve* – amely kifejezésre juttatja a *jog primátusát*, a jog *uralmát az állam felett*, az *államnak* az *alkotmányhoz* és az alkotmányosan alkotott törvényekhez *való kötöttségét* – a magyar Alaptörvény egyik leglényegesebb alapelve, amely kimagaslóan fontos értéktartalmat hordoz. A jogállamiság elve elsősorban azt biztosítja, hogy a *jog ad mértéket és formát az államhatalom gyakorlásának*, ezért nem lehetséges az államérdeknek jogon túli – önkényes – értelmezést adni. Ezért a közhatalmat gyakorló állami szervek korlátozott, az alkotmányban és a törvényekben pontosan meghatározott olyan feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, amelyek betartása kötelező a számukra. A *jog elsődlegességét* az állami szervekkel szembeni eljárásokban is – főként a független bírói – *jogvédelmi eszközöknek* kell biztosítaniuk.[235] A jogállamiság magában foglalja azokat a történelmi fejlődés során létrejött *jogállami alapelveket* is, amelyek értéktartalma alapján valamely állam jogállamnak minősíthető. A jogállam intézmények, eljárások és értékek sorát jelenti, amelyek között materiális, intézményi – szervezeti és eljárási – elemek egyaránt megtalálhatók.[236] A jogállamiság az Európai Unió tagállamai számára is kötelező, mert az Unióról szóló szerződés nemcsak magára az Unióra, hanem a *tagállamaira nézve* is *kötelező* erővel írja elő.[237]

Az Alaptörvény expressis verbis deklarálja, hogy *Magyarország jogállam*, de a jogállam *fogalmát nem* részletezi. A *jogállam lényegét biztosító* garancia-elemeket jelentő *szabályokat* az *Alaptörvény különböző részeiben* és *cikkeiben konkretizálja*, illetve ezek a rendelkezések tartalmából ismerhetők fel. A jogállami elemek között ugyanis vannak olyanok, amelyek *egyértelmű megfogalmazást* nyertek. Ilyennek tekinthető pl. az *alapvető jogok* elismerésének és védelmének elve,[238] a *hatalommegosztás* elve,[239] vagy a jogvédelem biztosítása és a *független bíráskodás* elve.[240] Más értéktartalmú összetevők azonban nem minden esetben kerültek szövegszerűen kinyilvánításra, de alkalmazott tételként mind az alkotmányi szabályozás tartalmából kibonthatók, mind az alkotmányos gyakorlatban – a korábbi alkotmánybírósági döntések figyelembe vételével – érvényesíthetők. A jogállam fogalmának meghatározásában, elemeinek tisztázásában és a magyar alkotmányos valóság viszonyai közötti értelmezésében ugyanis rendkívül fontos szerepet játszott és játszik az *Alkotmánybíróság*.[241] A testület – működésének elején kialakított – álláspontja szerint Magyarország jogállammá minősítése *ténymegállapítás és program is egyszerre*.[242] Ennek megfelelően az Alaptörvény is meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük főbb szabályait, a jogállam pedig azáltal valósul meg, hogy az Alaptörvény valóban és feltétlenül hatályosul.[243] A jogállam megvalósítása továbbra is *folyamat*, és az állami szervek számára az Alaptörvény alapján – az elkövetkező időben szintén – alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni. A jogállamiságnak ugyanis minden állami

[235] „Mindenkinek be kell tartania a jogot, beleértve az államot és képviselőit, szerveit is. A jogállam elvárja, hogy mindenki önként betartja a jogot. Ha azonban a jog megsértésére kerül sor, a jogállam megfelelő és hatékony szankciórendszerrel rendelkezik." Herbert Küpper: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. Jura 2011. 2. szám 98. o.

[236] A jogállam fogalmáról és értéktartalmú alapelemeiről lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia…

[237] „Ezt az értelmezést alátámasztja az EU-szerződés 7. cikk (1) bek. és 49. cikke is. Ezek szerint a jogállamiságot vagy más, a 2. cikkben felsorolt értéket tiszteletben nem tartó állam vagy nem juthat be az Európai Unióba (49. cikk), vagy – ha már tagállam – a jogállamiság helyreállításáig bizonyos tagsági jogoktól megfoszthető (7. cikk). Ezek az előírások világosan mutatják, hogy a jogállamiság a tagállamok részére is kötelező, hiszen a jogállamiságtól való eltérés szankcionálható »vétség«." Küpper: A jogállam követelményei… 93. o.

[238] Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bek.

[239] Alaptörvény C) cikk (1) bek.

[240] Alaptörvény 26. cikk (1) bek.

[241] Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezésének elemzését és kritikáját lásd Takács Albert: A jogállam fogalma, mint az Alkotmánybíróság értelmezésének alapja és eredménye. In: Tíz éves az Alkotmánybíróság (Szerk. Bitskey B.) Alkotmánybíróság, Budapest, 2000. 75-94. o.

[242] 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 80

[243] Vö. a 11/1992. (III. 5.) AB határozattal. ABH 1992. 77, 80

döntésben, cselekvésben, mulasztásban újból érvényesülnie kell, ezért nem elég az Alaptörvénynek pusztán az a megállapítása, hogy Magyarország jogállam.[244]
Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően *a jogállamiság elvét az Alaptörvény rendelkezései részletezik*, e szabályok ugyanakkor ennek az alapértéknek a tartalmát nem töltik ki teljes egészében. Ezért *a jogállam fogalmának az értelmezése* továbbra is az *Alkotmánybíróság egyik fontos feladata* lesz: a jogállamiság alapértékét kitöltő elveket a testület egy-egy konkrét ügy kapcsán, fokozatosan fejtette és fejti ki.[245] A jogállamiság elve *nem kisegítő*, másodlagos *szabály*, de nem is puszta deklaráció, hanem *önálló alkotmányjogi norma*.

Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos tételekhez kapcsolódó értelmezései közül mind mennyiségi, mind tartalmi szempontból talán a legjelentősebb a jogállamértelmezés, mivel erre vezethető vissza az alkotmányossági problémák nagy része, és ezzel függenek össze azok az elvi megállapítások, amelyek a demokratikus társadalom értékrendjének alapjait jelentik.[246]

Az Alkotmánybíróság jogállamhoz kapcsolódó értelmezései viszonylag körülhatárolható csoportokba sorolhatók: ezek a *közhatalom gyakorlása*, a *hatalommegosztás*, a *közigazgatás törvényessége*, a *jogalkotás rendje*, valamint a *jogbiztonság*.

I. A jogállam és a közhatalom[247] gyakorlása

A demokratikus jogállam alkotmányi követelményei meghatározzák a közhatalom gyakorlásának kereteit és korlátait bárki számára, aki közhatalom gyakorlására feljogosított. A közhatalom gyakorlásának törvényhez kötött módon, az előírt eljárás szerint, az alapvető jogokat tiszteletben tartva kell megvalósulnia. A *közhatalom gyakorlása* olyan *döntés* meghozatalát, illetve *aktus* kibocsátását jelenti, amely a *polgárok* (és más jogalanyok) egészét vagy meghatározott *körét jogi érvénnyel kötelezi*, és amelyek *érvényesítéséhez állami kényszer* vehető igénybe. Az Alkotmánybíróság szerint *a jogállamiság* egyik alapvető *követelménye*, hogy a közhatalommal rendelkező *szervek a jog által meghatározott* szervezeti *keretek között*, a jog által megállapított *működési rendben*, a jog által a polgárok számára *megismerhető és kiszámítható* módon *szabályozott korlátok között* fejtsék ki tevékenységüket.[248] A jogállamiság elvéből szintén következik az Alaptörvényben szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják.[249] További feltétel, hogy a közhatalom gyakorlása olyan törvényeken alapuljon, amelyek nem alaptörvény-ellenesek. A jogállamban az *állam működésének* a polgárok számára *átláthatónak*, „áttetszőnek" kell lennie,[250] ami feltételezi a *nyilvánosságnak* – mint sajátos politikai természetű társadalmi

[244] Vö. Küpper: A jogállam követelményei… 97. o.
[245] Vö. a 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 64 és köv.
[246] A rendszerváltozáskor a jogállamisághoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróságra sajátos történelmi szerep hárult: saját helyzetének és funkciójának meghatározása mellett a testületnek a jogállamiság fogalmát tartalommal kellett kitöltenie, és ezeket a követelményeket érvényesítenie. Az értelmezett Alkotmány (Szerk. Holló A. – Balogh Zs.) Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000. 13. o.
[247] A közhatalom tág értelemben a közösségi létből származó hatalmat jelenti. Az államilag szervezett társadalomban a közhatalom az államhatalom szinonimájaként is használatos, de magában foglalja az állam által más szervekre átruházott hatalmat is: enyyiben a közhatalom tágabb fogalom, mint az államhatalom. A közhatalmi jelleget elsősorban az egyoldalú döntés fejezi ki: a közhatalmat gyakorló szerv akaratának érvényesítése. Az egyoldalúság a hatalmi viszonyban állók közötti alá-fölérendeltségben fejeződik ki.
[248] 56/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991. 392, 393
[249] Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 51, 54
[250] 60/1994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994. 349, 351

közegnek és közvetítő mechanizmusnak – *a funkcionálását*. A nyilvánosság egyúttal *kommunikációs szféra*, amely felöleli a tájékozódást, a nyilvános eszmecserét, az érdekütköztetést és -egyeztetést, a szabad véleményformálást, és e folyamatok, viszonyok intézményrendszerét. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a *közhatalom* és az *állam szervei* tevékenységének *átláthatósága* körében alapvető jelentőségű.[251]

A népszuverenitáson alapuló demokratikus jogállam egyik követelménye – összefüggésben az Alaptörvényben deklarált népszuverenitás elvével –, hogy *közhatalom kizárólag demokratikus legitimáltság alapján* gyakorolható,[252] vagyis a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor.[253] A demokratikus legitimitás elve/követelménye azt jelenti, hogy a demokratikus hatalomgyakorlásra előírt szabályok szigorú betartásával meghozott *döntés* – annak tartalmától, illetve a tartalommal való egyetértéstől vagy egyet nem értéstől függetlenül – *mindenkire nézve kötelező és végrehajtandó*. A döntést vitatni vagy megváltoztatni csak újabb, a szabályoknak szigorúan megfelelő demokratikus eljárásban lehet.[254] Az Alkotmánybíróság szerint a népszuverenitásra épülő rendszerben a *hatalmi ágak* lehetnek *önlegitimálók*, ha *közvetlen választáson* alapulnak. A *másik* út a közhatalom elnyerésére valamely *más hatalmi ág közreműködésével* történhet, *de* a *hatalomnak* ekkor is, ezen a láncolaton keresztül *visszavezethetőnek* kell lennie a *szuverén néphez*.[255]

A *közhatalom-gyakorlás körébe* tartozik – egyebek mellett – a *jogalkotás* és *jogérvényesítés intézményi, eljárási és tartalmi jellemzőinek* a meghatározása is. A közhatalom gyakorlásának demokratikus legitimációja egyaránt alkotmányi követelmény a belső és külső, vagyis a nemzetközi kapcsolatok meghatározására irányuló, illetőleg nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően.[256]

II. A jogállam és a hatalommegosztás

Az Alaptörvény expressis verbis rendelkezik a hatalommegosztásról, és ennek *intézményi és garanciarendszerét* is tartalmazza. A hatalommegosztás az állam önmérséklésének legfontosabb eszköze,[257] amelynek koncepciója több szinten és dimenzióban értelmezhető. E szintek egymással szoros kapcsolatban állnak, és csak együtt használhatók a magyar hatalommegosztási modell tényleges értékelésére.[258] A hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztása elvének alapvetően az *alkotmányellenes hatalomkoncentrációt* – a kizárólagos (monopolisztikus) hatalom kialakulását – szükséges *megakadályoznia*, illetve a hatalom ellenőrizhetőségét és – a hatalommal való visszaéléssel szemben – a polgárok szabadságát kell biztosítania.[259] A hatalmi ágak elválasztásának elve ugyanis nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is, hogy a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, és ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.[260] Ezért a hatalmi ágak elválasztá-

[251] 34/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994. 177, 185

[252] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat. ABH 1998. 220, 233

[253] 16/1998. (V. 8.) AB határozat. ABH 1998. 140, 146

[254] 62/20003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 656

[255] „A demokratikus legitimáció elsődlegesen valósul meg akkor, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. Demokratikus a legitimáció akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimáció nem vitatható.” 16/1998. (V. 8.) AB határozat. ABH 1998. 140, 146

[256] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat. ABH 1998. 220, 233

[257] Küpper: A jogállam követelményei… 99. o.

[258] A hatalommegosztás mai interpretációjának lehetséges modelljéről lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 164-174. o.

[259] Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 149-150. o.

[260] 28/1995. (V. 19.) AB határozat. ABH 1995. 138, 142

sának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve,[261] amely a többi alkotmányi alapelv közül a demokrácia alapelvével, valamint az államszervezeti joggal áll szoros kapcsolatban.[262] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatalmi rendszer valamely szervezetéhez koncentrált „túlhatalom", a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy az ítélkezési szervekhez a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezet.[263]

Az Alaptörvény a közhatalommal rendelkező állami szervek feladat- és hatáskörét a hatalommegosztás alkotmányos követelményének szem előtt tartásával határozza meg. A *hatalommegosztás* a *közhatalmat gyakorló szervek feladat- és hatásköreinek szétválasztását*, ugyanakkor a *közöttük fennálló kapcsolatok rögzítését* jelenti. Az Alaptörvény a legmagasabb szinten hozza létre, konstituálja az alkotmányos szerveket, jóllehet a részletes hatásköri szabályokat általában külön törvények tartalmazzák. Az alkotmányos szervek működésének kiszámíthatósága, a feladat- és hatásköri összeütközések kiküszöbölése alkotmányos érdek.[264]

A hatalmi ágak elválasztását alapvetően a magyar *parlamentáris kormányzati rendszer* sajátossága határozza meg. A *törvényhozó és a végrehajtó hatalom* elválasztása lényegében a *hatáskörök megosztását* jelenti – nem pedig hierarchikus alá- fölérendeltséget – az Országgyűlés és a Kormány között, amelyek azonban *politikailag összefonódnak*. A parlamenti többséget alkotó pártok alakíthatnak Kormányt, a parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg. Az egyoldalú, a kormányzó pártok politikája által meghatározott politikai függés nem mond ellent a hatalmi ágak elválasztása alkotmányos elvének, de ennek következtében a végrehajtó hatalom feletti parlamenti ellenőrzés nem lehet hatékony: a parlamenti többség politikailag azonos a Kormánnyal, így a mindenkori ellenzékre hárul ez a feladat.[265] A *bírói-igazságszolgáltató hatalom* sajátossága az, hogy a másik két, politikai jellegű hatalmi ággal szemben *állandó és semleges*, vagyis az alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a Kormány között.[266] A *bíróságok és a bírák függetlensége* garancia arra, hogy tevékenységük mércéje kizárólag a jog legyen: csak a jognak – mint a jogállam központi zsinórmértékének – vannak alárendelve.[267] A hatalommegosztás rendszerében az *Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott* hatalom, de a testület hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára.[268]

Az államhatalmi ágak elválasztása mellett az Alaptörvényben megtalálható az *időbeli* (temporális) *hatalommegosztás* is, mert az államhatalmi ágakat megjelenítő állami szervek legfontosabb tisztségeit betöltők *meghatározott ideig gyakorolhatják megbízatásukat*: az országgyűlési képviselők megbízatása négy évre szól, a Kormány megbízatása a miniszterelnökétől függ, de ez utóbbi megbízatása az Országgyűléséhez igazodik. A köztársasági elnököt öt évre választják, és egy alkalommal újraválasztható, az alkotmánybírák tizenkét évre nyerik el megbízatásukat stb.[269]. A hatalom *föderatív megosztásaként* értelmezhető az Unió és Magyarország közötti hatáskörmeg-

[261] 31/1990. (XII. 18.) AB határozat. ABH 1990. 136, 137
[262] Vö. Küpper: A jogállam követelményei… 99. o.
[263] 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. ABH 290, 323
[264] Vö. a 7/2001. (III. 14.) AB határozattal. ABH 2001. 114, 117
[265] Vö. Küpper: A jogállam követelményei… 99. o. Az ellenzék azonban csak viszonylag gyenge szerepet kap az Alaptörvényben. Uo.
[266] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256 (261 és köv.)
[267] Küpper: A jogállam követelményei… 99. o.
[268] 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. ABH 290, 323
[269] Utóbbival kapcsolatban lásd többek között Tilk Péter: Az alkotmánybírák megválasztására vonatkozó szabályozás lehetséges átalakításának problematikája. In. FORMATORI IURIS PUBLICI. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára. Szerk. Hajas Barnabás és Schanda Balázs. Szent István Társulat, Budapest, 2006. 487-501.

osztás. Az Alaptörvény tartalmazza a *hatalom konstitucionális szintjét*, mert külön hatáskört és eljárást állapít meg az alkotmányozás és a törvényhozás számára.[270]

III. A jogállam és a közigazgatás, illetve jogalkalmazás törvényessége

A végrehajtó hatalom törvényhez kötöttsége a jogállamiságot és a demokráciát – különösen a parlamentáris demokráciát – köti össze.[271] Az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogállamiság elemének tekinti a *közigazgatás törvény alá rendeltségét*, amely a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelménye.[272] A közigazgatás törvényessége azt jelenti, hogy a közigazgatás egésze a jogon – vagyis a törvényeken – alapuljon.[273] Az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.[274] A közigazgatás törvényessége megköveteli, hogy a közigazgatás nevében eljáró tisztségviselők magas szakmai színvonalon, pártpolitikai szempontból semleges módon, minden befolyástól mentesen, pártatlanul, kizárólag a törvények alapján hozzák meg döntéseiket.[275] Az Alaptörvény garanciális szabályként mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.[276]

IV. A jogállam és a jogalkotás rendje

Az alkotmányos demokráciában a polgárok szabadságának része, hogy cselekvéseiket csak az általuk előzetesen megismerhető, a jogalkotás formalizált szabályainak betartásával alkotott szabályok korlátozhatják.[277] A népszuverenitáson és a demokratikus jogállamiságon alapuló demokratikus legitimáció szempontja a Magyarországon alkalmazandó *jogi normákat illetően* azt a követelményt állítja fel, hogy azok *megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető* legyen, és demokratikus legitimáción alapuljon.[278] E követelménynek leginkább a népképviseleti szerv által elfogadott törvény tesz eleget, ezért a jogállamban e jogforrásnak kiemelkedő és meghatározó szerepet kell kapnia, amelynek a jogforrási hierarchiában is érvényesülnie kell: más jogszabály a törvénnyel nem lehet ellentétes.

Az Alaptörvény előírja, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.[279] Emellett azt is tartalmazza, hogy az Európai Unió joga – a hatáskör-átruházás keretei között – megállapíthat álta-

---

[270] Vö. az Alaptörvény S) cikkével és az 1. cikk (2) bek. a) és b) pontjaival.

[271] Küpper: A jogállam követelményei… 101. o.

[272] Lásd erről – többek között – a 8/2011. (II. 18.) AB határozatot. ABH 2011. 49, 79

[273] Küpper: A jogállam követelményei… 101. o.

[274] 8/2011. (II. 18.) AB határozat. ABH 2011. 49, 79. A jogállamiság követelményére vezethető vissza a törvényalkotónak az a kötelezettsége, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotásakor ne önkényesen, kizárólag a hatékonyság, gyorsaság és szakszerűség egyébként méltányolható szempontjai alapján járjon el, hanem legyen tekintettel a tisztességes eljárás jogából fakadó követelményekre, az ügyfél alapjogaira és méltányolható érdekeire is. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat. ABH 2011. 478, 520

[275] 29/2011. (IV. 7.) AB határozat. ABH 2011. 181, 194-195. „A kormány politikai elképzeléseit jogszabályok útján valósíthatja meg, nem pedig a közigazgatás politikai befolyásolása útján. Ez feltételezi, hogy a közigazgatás munkatársai szakmai és személyi függetlenségüket védő jogállást élvezzenek.” Küpper: A jogállam követelményei… 101. o.

[276] Vö. az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével.

[277] 7/2005. (III. 31.) AB határozat. ABH 2005. 83, 90

[278] Vö. a 30/1998. (VI. 25.) AB határozattal. ABH 1998. 220, 233

[279] Alaptörvény T) cikk (1) bek. „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.” Alaptörvény T) cikk (2) bek.

lánosan kötelező magatartási szabályt.[280] A *jogállamban a jognak minden fontosnak vélt életviszonyt szabályoznia kell*, mert a jog minden társadalmilag jelentős életviszonynak a *végső és legmagasabb zsinórmértéke*.[281] A jogalkotónak – az Alaptörvény keretei között – viszonylag széleskörű szabadsága van abban, hogy mely életviszonyt, milyen részletességgel és milyen szabályozási technika alkalmazásával rendez,[282] de arra tekintettel kell lennie, hogy a jog absztrakt-általános szabály, vagyis előre meghatározatlan számú személyek előre meghatározatlan számú helyzetét érintő magatartási előírás.[283] Ezért ha valamely *jogszabály tényállása túl részletező*, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, *megnehezíti*, hogy a jogszabály az *életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét*. Ha pedig adott *jogszabály törvényi tényállása túl elvont*, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály *lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre*, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára, ami csorbítja a jogbiztonságot. A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.[284] Ha pedig a *jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést* hoz, a *jogalkotás diszfunkcionális*: a normatív aktus szükségképpeni eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb – nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy –, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik.[285]

A jogállam nem tekinthet el attól, hogy mind a természetes, mind a jogi személyektől *megkövetelje* a törvényesen kihirdetett *jogszabályok ismerését*, és az azokkal összhangban álló magatartást, és mindezek garanciájaként érvényre juttassa azt az elvet, hogy a *jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít* jogellenes magatartásának következményei alól. Ehhez azonban a *jogszabály hatálybalépésének időpontját* úgy kell meghatározni, hogy *kellő idő* maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.[286]

V. A jogállam és a jogbiztonság[287]

A jogbiztonság érvényesülésének feltétele, hogy a társadalmi viszonyok – egyértelmű, kiszámítható, stabil és végrehajtható jogszabályokkal – megfelelő módon szabályozottak legyenek, a jogrendszer egységes és áttekinthető, a szabályozás megismerhető legyen. Fontos követelmény továbbá, hogy a jogalkalmazás konzisztens és kiszámítható módon működjön, a jogalkalmazói döntések végrehajthatóak legyenek, valamint a szerzett jogok és a lezárt jogviszonyok védelemben részesüljenek, a jogorvoslathoz való jogot garantálják, és a méltányosságot biztosítsák. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában következetesen érvényre juttatta azt az elvet, hogy a *jogbiztonság a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme*. „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a *jog egésze*, egyes *részterületei* és az *egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számá-

[280] Alaptörvény E) cikk (3) bek.

[281] Küpper: A jogállam követelményei… 96-97. o. „Az a megállapítás, hogy a jog a »végső és legmagasabb zsinórmérték«, elismeri azt a tényt, hogy minden társadalomban a jog mellett más normatív rendszerek is léteznek, pl. erkölcs, hagyomány, illem, társadalmi elvárások, divat vagy vallás. Az emberek magatartását ezek a normatív rendszerek is szabályozhatják, befolyásolhatják. Konfliktus esetében azonban a jogé az utolsó szó." I.m. 97. o.

[282] Vö. a 847/B/1996. AB határozattal. ABH 1996. 644, 645

[283] „Ennek ellentéte a konkrét-egyedi szabályozás, azaz a közigazgatási aktus vagy bírósági döntés." Küpper: A jogállam követelményei… 97. o.

[284] Vö. az 1160/B/1992. AB határozattal. ABH 1993. 607, 608

[285] 5/2007. (II. 27.) AB határozat. ABH 2007. 120, 126. „Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik." Uo.

[286] Vö. a 28/1992. (IV. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 155, 156 és köv. A kellő idő fogalmát lásd részletesen a jogforrásokról szóló fejezetben, a jogszabályok hatálybaléptetésénél.

[287] A jogbiztonságról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 153-156. o.

ra."[288] Az Alkotmánybíróság elvi éllel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a *jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat* hordozzon.[289] Alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható.[290] Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a jogbiztonság követelménye nemcsak a jogi szabályozással szemben megfogalmazható elvárásokat jelenti, hanem ennél tágabb jelentéstartalmat is hordoz. Így nyomatékosan hangsúlyozta, hogy „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az *egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is."[291] A jogbiztonság elve azt is megköveteli, hogy az *állampolgárok jogait és kötelességeit* a törvényben megszabott módon *kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok* szabályozzák,[292] és meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a *jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz* tudják igazítani. Ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre ne állapítsanak meg kötelezettségeket, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.[293] A jogállam alapvető elemeként a *jogbiztonság* – többek között – *megköveteli a szerzett jogok védelmét*,[294] a teljesedésbe ment vagy egyébként véglegesen *lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását*, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Ez a követelmény vonatkozik az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontjára, és még inkább az annak alapján keletkezett jogviszonyokra.[295] A jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy *lezárt jogviszonyokat* sem *jogszabállyal*, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével – származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól – *nem lehet* alkotmányosan *megváltoztatni. Kivétel* ez alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló *más alkotmányos elv* elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.[296]

D) A gazdasági rend elvei[297]

Minden modern államnak meghatározott normái és szabályai vannak, amelyek szerint a gazdasága működik. A *gazdasági rend* azoknak az alapvető jogi és szervezeti formáknak, elveknek és jogoknak az összessége, amelyek alapján adott nemzetgazdaság gazdasági fo-

[288] Vö. a 9/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 59, 65

[289] 26/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 135, 142

[290] 42/1997. (VII. 1.) AB határozat. ABH 1997. 299, 301

[291] 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 65

[292] „Jogszabályt csak akkor lehet betartani, ha hozzáférhető. Különben meghiúsul a jogszabály jogállami magatartás-befolyásoló funkciója. Ezért a jogszabályokat ki kell hirdetni és közzé kell tenni." Küpper: A jogállam követelményei… 102. o.

[293] 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132. Kiss László alkotmánybíró szerint „a tiltott visszaható hatály megengedése a legnagyobb merénylet a jogállam ellen." Lásd a 184/2010. (X. 28.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolását. ABH 2010. 900, 938

[294] „Aki tisztességes módon vagy jóhiszeműen jogállást (jogi előnyt) nyert, főleg saját ráfordításai vagy befektetései alapján bízhat abban, hogy ezt ne vonják el önkényesen és ellenérték nélkül. A megszerzett jogok tiszteletben tartása az alapjogok védelmével szoros tartalmi kapcsolatban áll." Küpper: A jogállam követelményei… 102. o. „A szerzett jogok védelme a jogállamban érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie." 32/1991. (VI. 6) AB határozat. ABH 1991. 146, 154

[295] „Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállósulnak az alapul fekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna." 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 81

[296] 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 81 és köv.

[297] Az Alaptörvény által kialakított gazdasági rend részletes elemzését lásd Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 10. szám 369-383. o.

lyamatai zajlanak, és amelyen belül a gazdaság alanyai tevékenykedhetnek. A *gazdasági rend kialakításának legfontosabb szabályait* általában alkotmányi szinten rögzítik, ezt szokás *gazdasági alkotmánynak* is nevezni.[298] A gazdasági rendnek – a modern viszonyok között – elvileg *két alapformája* létezik: a *piacgazdaság*[299] és a központilag irányított *tervgazdaság*.[300] E két modellel szorosan összefügg a tulajdonjog kérdése is: a szocialista gazdasági rendben a termelőeszközöket államosították vagy társadalmi tulajdonban vannak, a kapitalista piacgazdasági rendben viszont ezek magántulajdonban állnak.

A *piacgazdaság* a nemzetgazdaságnak – mint adott államban a gazdasági intézmények és folyamatok teljes kapcsolat- és összefüggésrendszerének – állapotára vonatkozó sajátos jelölés. Ebben a gazdaságban ugyanis a *gazdasági folyamatok* lezajlását és kimenetelét mérvadó módon a piaci mechanizmusok alakítják: a javak és szolgáltatások előállítását és elosztását a szabad piacon a *kereslet és a kínálat szerint képződő árak* szabályozzák, vagyis érvényesül a gazdasági verseny szabadsága, továbbá a gazdaság szereplői közötti összehangolást a piac biztosítja. Az ehhez szükséges feltételeket elsősorban azok a jogállami demokráciák teljesítik, amelyekben az egyéni és a gazdasági szabadságjogok – különösen a tulajdon, a verseny-, a foglalkozási és a szerződési szabadság – alkotmányjogilag garantált. A piacgazdaság körülményei között a versenyszférában *el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét*, illetve az állam (államigazgatási) és a vállalkozói-gazdálkodási szférát. Ebben a körben az államot a gazdaság egyik szereplőjeként és nem a közhatalmi funkciót gyakorló szervezetként kell értékelni, és egyúttal el kell különíteni az állam, mint a gazdálkodás alanya jogait és kötelességeit a gazdálkodás állami befolyásolásának eszközeit jelentő (közhatalmi) jogosítványoktól.[301]

Magyarországon a *rendszerváltozást követően* alapvető feladat volt a *szabad piac létrehozása*, az ehhez szükséges feltételek megteremtése, különösen az *állami vagyon privatizálása*, az *állam* gazdasági szerepének és *gazdaságpolitikájának átértékelése,* valamint a *gazdaságirányítási rendszernek* – mint az állam gazdasági folyamatokra való befolyásgyakorlásának – az *átalakítása*. Mivel az Alkotmány meglehetősen kevés és rövid rendelkezést tartalmazott a gazdasági rendre és a piacgazdaságra, ezért e szabályok tartalmi kibontásában rendkívül fontos szerepet töltött be az *Alkotmánybíróság*

[298] „A gazdasági alkotmány az alkotmánynak az a része, illetve azok a részei, ahol a gazdasági alapjogok és releváns alkotmányi elvek, illetve a piacgazdaságra vonatkozó esetleges rendelkezések találhatók. A gazdasági alkotmány körébe sorolhatók az egyes állami szervek gazdaságra vonatkozó feladat- és hatáskörei, illetve a beavatkozásuknak határt szabó rendelkezések, amennyiben ezek a piacgazdaság megvalósulásával kapcsolatban állnak. A tág értelemben felfogott gazdasági alkotmányhoz kapcsolódhat a pénzügyi alkotmány is, amely adott állam alaptörvényének azt a részét jelöli, amely a pénzügyi politikát – pontosabban annak részterületeit, a monetáris vagy pénzpolitikát, a költségvetési vagy fiskális politikát – érinti." Drinóczi: Gazdasági alkotmány az… 373. o. A pénzügyi alkotmánnyal összefüggésben lásd Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 239-240. o.

[299] A piacgazdaság lehet szabad, vagy liberális piacgazdaság, illetve szociális piacgazdaság. A szociális piacgazdaság – az előbbivel szemben, amely a szabad piac elvét vallja – olyan gazdasági rendet jelöl, amelyik a kapitalista verseny bázisán az állam feladatává teszi, hogy a szociális egyenlőtlenségek csökkentése érdekében szociálpolitikai kiigazításokat érvényesítsen. Az államnak kell szabályoznia a piac működését, fel kell lépnie a torzító hatásokkal szemben, és a jogot érvényre is kell juttatnia. A szociális jelző elsősorban olyan biztonsági hálóra utal, amelyet ott és akkor feszítenek ki, ahol és amikor piaci kudarcok lépnek fel. Következésképpen, a szociális piacgazdasággal nem összeegyeztethető a gazdasági élet veszteseinek feltétel nélküli támogatása. Bővebben lásd Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, 2007. 20. o.

[300] A központilag irányított tervgazdaság a szocialista alkotmányos rendszerek jellemzője volt. Olyan gazdaságot jelölt, amelyben a gazdaság folyamatait – különösen a javak és szolgáltatások előállítását és szétosztását – tervek alapján és központilag irányították és szervezték: a tervgazdaság hierarchikusan épült fel, vagyis a gazdaság alanyai egyéni (költségvetési, vállalati) terveinek alá kellett rendelődniük a (politikailag meghatározott és rendszerint törvényi formában kibocsátott) népgazdasági tervnek.

[301] Vö. az 59/1991. (XI. 19.) AB határozattal. ABH 1991. 254, 255 és köv.

alkotmányértelmező tevékenysége.[302] Ennek során a testület értelmezte az Alkotmány preambulumában, valamint az általános rendelkezések között szereplő piacgazdaság fogalmát, a tulajdonhoz való jogot és a vállalkozás jogát, illetőleg a gazdasági verseny szabadságát, és megállapította, hogy Magyarországon *a piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság*, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik.

Az *Alaptörvényben a piacgazdaság elve* – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – *expressis verbis nem szerepel*, ami értelmezhető akár úgy is, hogy az alkotmányozó lemondott a gazdasági rend kifejezett megállapításáról. Az Alaptörvény ugyan kimondottan nem kötelezi el magát meghatározott gazdasági rend garantálása mellett, és *szerkezetében nincs* a gazdaságra, a gazdasági rendre vonatkozó *önálló rész* vagy fejezet, de számos olyan előírás szerepel az Alapvetés, illetve a Szabadság és felelősség című részekben, amelyek alapelvek, államcélok, alapvető jogok és kötelességek, illetve különböző garanciák formájában lettek megfogalmazva, és amelyektől nehezen lehetne elvitatni a gazdasági alkotmányjogi jelentőségüket. E rendelkezések ugyan az alkotmányban szétszórtan találhatók, és többségükben meglehetősen *szűkszavúak*, illetve *többféle* – eléggé széles – *interpretációt lehetővé tévő* előírások, de Magyarország *gazdasági rendjét* az Alaptörvénynek a gazdasági szempontból releváns *egyes rendelkezései összevetésével és értelmezésével* meg lehet határozni. E szabályokból ugyanis a gazdaságpolitikai jellegű törvényhozás számára alkotmányjogi kötöttségek adódnak. Ennek alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény a politikai-hatalmi berendezkedés mellett lényeges szabályozást tartalmaz a *gazdasági berendezkedésre* is, azaz *meghatározza* Magyarország *gazdasági rendjének alapvonásait*. Ezek közül első helyen azt az alaptörvényi rendelkezést kell megemlíteni, amely szerint *Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán* alapszik.[303] Az értékteremtő munka és a vállalkozás szabadsága tehát két meghatározó eleme Magyarország gazdasági rendjének. E deklaratív jellegű szabályozás mellett – amely a gazdasági rendre vetítve alkotmányi értékként és alkotmányos célként fogható fel –, az Alaptörvény azt is tartalmazza, hogy Magyarország *biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit*, továbbá *fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben*, és *védi* a *fogyasztók jogait*.[304] E rendelkezések már konkrétabbak, mivel olyan *állami feladatokat* jelentenek, amelyek a gazdasági verseny garantálásában és a fogyasztók védelmében tett állami intézkedéseket alapozzák meg.[305] Az államnak tehát biztosítania kell, hogy a piac elve valóban működjön, és ezért tisztességtelen verseny (pl. gazdasági monopólium vagy kartell) ne alakulhasson ki, mert ezek a szabad piac elvével ellentétesek.[306] A gazdasági erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépés és a fogyasztói jogok védelme pedig azt garantálja, hogy a gazdasági hatalommal ne lehessen a versenytársak, a munkavállalók, a fogyasztók, a szociálisan elesettek stb. helyzetét önző módon kihasználni, mert ez a társadalmi együttélés szempontjából rendkívül káros, és súlyos feszültségekhez vezethet.

Az alapelvi jellegű rendelkezésekben foglalt *gazdasági rend sikeressége* azonban nem pusztán az államtól függ – jóllehet az alkotmányi rendelkezések az állam számára is célokat és feladatokat határoznak meg –, hanem az

[302] Ezzel összefüggésben lásd különösen a 33/1993. (V. 28.) AB határozatot, valamint a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatot. A gazdasági alkotmányról és a gazdasági alapjogokról az Alkotmány alapján lásd Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. 75-254. o

[303] Alaptörvény M) cikk (1) bek. E rendelkezést erősíti a preambulumnak az a tétele, hogy „a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye." A munka „értékteremtő" jellegéről lásd Drinóczi: Gazdasági alkotmány… 377. o.

[304] Alaptörvény M) cikk (2) bek.

[305] Az Alaptörvénynek a fogyasztók jogainak védelméről szóló rendelkezése elemzését lásd Bencsik András: A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében. In: Magyarország új alkotmányossága. (Szerk. Drinóczi Tímea) PTE ÁJK, Pécs 2011. 31-43. o.

[306] Vö. Drinóczi: Gazdasági alkotmány… 378. o.

egyének és a *vállalkozások teljesítőképességétől* és készségétől is. Ezt támasztja alá az Alaptörvénynek az a rendelkezése, amely szerint *mindenki felelős önmagáért.*[307] Az önfelelősség elvéből – mint az egyén autonómiájából[308] – az is következik, hogy a gazdasági rend keretei között az egyén köteles magatartása következményeivel számolni, a következményeket viselni, vagyis – ebben az összefüggésben – köteles magáról gondoskodni. Ehhez azonban az is szükséges, hogy az Alaptörvény *milyen alapvető jogokat* fogalmaz meg, mennyiben és milyen mértékben garantálja különösen a gazdasági szabadságjogokat,[309] amelyek lehetővé teszik a megfogalmazott elvárásnak való megfelelést. Az alkotmány mindenki számára biztosítja a *munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a *vállalkozáshoz* való *jogot*,[310] továbbá *államcélként* írja elő azoknak a feltételeknek a megteremtését, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.[311] Az Alaptörvény mindenki számára elismeri a *tulajdonhoz* és az örökléshez való *jogot*, amelyek a privátautonómia szempontjából kiemelt jelentőségűek.[312] A tulajdonjognak a gazdasági szabadságjogok között meghatározó szerepe van, és alkotmányi elismerése – az állami és önkormányzati tulajdon mellett – azt is jelenti, hogy Magyarországon továbbra is *plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság* működik, amely egyúttal a *tulajdon szabadságán* alapuló gazdaság is.[313] A privátautonómia az *emberi méltóság sérthetetlenségének* alaptörvényi rögzítéséből[314] is levezethető, amely szubszidiárius (mögöttes) jogként a gazdasági jogok számára további garanciát jelent. A *gazdasági szabadságjogok* – a tulajdonhoz, a vállalkozáshoz, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog – a gazdasági rend nélkülözhetetlen alkotórészei. Ezért az állam feladata az is, hogy a gazdasági alapjogok objektív, intézményvédelmi oldalát is kiépítse, mert elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósulhat meg az Alaptörvényben vázolt (piac)gazdasági rend.

A gazdasági szabadságjogok azonban nem abszolút jogok, ezért *korlátozhatóak*, de csak az Alaptörvényben meghatározott módon és formában: más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával.[315] Emellett azonban az Alaptörvény olyan *kötelességeket* és kötöttségeket is megfogalmaz, amelyek a *gazdasági jogok gyakorlását a közösségbe helyezi*, az ún. *„szabadság a közösségben”* elvét erősíti,[316] amely lehetőség ad a gazdasági jogok korlátozó értelmezésére.[317] Ezt támasztja alá egyfelől az a rendelkezés, hogy az *egyén képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni*,[318] továbbá az, amely szerint

[307] Alaptörvény O) cikk 1. tagmondat
[308] Az Alaptörvény O) cikkének első fordulata individualista elemnek tekinthető. Lásd erről Herbert Küpper: Paternalista kollektivizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. Közjogi Szemle 2012. szeptember 8. o., továbbá Drinóczi: Gazdasági alkotmány… 379. o.
[309] Az alapvető jogok részletes elemzése a konkrét az alapjogokkal összefüggésben, ezek sajátosságára tekintettel végezhető el.
[310] Alaptörvény XII. cikk (1) bek.
[311] E jogok elemzését lásd Drinóczi: Gazdasági alkotmány… 378-379. o.
[312] A tulajdonhoz való jog elemzését lásd Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. szám 227-231. o.
[313] Argumentum a contrario: az Alaptörvény U) cikk (1) bekezdés d) pontja szerint a kommunista diktatúra vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság felszámolásáért.
[314] Alaptörvény II. cikk. A preambulum is tartalmazza, hogy „az emberi lét alapja az emberi méltóság.”
[315] Vö. az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés 2. mondatával.
[316] A szabadság olyan jogi rendet követel meg, amely bizonyos módon mindenki szabadságát korlátozza, de ezzel egyszerre garantálja azt is, hogy e jogi rend keretében mindenki kihasználhatja a saját szabadságát. Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 451. o.
[317] E kollektivista-paternalista korlátozások többféle értelmezést tesznek lehetővé. Vö. Drinóczi: Gazdasági alkotmány… 379-381. o. A liberális, egyéni szabadságközpontú felfogás és a kollektív-paternalista elemek között egyensúlyt az alkotmányos gyakorlatnak kell megteremteni. Küpper: Paternalista… 11. o.
[318] Alaptörvény O) cikk második fordulata

a *közösség gyarapodásához* – képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel – *mindenki* köteles hozzájárulni.[319] Hasonló következtetés vonható le a tulajdon új szabályozásából is, amely szerint a *tulajdon társadalmi felelősséggel* jár.[320] Szintén ebbe az irányba mutat az a rendelkezés, amely a *munkavállalók és a munkaadók együttműködését* a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más *közösségi célokra* is figyelemmel írja elő.[321] A „szabadság a közösségben" elvet erősítik a preambulumnak azok a tételei, amelyek szerint az *egyéni szabadság csak másokkal együttműködve* bontakozhat ki, illetve a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése. Az Alaptörvény emellett alapvető kötelességként fogalmazza meg a *közteherviselést*,[322] amely az egyén számára szintén a közös szükségletek fedezésében való közreműködést helyezi előtérbe.

Az *Alaptörvény kiemelt hangsúlyt helyez a nemzeti vagyonnal összefüggő szabályok* megállapítására,[323] és az eddiginél jóval fokozottabb védelmét kívánja megvalósítani.[324] Ezért a *gazdasági rendre* vonatkozó közvetlen alkotmányi rendelkezésnek tekinthető, hogy az *állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon*, amely kezelésének és védelmének *célja a közérdek szolgálata*, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit *sarkalatos törvény* határozza meg, csakúgy, mint az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit.[325] A nemzeti vagyon mellett fokozott hangsúlyt kap a *nemzet közös öröksége* – a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, elsősorban a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek – amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.[326] A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, hasznosítása – a fenti célok eléréséhez szükséges – korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelésszervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat *szintén sarkalatos törvény* határozza meg.[327] E sarkalatos törvények

[319] Alaptörvény XII. cikk (1) bek. 2. mondat

[320] Alaptörvény XIII. cikk (1) bek. 2. mondat. „A »társadalmi felelősség« kitétel Alaptörvénybe emelésének indoka, hogy az markánsabban fejezze ki a tulajdon társadalmi kötöttségét." Drinóczi: A tulajdonhoz… 228. o. Lásd erről Téglási András: A tulajdon alkotmányos védelme Magyarországon az Alaptörvény hatályba lépését követően. In: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. kötet (Szerk. Drinóczi Tímea – Jakab András) PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest-Pécs, 2013. 332-339. o.

[321] Alaptörvény XVII. cikk (1) bek.

[322] Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. Az e cikkhez fűzött indokolás szerint „[a]z Alaptörvény a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a közteherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa."

[323] Ezt lásd részletesebben Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 248-249. o.

[324] Téglási: i.m. 312. o. Ezzel kapcsolatban lásd még: Kecskés László – Tilk Péter: A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 17. § (3) bekezdése

választottbírósági kikötést tartalmazó szabályának Alaptörvénybe, illetve nemzetközi jogba való ütközése. In. Kecskés László – Lukács Józsefné (szerk.): Választottbírók könyve. HVG Orac Kiadó, Budapest, 2012. 213-230. o.; valamint Kecskés László – Tilk Péter: A választottbírósági kikötés hazai jog szerinti tilalmának Alaptörvénybe, illetve nemzetközi jogba ütközése. Európai Jog, 2012/2. 15-25. o.

[325] Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bek. Az Alaptörvény azt is kimondja, hogy nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Alaptörvény 38. cikk (3) bek. A (4) bekezdés szerint nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.

[326] Alaptörvény P) cikk (1) bek.

[327] Vö. az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével.

megalkotásában azonban – az alaptörvényi keretek között – a jogalkotónak nagyfokú szabadsága van: az *Alaptörvény tág mozgásteret biztosít* az állam számára gazdaságpolitikájának alakításához. Ez lehetővé teszi a törvényhozás számára, hogy az *alaptörvényi keretek között* olyan gazdaságpolitikát kövessen, amely az adott kormányzati hatalom számára célszerűnek tűnik: a mindenkori kormányok a változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakíthatják.[328] Az *Alaptörvény* maga nem *gazdaságpolitikai rendszer*, hanem ennek *kerete*. A gazdasági rend szabályozásával az a *funkciója*, hogy *alkotmányjogi mércét* adjon a *gazdaságpolitikai* tárgyú *törvények* és egyéb gazdaságpolitikailag releváns *döntések megítéléséhez*. A vizsgálati mércét kizárólag az alapvető jogok és kötelességek, az alkotmányi alapelvek – különösen a jogállamiság és gazdasági rend alapelvei – valamint az állami szervek feladat- és hatásköri normái jelentik. Ezeknek az előírásoknak az egybevetésével megállapítható, hogy az Alaptörvény által kialakított gazdasági rend a *piacgazdaság modelljét* követi, ahol a piac működése *nem lehet korlátlan*, de ahol nem valósítható meg a teljes államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése sem, mert ez ellentétes lenne a gazdasági szabadságjogok érvényesülésével. Az Alaptörvénynek a tulajdonhoz, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, továbbá a vállalkozáshoz való jogot, valamint a tisztességes versenyt lehetővé tevő rendelkezései – a közösségi kötöttségek ellenére is – csak a piacgazdasági viszonyok között garantálhatók. Ezért a *piacgazdaság fenntartása és védelme* folyamatos *alkotmányos feladat és cél* is, amelyet az egyes alapjogok érvényesítésével és objektív intézményvédelmével kell az államnak megvalósítania.
Figyelembe kell venni azt is, hogy az *Európai Unió tagállamaként* Magyarországnak tiszteletben kell tartania az uniós gazdasági integrációból és az uniós szerződésből eredő kötelezettségeket,[329] amelyek egyfelől a gazdasági rendet, másfelől az ennek keretei között folyó gazdaságpolitikát befolyásolják.

Az Unió fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző *szociális piacgazdaságon* alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást.[330] Az e célok megvalósítása érdekében a tagállamok és az Unió tevékenysége magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a *szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban* valósítanak meg.[331]

[328] Megjegyzendő azonban, hogy mivel a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ezért az egyszerű törvényhozás számára ez további korlátot jelent. A mindenkori kormányzati hatalom tehát a gazdaságpolitikai elképzeléseit csak e keretek között valósíthatja meg.

[329] Vö. Tóth Tihamér: Gazdasági alkotmány: a piac és a verseny védendő értékei. In: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. kötet 358-359. o. „Az uniós értékrendben első a piac, a négy gazdasági szabadság, a verseny szabad folyása, a (tag)állami szabályozó intézkedések csak ott játszhatnak szerepet, ahol a piac hibázik, nem hozza a társadalmilag kívánatos eredményt, vagy éppen egy másik, uniós szinten is fontos, védendő közérdek érvényesülése a versenyszabályok kiiktatását, korlátozását teszi szükségessé." I.m. 359. o.

[330] EUSz. 3. cikk (3) bek.

[331] EUSz. 119. cikk (1) bek.

Szalai András, tanársegéd
NKE Közjogi Intézet

Kormánytípus Magyarországon avagy a Sartori modell felülvizsgálata

Bevezető

A kormányforma és a kormánytípus fogalmai gyakran keverednek egymással a szakirodalomban. Jómagam ezt a két fogalmat megkülönböztetem, mert véleményem szerint a kormányforma elsősorban azt mutatja meg, hogy milyen kapcsolat van a törvényhozó és végrehajtó hatalom között, míg a kormánytípus azt, hogy a kormányon belül a miniszterelnöknek mennyire kiemelkedő a szerepe. Meg lehet ugyanis különböztetni néhány olyan modellt, amelyben érzékeltetni lehet ennek a különbségtételnek a jogosságát. A kormányforma és a kormánytípus modelljeinek az elhatárolását az is alátámasztja, hogy ugyanolyan kormányformában eltérő kormánytípusokat találunk. Példának okáért az Egyesült Királyság és Németország kormányformája parlamentáris, de kormánytípusuk különböző. Elválik tehát egymástól a kormányforma és a kormánytípus.

Egy tudományos mű nem hivatkozhat arra, hogy az emberek általában hogyan vélekednek egy adott kérdésről, hanem kutatáson, bizonyítékokon kell alapulnia. Ennek ellenére érdemes feltenni két kérdést. A magyar történelemből vélhetően sokak által ismert időszak a Tanácsköztársaság „száz napos" uralma. Ha feltennénk a kérdést, hogy ki volt a Tanácsköztársaság idején a Forradalmi Kormányzótanács, vagyis a „Tanácskormány" elnöke, a válasz nagy valószínűséggel Kun Béla lenne, holott Garbai Sándor volt ennek a végrehajtó szervnek az elnöke. Megkérdezhetjük jelenkorunkból azt is, hogy ki ma a német köztársasági elnök és ki tölti be a kancellári tisztséget. A válaszok nagy részében azt fogjuk látni, hogy az államfő nem ismert, de a kancellár személyét nagy arányban megnevezik a megkérdezettek. Ebből kirajzolódhat egyfelől egy gyenge státuszú miniszterelnök, akinek nincs jelentős szerepe, és egy erős kormányfő, vagyis a minisztertanácsi és a kancellári típusú kormány.

Mivel a kormánytípus esetében abból indulok ki, hogy a kormányfő milyen mértékben emelkedik ki a minisztertársai közül, ezért a kormánytípus esetében szükség van egy kollektívára, egy testületre. Ezt megtalálhatjuk az egyes kormányformákban, kivéve a prezidenciális rendszert. Itt ugyanis a testületi jelleg hiánya miatt nem értelmezhető a viszony az elnök és a miniszterek (vagy államtitkárok) között. A minisztériumok vezetői ugyanis nem kollégái, hanem beosztottjai az elnöknek, tetszés szerint dönt abban, hogy kikéri-e a véleményüket[1].

Ebben a tanulmányban szeretném bemutatni Giovanni Sartori modelljét a miniszterelnök státuszát illetően, majd ezt a modellt kiegészítem. Ezt követően tekintem át a kormánytípusokat hazánkban.

I. A Sartori-modell újragondolása

Giovanni Sartori szerint a miniszterelnök a következők szerint viszonyulhat a kormányához:[2]

- első az egyenlőtlenek fölött
- első az egyenlőtlenek között
- első az egyenlők között

Ennek értelmében Sartori szerint az angol miniszterelnök, aki a párt vezére is egyben, első az egyenlőtlenek fölött. A német kancellár kevésbé prominens, inkább első az egyenlőtlenek között. Végül a leggyengébb a miniszterelnök helyzete, amikor a kormányfő első az egyenlők között, a kormány kollektív

[1] Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010. 139. o.
[2] Sartori, Giovanni: Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei. Akadémia Kiadó, Budapest, 2003. 127. o.

testületként működik.[3] A miniszterelnök itt kénytelen ráerőltetett minisztereket bevenni a kormányba.[4]

Ami ezt a felosztást illeti, szerintem több ponton magyarázatra, illetve kiegészítésre szorul. Ami vitán felüli, hogy a miniszterelnök *első*, hiszen a kormányon belül ő tölti be az elnöki pozíciót. Az egyenlőtlenek-egyenlők és a fölött, illetve között fogalmak azonban kiegészítésre szorulnak. Sartori az egyenlőtlenséget, mint vertikális viszonyt a kormányfő és annak kormánya közötti relációban vonja be a vizsgálatába. Az egyenlőtlenség azonban a kormányon belül a miniszterek egymáshoz való viszonyában is értelmezhető. Így az egyenlőtlenség a miniszterek esetében mindegyik általam tárgyalt kormánytípusban megjelenhet. Ez viszont felveti a *között* kifejezéssel kapcsolatos problémát. Ugyanis így elmosódna a különbség a kancellári és a minisztertanácsi kormánytípus között. Ebben az esetben ugyanis lehet első az egyenlőtlenek között a kancellár, és lehet első az egyenlők között, de ez utóbbi a Sartori-féle tipológiában az általam minisztertanácsi kormánynak nevezett típus. A között kifejezés ezért a kancellári típus esetében cserére szorul. A között helyett a *mellett* rávilágít arra, hogy a kancellár mellett van egy testület, többnyire egy koalíciós kormány. A kormány tagjai ugyanis nem is a parlamentnek, hanem a miniszterelnöknek tartoznak felelősséggel, és őt támogatják. A minisztertanácsi típus esetében az egyik szereplő csak a miniszterelnök, ezért a miniszterek *között* helyezkedik el.

Ennek alapján a Sartori-tipológiát továbbgondolva a következőképpen látom a miniszterelnök helyzetét:

- első az egyenlőtlenek fölött
- első az egyenlők fölött
- első az egyenlőtlenek mellett
- első az egyenlők mellett
- első az egyenlőtlenek között
- első az egyenlők között

Az általam kibővített modellben a kormányfő és a miniszterek egymáshoz való viszonyát a *fölött*, *mellett* és *között* kategóriák határolják el. Ez egyben a *perszonalizált miniszterelnöki*, a *kancellári* és a *minisztertanácsi* kormánytípusokat jelenti. A sorrendet azonban megfordítom a tárgyalásuk során, mert Magyarország elmúlt néhány évtizedére fogok fókuszálni a kormánytípus egyes változatainak bemutatásánál, így annak kronologikusságát is szem előtt kell tartanom.

II. A minisztertanácsi kormánytípus

A minisztertanácsi vagy másképpen konszociális kormánytípus esetében a miniszterelnök egyenlő a miniszterekkel, szerepe inkább adminisztratív jellegű. Ilyen kormánytípus volt jellemző a szocializmus időszakában, de például a svájci kormány is ilyen minisztertanácsi jelleggel működik.

Hazánkban az Alkotmány 1990 júniusáig kimondta, hogy a „*Minisztertanács elnöke vezeti a Minisztertanács üléseit, gondoskodik a Minisztertanács rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.*”[5] A Sartori-féle tipológiát alkalmazva úgy tűnik, hogy a miniszterelnök első volt az egyenlők között. A közjogi helyzethez képest azonban némileg azért árnyaltabb a kép. A Minisztertanács felépítése ugyanis többszintű volt. 1972-ig a Minisztertanács állt a minisztertanács elnökéből, a minisztertanács első elnökhelyetteseiből, illetőleg elnökhelyetteseiből, az államminiszterből, illetőleg államminiszterekből, a minisztériumokat vezető miniszterekből és az Országos Tervhivatal elnökéből[6]. Ebből látható, hogy az általam alkalmazott tipológia szerint a miniszterelnök első volt az egyenlőtlenek között.

Hozzá kell tenni továbbá azt is, hogy a kormányfő tagja volt az MSZMP Politikai Bi-

[3] Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995. 231. o.
[4] Uo.
[5] Alk. 37. § (1) bek.
[6] Alk. 23. § (1) bek.

zottságának, így politikai súlyánál fogva uralhatta a kormányt, ráadásul az ügyrend lehetővé tette, hogy a kormányülések között teljes jogkörben helyettesítse a Minisztertanácsot[7].

A demokratizálódással együtt járt a kormányfő státuszának erősödése, mert Németh Miklós kormánya esetében ez már érezhető volt. Az Alkotmány 1989-ig úgy fogalmazott, hogy a „*Minisztertanácsot, a Minisztertanács elnökét és tagjait az Országgyűlés a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának javaslatára választja meg és menti fel*”.[8] A szocializmus évtizedeiben a kormánypárt–ellenzék váltógazdálkodása nem létezett, bár a politikai irányváltás megfigyelhető volt a minisztériumokban is, legfőképpen annak vezetője, a miniszter személyének lecserélésével. Mindez azonban nem demokratikus országgyűlési választások következtében, hanem a pártkongresszusok politikai irányvonalának függvényében fordult elő.

Az 1989. évi VIII. törvény a kormány tagjai illetve a kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítvány szabályait is az Alkotmányba iktatta. Az 1989. évi VIII. törvényhez fűzött miniszteri indokolás már úgy fogalmazott, hogy „*a Minisztertanács elnökével szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt – a miniszterelnök kiemelkedő kormányzati szerepére tekintettel – a Minisztertanáccsal szemben benyújtott indítványnak kell tekinteni*”.

III. A kancellári kormánytípus

A szakirodalomban többen a kancellári jellegű kormánytípust a parlamentáris kormányforma erősebb megvalósulási formájának tekintik. Sartori a fenti tipológiát egyenesen a parlamentáris rendszerekhez köti. Véleményem szerint azonban a kormány, mint testület esetében vizsgálható az elnökének, vagyis a kormányfőnek a státusza is. Ezt viszont meggyőződésem szerint nem a kormányforma, hanem a kormánytípus mutatja meg.

A kancellári típusú kormány példájaként leggyakrabban a bonni alaptörvényben konstruált kormánytípus modelljét szokás megnevezni. Ennek az a lényege, hogy a miniszterelnök, vagyis a kancellár kiemelkedik a kormányból, mert ő határozza meg a kormány politikájának irányát. A kormányfő választja ki a minisztereket, az államfő kinevezési jogköre csak szimbolikus itt. Ebből az is következik, hogy a minisztereknek bírniuk kell a kormányfő bizalmát. Amennyiben a parlament megvonja a bizalmat a miniszterelnöktől, az egyben az egész kormány bukását vonja maga után. Jellemzője továbbá a miniszterelnök pozíciójának megerősítése a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményével.

A miniszterelnök inkább a kormány mellett, mint fölött helyezkedik el, vagyis ez a típus a minisztertanácsi és a perszonalizált miniszterelnöki kormány között helyezkedik el. A kormányfő gyakran egy koalíciós kormány élén áll, sokszor nem is pártvezér, ellentétben az angol megoldással. A *mellett* kifejezés jobban szimbolizálja, hogy egy koalíciós kormány áll a miniszterelnök mellett. Addig lehet kormányfő, amíg ez a koalíció fel nem bomlik.

Ahogyan az jól ismert, hazánkban az MDF-SZDSZ paktum német mintára erősítette meg a miniszterelnök helyzetét és azt ezt kodifikáló alkotmánymódosítás létrehozta a kancellári típusú kormányt. Mindez azonban nem vált vitathatatlan közjogi-politikai gyakorlattá. A Horn-kormány közigazgatási reformprogramja a testületi típusú kormányzást, a kollektív jelleg erősítését, a közepesen erős miniszterelnöki pozíciót tűzte ki[9].

[7] Müller György: A parlamentáris berendezkedés kormánymodelljének keletkezése és alakulása. In: Rácz Lajos (szerk.) Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 72. o.

[8] Alk. 33. § (1) bek.

[9] Müller 2011: i. m. 56. o.

A kancellári vagy miniszterelnöki kormánynak a legfontosabb jellemzői tehát a Grundgesetz megoldásához hasonlítottak. A kormányprogram előterjesztése, a kormányalakítás és a felelősségi viszonyok a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal azt tükrözték, hogy a miniszterelnök jogi és politikai értelemben is kiemelkedik. Az Alkotmány szövege azonban nem mondta ki expressis verbis a kormányfő különleges státuszát. Először csak a 2006. évi LVII. törvény fogalmazta meg, hogy a miniszterelnök meghatározza a Kormány politikájának általános irányát. Alkotmányi szinten az Alaptörvény mondta ki először mindezt[10]. Az Alaptörvény viszont már nem tartalmazza a miniszterelnök által előterjesztett kormányprogramról szóló rendelkezést, de ez nem a kormányfői jogok szűkítését jelenti, hanem a jogirodalomban is sokat ostromolt intézmény megszüntetését[11].

Lehet a miniszterelnök első az egyenlőtlenek mellett, illetve első az egyenlők mellett is. Az 1990-ben létrehozott rendszer megszüntette a korábbi hierarchiát a kormánytagok között. Az alkotmánymódosító törvény miniszteri indokolása kimondta, hogy a „*miniszterek egyenlő felelősséget viselnek, ezért indokolt, hogy a hierarchiában egyenlő helyet is foglaljanak el*”[12]. A miniszterelnök tehát első lett az egyenlők mellett a májusi alkotmánymódosításnak köszönhetően, azonban szükséges megjegyezni, hogy az egyes miniszterek valódi súlya eltérő lehet a koalíciós szempontok miatt[13].

IV. A perszonalizált miniszterelnöki kormánytípus

Körösényi András az első Orbán-kormányról írt tanulmányában a parlamentáris kormányzás három típusát különböztette meg. A brit politika három korszakához kötött kabinet, miniszterelnöki kormány és a prezidenciált vagy elnöki stílusú kormányzást állította párhuzamba a rendszerváltás utáni első három magyar kormánnyal[14]. A prezidenciálódás főbb jellemvonásait úgy foglalta össze Körösényi, hogy a párton belüli hatalom a kormányfő kezében összpontosul, a választási kampány arról szól, hogy ki vezesse az országot a következő ciklusban, a miniszterek kiválasztása során pedig sokszor előfordul, hogy nem rendelkeznek parlamenti háttérrel, így politikailag is kizárólag a kormányfőtől függnek.

A kancellári kormánytípusnál még erősebb helyzetbe kerül az általam perszonalizált miniszterelnöki kormánynak nevezett típusban a kormányfő. A Körösényi András által leírt prezidenciálódott kormányzási stílusjegyeket én inkább a második Orbán-kormány működésében vélem felfedezni. A perszonalizált miniszterelnöki kormányban kétségtelenül az „amerikanizálódás” jellemvonásait fedezhetjük fel. Ez azonban hazánkban ezidáig a 2010-ben hatalomra került kormány esetében mutatható ki leginkább. A kormányfő párton belüli helyzete és a választási kampány perszonalizációja már az első Orbán-kormány idejében megjelenik. A kancellári modellt meghaladó perszonalizált miniszterelnöki típusban azonban a kormányfő a miniszterek *fölött* áll. A kancellári kormánytípushoz képest a kormányfő azért áll a miniszterek fölött, mert szabadon válthatja le őket. Ez persze közjogi szempontból elmondható a kancellári kormánytípus kormányfőjéről is, de koalíciós kormányzás esetén ez a miniszterelnök székébe is kerülhet. A miniszterelnöknek a miniszterek menesztésére vonatkozó diszkrecionális jogköre

[10] Alaptörvény 18. cikk (1) bek.
[11] Müller György: A miniszterelnöki kormányról. In: Jogelméleti Szemle. 2012/4. 97. o. Van ettől eltérő álláspont is, amely indokoltnak tarja a kormányprogram intézményét, l. erről Veress Emőd: Államfő és kormány a hatalommegosztás rendszerében. Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2011. 205. o.
[12] Az 1990. évi XXIX. törvény indokolása.
[13] Müller György: Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán. In: Jogelméleti Szemle. 2010/1. 4. o., http://jesz.ajk.elte.hu/muller41.html, letöltés ideje: 2013. 02. 17.
[14] Körösényi András: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? In: Századvég. 2001. 20. szám. 13. o.

politikailag akkor tud minden esetben realizálódni, ha egypárti a kormány.

A brit kétpártrendszerhez hasonlóan a kormány összetétele 2010-ben kvázi egypártivá vált, hiszen erre maga a miniszterelnök hivatkozott.[15] A koalíciós kompromisszumkényszer háttérbe szorulása nemcsak annak köszönhető, hogy a nagyobb kormánypárt abszolút többséget szerzett a parlamentben, hanem annak is, hogy átalakult a kormány összetétele is. Ennek jellemvonásai a közigazgatás színterén is megmutatkoznak. Egyfelől a minisztériumok összevonásával nyolc szuperminisztérium jött létre, ezáltal a kormányülésen a miniszteri „lobbit" háttérbe lehetett szorítani. Sárközy Tamás 2006-ban írt munkájában már felhívta a figyelmet arra, hogy a miniszter feladata az összkormányzati szemléletmód érvényesítése a tárcánál, mert ő nem ágazati érdekképviselő a kormányban[16]. Ezek az ágazati viták lényegében egy szinttel lejjebb – az államtitkárok szintjére – tolódnak, és a végső szót a miniszter mondja ki. Másfelől megfigyelhető, hogy a miniszterelnök személye „kiválik" a kormányból, mint testületből és „önálló" életet kezd élni. A korábbi Miniszterelnöki Hivatal, amely mind a Kormány, mind pedig a miniszterelnökhöz kapcsolódó feladatokat látta el, kettévált. A Kormányhoz fűződő feladatok ellátásában 2010-2014 között a KIM működött közre, a miniszterelnökhöz kapcsolódó feladatokhoz viszont megalakult a Miniszterelnökség. A központi szervekről szóló második kódex, a 2010. évi XLIII. törvény létrehozta a miniszterelnöki biztos intézményét, akit normatív utasítással a kormányfő nevez ki a feladatkörébe tartozó feladat ellátására[17]. További perszonalizációs jellemvonás, hogy a Kormány ügyrendje szerint a kormányszóvivői tisztség mellett a miniszterelnök is szóvivővel rendelkezik, aki miniszterelnöki biztosként a kormányszóvivő mellett szintén állandó meghívott a kormányülésre[18]. A második Orbán-kormány tehát túlmutatott a kancelláriai kormánytípuson, és a perszonalizált miniszterelnöki kormánytípus jellemzőivel rendelkezik.

A miniszterelnök első az *egyenlőtlenek* fölött, vagyis a kormány többi tagja között is kimutatható egyfajta vertikális viszony. Ez megmutatkozott meg egyfelől a közigazgatási és igazságügyi miniszter kiemelésével, illetve a miniszterelnök-helyettes tisztséggel. 2010-től kezdődően a kormány miniszterelnökből és miniszterekből áll, a miniszterelnök a miniszterek közül rendeletben miniszterelnök-helyettest jelöl ki.[19] Alkotmányjogi értelemben ez nem jelent szoros értelemben visszatérést az 1990 előtti hierarchikus kormányszerkezethez, de elmondható, hogy a KIM élén álló miniszter egyértelműen kiemelkedett minisztertársai közül, bár ez nem az Alaptörvényből, hanem az alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseiből eredt. A közigazgatási államtitkárt a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök határozatlan időre nevezi ki, de a miniszter véleményét a KIM miniszter útján terjesztette a kormányfő elé, aki a véleményre észrevételt tehetett[20]. A helyettes államtitkárok esetében a miniszterek a javaslatukat a KIM közigazgatási államtitkára útján terjesztették a mi-

[15] A Fidesz és a KDNP között létrejött szövetségi szerződés kapcsán Orbán Viktor, a Fidesz elnöke sajtótájékoztatóján azt mondta, hogy az új kabinet nem koalíciós kormány lesz, hanem egynemű, hiszen a két leendő kormánypárt, a Fidesz és a KDNP már a választások előtt pártszövetséget hozott létre. Ezt úgy kell elképzelni, mintha Németországban a Német Kereszténydemokrata Unió (CDU) és a Keresztényszociális Unió (CSU) megkapná a parlamenti mandátumok felét vagy kétharmadát. http://kdnp.hu/news/megerositette-egyuttmukoedeset-a-fidesz-es-a-kdnp-fotok-szerzodes letöltés ideje 2013. 04. 12.

[16] Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2006. 159–160. o.

[17] A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény. 32. § (1) bek.

[18] 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat. Ezt a tisztséget 2012. május 30-ig Szijjártó Péter töltötte be, de államtitkári kinevezése miatt a miniszterelnök felmentette. Ezidáig nem nevezett ki a kormányfő újabb szóvivőt, feltehetőleg a pártszóvivők létszámának növekedésével is összefüggésben lehet mindez.

[19] Alaptörvény 15. cikk (2) bek.

[20] A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény 215. § (2) bek.

niszterelnök elé. A KIM közigazgatási államtitkára tizenöt napon belül kifogással élhetett, és a javaslatot akár visszaküldhette a miniszternek[21]. A helyettes államtitkárok kinevezésének folyamatában tehát – a Miniszterelnökségen működő államtitkárok kivételével – abszolút vétójogot gyakorolt a KIM közigazgatási államtitkára.

Ami a miniszterelnök-helyettest illeti, elmondható, hogy az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet[22] értelmében úgy tűnhet, hogy a kormányfő első számú helyettese a tárca nélküli miniszter, aki a miniszterelnök általános helyetteseként az egyházpolitika és a nemzetpolitika tekintetében látja el feladatait. Ugyanakkor a kormány ügyrendje szerint a Kormány ülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén a közigazgatási és igazságügyi miniszter vezetette. Meglátásom szerint politikai megfontolások alapján került kinevezésre a KDNP-s tárca nélküli miniszter általános helyettesként. Mindezzel, a vezető politikai erő azt kívánja demonstrálni, hogy nem egyetlen pártként győzött a választásokon és alakított kormányt, hanem itt egy pártszövetség koalíciója vette át a kormányzást.

Ami a 2014 júniusától átalakult kormányzati struktúrát illeti, látható, hogy a kormányfő befolyásának erősödése nem csökkent. A Miniszterelnökség minisztériumi rangot kapott, mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium.[23]

V. Összegzés és következtetések

Ebben a tanulmányban arra tettem kísérletet, hogy meghatározzam a kormánytípus fogalmát. Mindezt a közjogi és a politikai gyakorlat együttes vizsgálatával tettem meg.

Álláspontom szerint a kormánytípus azt mutatja meg, hogy a kormányon belül a miniszterelnöknek mennyire kiemelkedett a szerepe. Ennek alapján különböztettem meg a bemutatott modelleket, amelyekben rávilágítottam ennek a distinkciónak a létjogosultságára. A kormánytípus esetében nemcsak a demokrácia, hanem a hatalommegosztás kritériuma sem bír relevanciával. Egypártrendszerben is megfigyelhető, hogy a kormány szerkezete elemzés tárgya lehet, anélkül, hogy a hatalommegosztás elve érvényesülne. Ennek példáját a minisztertanácsi kormány esetében láthattuk a szocialista alkotmányban.

A Giovanni Sartori által felvázolt miniszterelnöki szerephez kapcsolt modelleket átalakítottam, és immáron hat pontban soroltam fel a kormányfő státuszának lehetséges alternatíváit. A kormánytípusok közül az általam perszonalizált miniszterelnöki kormánytípusban a legerősebb a kormányfő helyzete. A Körösényi András által leírt prezidenciálódott kormányzás jelei a 2010-ben hivatalba lépett második Orbán-kormány működésénél már valóban kimutathatóak. Ezt a kormánytípust nevezem perszonalizált miniszterelnöki kormánynak, amelyet ezidáig hazánkban 2010-ben a jobboldalnak sikerült megvalósítania. A baloldali kormányok esetében ennek elmaradása feltehetőleg azzal is összefüggésben lehet, hogy ezidáig csak egy baloldali kormány töltötte ki a négyéves ciklust.

A hatalommegosztás kérdéskörével összekapcsolva mindezt, lényeges, hogy a parlamenti többséggel cselekvési egységben álló kormányban a miniszterelnöknek milyen szerepe van. Egy nagyon erős miniszterelnöki státusz esetén figyelmet érdemelnek, nemcsak az országgyűlési többség és a kormány, hanem a parlamenti többség és a miniszterelnök alkotmányos korlátai is.

[21] A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény 220. § (3)–(4) bek.
[22] 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.
[23] 2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról

Franczel Richárd,
Jogi és stratégiai referens
(Miniszterelnökség)

A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között[1]

A 2010-es kormányváltást követően a miniszterelnök támogatására egy dinamikusan fejlődő és változó munkaszervezet jött létre. Hipotézisem szerint Orbán Viktor második kormányzati ciklusa a háttérapparátus szempontjából két jól elkülöníthető szakaszra osztható. Míg a 2010 nyarától 2012 nyaráig tartó első időszak egy számos tekintetben inkább klasszikus szakmai-titkársági feladatokra fókuszáló működést valósított meg, addig a 2012 nyarától megfigyelhető folyamatok, szervezeti és személyzeti változások előtérbe helyezték a politikai-összkormányzati koordináció hatékonyabb érvényesítését. A miniszterelnök munkaszervezetében a 2010-2014-es ciklus során bekövetkezett változások bemutatása segítségével arra keresem a választ, hogy vajon milyen okok vezettek a jelenlegi struktúra kialakulásához, melyek voltak a lehetőségek és főbb nemzetközi minták, milyen szervezeti és működési megoldásokat választottak az összkormányzati politikai koordináció fontosságát (újra) felismerő vezetők e céljuk érvényesítése érdekében, milyen irányai lehetnek a szervezet további fejlődésének.

I. Kiindulópont: a kormányzati struktúra átalakítása

A miniszterelnök háttérapparátusának elrendezése szempontjából a kiindulópontot a 2010 utáni új kormányzati struktúra kialakítása jelenti. 2010-ben az átlag tizenháromról nyolcra csökkent le a minisztériumok száma, mely egyúttal az államtitkári rendszer és funkció újragondolását is megkövetelte. Mindenekelőtt visszaállt a 2006 előtti állami vezetői modell, vagyis ismét különválasztásra került a politikai és szakmai elem, előbbihez a politikai vezetőket (miniszterelnök, miniszter, államtitkár), utóbbihoz a szakmai vezetőket (közigazgatási és helyettes államtitkár) sorolva. Az új rendszerben a politikai vezető államtitkárok egyfelől parlamenti helyettesekké (parlamenti államtitkárok), másfelől – új elemként – szakágazati területekért felelős, egyfajta „junior" miniszterekké (szakpolitikai államtitkárok) váltak. A korábban számos esetben külön miniszteriális szinten felügyelt ágazatokat tehát államtitkárságok között osztották fel, az egymással összefüggő ágazatok pedig egy-egy nagyobb minisztériumba kerültek integrálásra.[2]

II. A Miniszterelnökség előzményei

A Miniszterelnökség elnevezése sajátos szimbolikával bír, hiszen visszatérést jelent az 1867-1944 közötti ugyanezen megnevezéshez. Az azonosság az intézmény vezetésében is megmutatkozik, hiszen – noha inkább csak adminisztratív jellegű funkció volt – a dualizmuskori és Horthy-kori Miniszterelnökséget is államtitkár vezette. A dualizmuskori szervezet – melynek mintegy ötven alárendelt szerve volt – ugyancsak meghatá-

[1] Az írás a Közjogi Szemle 2014/2-es számában *A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után* címmel megjelent tanulmány kibővített változata. Kiindulópontként a szerző által 2013. május 31-én, a Magyar Politikatudományi Társaság XIX. Vándorgyűlésén, Kolozsvárott tartott, a kormányzati struktúra változásait és a Miniszterelnökség néhány fontosabb jellemzőjét bemutató előadása szolgált. E konferencia előadás Közigazgatás és Kodifikáció folyóiratban megjelent írott anyagának második felét dolgoztam tovább és bővítettem ki a Közjogi Szemlében megjelent, illetve aktuális, 2014 májusában lezárt tanulmányomban. A konferencia előadás írott anyagát lásd: Franczel Richárd: A második Orbán-kormány kormányzati struktúrája három év távlatából. Kodifikáció és közigazgatás, 2013. 2. sz. 62-71. o. Elérhető: http://kodifikator.hu/letoltes/category/10-2013-evi-ii-szam?download=61:franczel-richard-a-masodik-orban-kormany-kormanyzati-strukturaja-harom-ev-tavlatabol (2014.03.18).

[2] Lásd erről részletesen: Franczel Richárd: Kormányzati viszonyok és állami vezetők I. Közjogi Szemle, 2013. 3. sz. 61-71. o., illetve Gallai Sándor – Molnár Balázs: Átalakítás alatt zavartalanul? A második Orbán-kormány szerkezete. Working Papers in Political Science, 2012. 3. sz. 184-213. o.

rozó szereppel bírt a minisztériumok tevékenységének koordinálásában, illetve a gazdasági és politikai vezetés egyes szféráiban, de a funkció jellegében persze komoly különbség mutatkozott a mostanihoz képest, hiszen a tisztség betöltőjének személye nem feltétlenül változott kormányváltáskor sem.[3]

A miniszterelnök munkaszervezete kialakításának közvetlen előzménye a – szocializmus ideje alatt 1953-tól Minisztertanács Titkársága, majd 1988-tól Minisztertanács Hivatala elnevezéssel működő szervezet jogutódjaként 1990-ben létrejött – Miniszterelnöki Hivatal (MeH) mintegy húsz évig tartó gyakorlati tapasztalatai és működési nehézségei, melyre a struktúra kialakításakor reflektálnia kellett a 2010 után hivatalba lépő kormányzatnak. A munkaszervezet korábbi, főként 2002-2010 közötti működésének egyik legnagyobb problémája a túl sok szakpolitikai (sokszor resztli) területet felhalmozása. A témával behatóbban foglalkozó szerző, Müller György szerint a hivatal – tévútként – a mindenkori kormány számára a kormányzati szerkezet átalakításának, centralizációjának eszköze is volt, ekként különféle szakigazgatási ágazatokat és szakmai területeket – úgymint privatizáció, informatika, területfejlesztés, határon túli magyarok ügyeinek intézése, vagy éppen turisztika, stb. – szívott fel.[4] Ez a folyamat együtt járt a létszám tendenciaszerű felduzzasztásával (vízfejjé válás), és kontraproduktív is volt, hiszen az egyre átláthatatlanabbá váló, szerteágazó területeket magába olvasztó szervezeti működés egyúttal csökkentette a célként elérendő működtetési hatékonyságot is. A 2010-es rendszer kialakításakor erre a problémára tehát mindenképpen választ kellett adni.

A jelenlegi miniszterelnöki munkaszervezet – az elmúlt négy évben dinamikusan változó struktúra ellenére – elődjéhez képest kétségtelenül letisztultabb és világosabb profillal rendelkezik. A 2010 óta megfigyelhető – később még említett – tevékenységi profilbővülés abban a tekintetben ugyanis mindenképpen különbözik a korábbi időszakok ezirányú tendenciájától, hogy elsősorban nem önálló tárca- és szakágazati érdekeltségű szakpolitikai területeket, hanem – legalábbis az eddigi folyamatok alapján – döntően összkormányzati hatásokkal bíró, minden ágazatot, vagy az ágazatok többségét érintő feladatokat (kormányzati ellenőrzés, fejlesztéspolitika, stratégiai tervezés és kommunikáció, stb.) foglal magában. Ugyanakkor az utóbbi két évben olyan speciális szakpolitikai területek is a Miniszterelnökség irányítása, felügyelete alá kerültek, amelyek elsősorban nem összkormányzati hatásuk, hanem sokkal inkább szimbolikus jelentőségük miatt kaptak ilyen jellegű kiemelést, és amelyek ismételten felvetik a korábbi időszakokra jellemző túlzott profilbővülés kockázatát. Erre példaként elsősorban a nemzeti, történeti és kulturális értékek őrzése, ápolása jegyében a miniszterelnök által, a szervezetet vezető államtitkár útján irányított különböző szakpolitikai területek, illetve hozzájuk kapcsolódó, döntően központi hivatalok említhetők (legfrissebb példaként a 2014 áprilisától innen koordinált nyelvstratégia és Magyar Nyelvstratégiai Intézet).

A korábbi működés másik fontos nehézsége a duplikálódás problematikája volt, mely elsősorban a MeH miniszter és a miniszterelnöki kabinetfőnök szerepének kettősségéből fakadt. Mintegy húsz éven át, az 1998 óta miniszter vezette hivatalon belül ugyanis államtitkár által igazgatott Miniszterelnöki Kabinetiroda is működött, ami Müller szerint külön létével és rendjével mindig kvázi megduplázta a MeH szervezetét. S bár 2006-ban a két funkció (Szilvásy György akkori MeH miniszter kezében történő) összevonásával kísérletet tettek ennek felszámolására, hamar kiderült, hogy a megnövekedett feladatkört egy kézben összpontosítva nem lehetett hatékonyan ellátni, ezért 2007-ben visszaállt az eredeti struktúra. A duplikálódáshoz hasonló nehézséget jelentett a Müller által csak „szétszervezésnek" nevezett problémakör is, melynek keretében 2007-ben

[3] Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2010. 146. o.
[4] Müller György: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben. Közjogi Szemle, 2010. 3. sz. 16. o.

szétválasztották a MeH miniszter (Kiss Péter) által irányított politikai, illetve az ekkor létrehozott kormányzati koordinációért felelős tárca nélküli miniszter (Draskovics Tibor) által összefogott közigazgatási területet. A MeH a szervezetet vezető miniszter, a kormányzati koordinációért felelős tárca nélküli miniszter és a miniszterelnöki kabinetfőnök révén gyakorlatilag megháromszorozódott, nem véletlen, hogy alig háromnegyed év múlva 2008 tavaszán visszaállt a „csak" duplikált struktúra.[5] Szilvásy György korábbi MeH miniszter – 2008 februárjában, vele készített interjúmban – mindezt úgy értékelte, hogy 2006-ot követően voltaképpen formálisan csökkent is a kormányfő központi szerepe, mert a létrehozott kormányzati szerkezet, a miniszterelnöki hivatali irányítási struktúra diverzifikáltabbá vált, nem egyértelműen tükrözte vissza a miniszterelnök centralizált helyzetét: „*2006-ban a következő hármas struktúra lett létrehozva a kormányfő alatti szinten. A miniszterelnök valóságos politikai helyettese nem a MeH-et vezető, hanem az akkori szociális- és munkaügyi miniszter volt, aki tehát nem a Miniszterelnöki Hivatalban tevékenykedett. Kiss Péter rendelkezett mindazokkal a lehetőségekkel, amelyekkel ezt a pozíciót be lehet tölteni, ugyanakkor ezért nem egyértelműen viselte a felelősséget. Noha úgy tűnt, hogy a MeH miniszter a kormányzás második embere, valójában nem kapott teljes felhatalmazást, nem rendelkezett teljeskörűen azokkal az eszközökkel, amelyekkel ezt meg tudta volna oldani. A miniszterelnök alatti szint harmadik szereplőjeként az Államreform Bizottság operatív vezetője, Draskovics Tibor említhető, aki birtokában volt a feladatának ellátásához szükséges jogosítványoknak, de megint csak részben rendelkezett a felelősséggel.*". Szilvásy szerint ez a kormányfő alatti hármas irányítás nagyon sok diszfunkcionális problémát vetett fel, amit meg kellett oldani egy évvel később, aminek az lett a vége, hogy Gyurcsány Ferenc a MeH élére a korábban „kint lévő" helyettesét, Kiss Pétert hozta vissza, az Államreform Bizottság operatív vezetője, Draskovics Tibor pedig miniszteri rangra emelve a felelősséget is megkapta tisztségéhez.[6]

2010 előtt tehát számos meg nem oldott probléma, diszfunkció terhelte a miniszterelnök mögötti apparátus hatékony működését. A duplikáció, illetve a szakmai és politikai szempontok szétválasztásának problémakörére a 2010-es új intézményi kialakítás – később még említett – intézményi különállással válaszolt, ami ugyanakkor újabb sajátos dichotómiát eredményezett, hiszen immáron nem „házon belül", hanem az érintett intézmények között bontakoztak ki a szakmai és politikai koordinációt kísérő lehetséges súrlódások.

III. A Miniszterelnökség létrehozása: lehetőségek és megoldások

2010 óta a miniszterelnök munkaszervezete a Miniszterelnökség, mely a 2010-es kormányszervezeti törvény szerint központi államigazgatási szerv, s noha a 2010-2014 közötti ciklusban nem minisztérium, mögöttes szabályként mégis a minisztériumra vonatkozó szabályok vonatkoznak rá, tehát egyfajta „kvázi" minisztérium. A Miniszterelnökség második Orbán-kormány alatt is megfigyelhető meghatározó szerepére a kormányszervezeti törvény is utal, hiszen kimondja, hogy segíti a miniszterelnök tevékenységét és közreműködik a kormány általános politikájának meghatározásában.[7]
Az említett tapasztalatok birtokában a kormányzati struktúra egyik legfontosabb újításaként a korábbi Miniszterelnöki Hivatal

[5] Müller György: Magyar kormányzati viszonyok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2011. 127-128. o., illetve Müller György: A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990-2009). Közjogi Szemle, 2010. 1. szám. 38. o.

[6] Interjú Szilvásy Györggyel (2008. 02. 21.). In: Franczel Richárd: A miniszterelnöki intézmény szerepe, súlya. Szakdolgozat. Melléklet. ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet, Budapest 2008

[7] A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, 36. § (1) és (5) bekezdés. A szervezet SZMSZ-e is megerősíti, hogy a Miniszterelnökség alapításáról a minisztériumok felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény rendelkezett. Lásd: 1/2014. (I. 22.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 1. § 6. pont.

helyett a miniszterelnök háttérapparátusa feladatainak addig egy szervezeten belüli ellátására két külön szervezet jött létre. Az egyik a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), mely a 2010-2014-es ciklusban a kormányzaton belüli szakmai-közigazgatási koordinációért felel, és – többek között – a korábbi MeH jogutódjaként feladatainak nagy részét, az igazságügyi területet, illetve a területi igazgatás egyes feladatait fogja össze (2011 őszéig a kormányzati kommunikáció, 2012 nyaráig az egyházügyek, illetve az esélyegyenlőség, roma integráció, társadalmi felzárkózás területei is ide tartoztak). A másik a Miniszterelnökség, mely tehát a miniszterelnök közvetlen munkaszervezeteként a MeH-en belül működő korábbi Miniszterelnöki Kabinetiroda jogutódja, s – főként 2012 nyarától – hangsúlyozottan is a politikai koordináció letéteményese. Ez az elrendezés hasonlít az Egyesült Királyság miniszterelnökének[8] duális háttérapparátusára, amely formálisan két kiemelkedő részből áll: a kormányfő munkáját közvetlenül támogató miniszterelnöki hivatal (Prime Minister's Office), illetve a kormányzati koordinációt megvalósító, az évek során egyre inkább a miniszterelnök szolgálatában álló Kabinetiroda (Cabinet Office), mely szervezeteket a pénzügyminisztériummal (Treasury) együtt a kormányzat középpontjának (Centre of Government) neveznek.[9] Bár a brit rendszerben a miniszterelnököt és kormányát segítő háttérapparátus tehát két fő részből áll, mégis egységes irányítás alatt működő centrális hivatalként is felfogható.[10] Ebben a tekintetben a brit struktúra viszont különbözik a 2010-2014 közötti magyar megoldástól, hiszen a hazai kialakítás esetén jobban elkülönül egymástól a két szervezet, funkcióját tekintve a KIM kevéssé tekinthető a miniszterelnököt közvetlenül kiszolgáló apparátusának, funkcióját tekintve inkább a kormány munkájának közigazgatási-szakmai támogatása, illetve a közigazgatási minőségpolitika fejlesztése emelhető ki.

E duális struktúra kialakítói számára a szakirodalomból is ismert két lehetséges modell, illetve annak esetleges valamilyen mértékű kombinációja szolgálhatott elméleti kiindulópontul. Az egyik az ún. *titkársági típusú modell*, melyben a miniszterelnök munkaszervezete csak a kormány titkársági feladatait, az ülések előkészítését és a döntések végrehajtásának szervezését, ellenőrzését látja el. Az ilyen típusú hivatal vezetése nem igényel politikai szerepkört, azt sokkal inkább valamilyen vezető köztisztviselő (szakmai államtitkár) tölti be. A másik a *kancellária típusú modell*, melyben a miniszterelnök apparátusa kifejezetten összkormányzati koordinációt valósít meg és a titkársági típusú feladatokon túl ellátja a kormányzati működés szempontjából kiemelt fontosságú ágazatközi feladatok menedzselését is. E struktúra már politikailag motivált vezetőt (miniszter, politikai államtitkár) kíván meg. A rendszerváltás előtt, a Minisztertanács Titkársága elnevezés alatt működő intézmény nevében is jelezte e működés jellegét, a rendszerváltáskor kialakított Miniszterelnöki Hivatal pedig már kialakításakor (noha az első két ciklusban még csak közigazgatási államtitkár vezette), majd még inkább 1998-tól (amikor már politikai kinevezett miniszter vezette a hivatalt, amit a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 1997-es törvény tett lehetővé), egyre egyértelműbben és erőteljesebben az utóbbi modellt valósította meg.[11]

A 2010-ben létrehozott Miniszterelnökség első két évében – noha politikai kinevezett államtitkár, Varga Mihály vezette – valamelyest mégis közelebb állt a miniszterelnököt csak titkársági szempontból kiszolgáló apparátus modelljéhez. A működés kezdeti elgondolása sokkal inkább szakmai és igazgatási szerepet szánt a miniszterelnök mögötti stábnak, illetve az ekkori államtitkár szemé-

[8] Franczel Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. Magyar Közigazgatás – Pro Publico Bono, 2013. 4. sz. 48-68. o.

[9] Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák – I. rész. Politikatudományi Szemle, 2002. 3. sz. 56. o.

[10] Kristó Katalin: A miniszterelnöki háttérapparátus Nagy-Britanniában. Pro Publico Bono Online, 2011. 15. o.

[11] Fazekas Marianna – Ficzere Lajos szerk.: Magyar közigazgatási jog – Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 149-150. o.

lyisége, vezetési stílusa is ehhez illeszkedett. A munkaszervezet az első két évben tehát kevéssé töltött be hangsúlyos összkormányzati koordinációt. A 2010-2012 közötti tapasztalatok, a kormányzati működésben jelentkező problémák és diszfunkcionalitások viszont egyértelművé tették, hogy a hatékonyság növelése érdekében a miniszterelnököt körülvevő apparátus nem tudja nélkülözni a kormányzati összműködés dinamikus felügyeletét és ellenőrzését. Ennek érdekében 2012 nyarától, Lázár János államtitkári kinevezésével egyértelmű elmozdulás következett be a kancellária típusú modell irányába. Bár klasszikus értelemben vett, német típusú kancellária ekkor sem jött létre – ez nem is volt cél –, de a Miniszterelnökség innentől kezdve egyre erőteljesebben a politikai koordináció központjává vált, az inkább a közigazgatási reform megvalósítására koncentráló KIM kormányzati koordinációs hatóköre pedig érezhetően csökkent és tevékenysége a közigazgatási koordináció és adminisztráció irányába tolódott el. Noha a Miniszterelnökség keretében a korábbi MeH-re jellemző tükörreferatúra[12], vagy kifejezetten ilyen szerepet betöltő szervezeti egység nincs, az apparátus Parlamenti Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkársága a Stratégiai és Tájékoztatási Helyettes Államtitkárság közreműködésével – miként a szervezet SZMSZ-ben is olvasható – politikai és szakmai szempontból is véleményezi, illetve javaslatokkal egészíti ki a minisztériumok felől érkező, kormány elé kerülő kormány-előterjesztéseket.[13] A Miniszterelnökség 2012 nyara után tehát egyértelmű politikai és részben szakmai szűrő szerepet tölt be a kormány(fő) munkáját támogató tevékenysége során.

A Miniszterelnökséget a második Orbán-kormány alatt nem miniszter vezette, tehát e tekintetben 2012 nyarától sem történt változás. Ugyanakkor a sajtó 2012 tavaszán arról cikkezet, hogy Varga Mihály utóda, Lázár János felkérésekor a szervezet miniszteri rangú vezetését tartotta volna szerencsésnek a funkció kiemelt státuszához igazodva.[14] Mindenesetre megállapítható, hogy a miniszteri szint alatti vezetési metódus 2012 nyári megtartása nem mond ellent a kancellária típusú, vagy ehhez hasonló modell felé történő elmozdulásnak, ehhez ugyanis nem kapcsolódik szervesen a miniszter általi vezetés. A mintaországnak tekinthető Német Szövetségi Köztársaságban sem feltétlenül ez volt a gyakorlat, hiszen az intézmény alapítását követően Adenauer kancellársága alatt államtitkár, később (Brandt idején) miniszter, aztán (Schmidt, Kohl és Schröder alatt) megint államtitkár vezette, majd 2005-től Merkel ismét miniszteri vezetés alá helyezte.[15] A mindenkori miniszterelnök munkaszervezetét vezető személy státusza kapcsán figyelemre méltó Stumpf István egyik 2006-os munkájában megfogalmazott „ajánlása", mely szerint nem biztos, hogy jó a miniszterelnöknek, ha a háttérapparátusa élére nagyon erős ember kerül, mert ez túl nagy hatalom összpontosításához vezethet, ami veszélyeztetheti a miniszterelnök hatalmát.[16] A Miniszterelnökség államtitkári rangban tör-

[12] A minisztériumi struktúrát leképező referatúrák a miniszterelnök mögötti apparátusban már az Antall-kormány idején megjelentek, bár ekkor, illetve a formálisan a Horn-kormány idején is fennmaradó referatúrák érdemi befolyást még nem tudtak gyakorolni a kormányzati döntéshozatalra. Ez az első Orbán-kormány idején következett be, amikor is létrehozták az ún. Kormányzati Referatúrákat. Az ilyen funkciót ellátó szakpolitikai részlegek – különböző, titkárság vagy (szakmapolitikai) főosztály elnevezéssel – a következő Medgyessy-, Gyurcsány- és Bajnai-kormányok alatt is megmaradtak. Lásd erről: Müller: Magyar kormányzati… 122-125. o., illetve Pesti Sándor: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. In: Közpolitika Szöveggyűjtemény (szerk. Pesti Sándor). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 245. o.

[13] 1/2014. (I. 22.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 23. § (1) bekezdés b) pont, illetve 29. § (1) bekezdés d) pont.

[14] M. László Ferenc: Orbán kvázi miniszterelnök-helyettessé emelné Lázár Jánost. Hvg.hu, 2012. április 26.

[15] Kristó Katalin: A Német Szövetségi Kancellári Hivatal. Pro Publico Bono Online, 2011. 11. o.

[16] Stumpf István: Új államépítés. Alkotmányos és kormányzati kihívások. In: Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. (szerk. Gombár Csaba, Körösényi András, Lengyel László, Stumpf István, Tölgyessy Péter). Századvég Kiadó, Budapest 2006. 91. o.

ténő vezetése és – a 2012 nyári fordulat ellenére – e vezetési modell megtartása mögött tehát akár ebbéli megfontolások is meghúzódhattak. Mindezzel együtt megállapítható, hogy bár fontos kérdés, a miniszterelnök munkaszervezete működésének hatékonysága nem önmagában a vezetés mikéntjén múlik, sokkal inkább az adott vezetői funkció, illetve szervezete számára biztosított konkrét jogosítványokon van a hangsúly.

IV. A Miniszterelnökség struktúrája: a szervezet állami vezetői 2010-2014 között

Mint említettem, a Miniszterelnökség 2010-es létrehozatalakor kevéssé volt a kormányzati koordináció letéteményese, ehhez igazodott kezdeti szervezeti felépítése és létszámadatai is. Az elmúlt négy év alatt struktúrája, feladatai és létszáma is jelentősen változott. Konstansnak tekinthető, hogy a Miniszterelnökséget a miniszterelnök irányítja és a Miniszterelnökséget vezető államtitkár vezeti.

A szervezet állami vezetőinek áttekintésekor a sort tehát a *miniszterelnökkel* kell kezdenünk. A miniszterelnök a szervezet SZMSZ-e szerint egyfelől közvetlenül irányítja általános helyettese, Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes[17], Lázár János Miniszterelnökséget vezető és az ún. Miniszterelnökségen működő – Győri Tibor jogi ügyekért, illetve Szijjártó Péter külügyi és külgazdasági ügyekért felelős – államtitkárok tevékenységét. Másfelől ugyancsak Orbán Viktor irányítja közvetlenül Giró-Szász András kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős, illetve Halasi Tibor, kormányzati döntések végrehajtásának ellenőrzéséért felelős miniszterelnöki biztosok, továbbá a szervezetileg 2012. június 22-e óta a Miniszterelnökséghez tartozó kormánybiztosok, valamint három főosztály, a miniszterelnök személyi titkára, Nagy János által vezetett Miniszterelnöki Titkársági, a Fék Vid által vezetett Miniszterelnöki Programszervező, illetve az Ambrus Jenő által vezetett Miniszterelnöki Protokoll Főosztály vezetőinek tevékenységét. A Miniszterelnöki Titkársági Főosztály az SZMSZ szerint koordinálja, összehangolja és felügyeli az említett két utóbbi főosztály tevékenységét. E szerezeti egység az, amely – többek között – biztosítja a miniszterelnök munkájához, személyes ügyviteléhez kapcsolódó protokoll, adminisztratív és koordinációs feladatok előkészítését, azok folyamatos ellátását, továbbá közvetíti az egyes szervezeti egységek felé a miniszterelnök iránymutatásait, utasításait, állásfoglalásait.[18] A főosztálynak tehát fontos szerepe van abban, hogy a miniszterelnök dinamikus kapcsolatot tudjon fenntartani munkaszervezetével. A Miniszterelnökség első, 2011-ben megalkotott és 2012 őszéig hatályban lévő SZMSZ-e[19] szerint a miniszterelnök még csak az általános helyettese, a szervezetet vezető államtitkár, a miniszterelnöki szóvivő, illetve a Miniszterelnökségi Protokoll Titkárság vezetője tevékenységét irányította közvetlenül. A munkaszervezet átalakításával, illetve az időközben szervezetileg a KIM-ből ide kerülő kormánybiztosok közvetlen irányításának kimondásával kibővültek a miniszterelnök ezirányú feladatai, melyet a szervezet 2012-ben megalkotott és 2014. január 22-ig hatályban lévő második SZMSZ-e rögzített először.[20]

Az állami vezetők számbavételét a szervezet *államtitkáraival* folytathatjuk. A 2010-ben létrejövő Miniszterelnökséget – ahogy fentebb már említettem – a 2010-2014-es ciklusban végig államtitkár vezette. 2010. június 2. és 2012. június 1. között Varga Mihály vezetése alatt a munkaszervezet sokkal inkább a miniszterelnököt kiszolgáló, a kor-

[17] A miniszterelnök-helyettes intézményének bevezetéséről, illetve hatásairól lásd: Franczel Richárd: A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása. Jog – Állam – Politika, 2013. 2. sz. 23-26. o.

[18] 1/2014 (I. 22.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 4. § (2) bekezdés, illetve 2. függelék, 1.1 pont

[19] 1/2011. (VI. 2.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 2. §. (2) bekezdés

[20] 1/2012 (VIII. 31.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 2. § (2) bekezdés

mányzati összműködést nem meghatározó apparátusként működött. 2012. június 2-től a szervezet vezetését Lázár János, a Fidesz addigi frakcióvezetője vette át, akivel egy más típusú, politikai kormányzást elősegítő, összkormányzati koordinációt megvalósító szervezeti működés vette kezdetét. Ennek legékesebb bizonyítéka a személycserét követően kialakuló és rendszeressé váló, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár vezetésével, a minisztériumok államtitkárainak részvételével működtetett ún. Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁÉ, köznyelvben PÁT).[21] 2012 nyara előtt, a kormányzati ciklus első felében ilyen típusú egyeztetés szervezése nem volt jellemző, ezt követően viszont rendszeressé és folyamatossá vált a Miniszterelnökséget vezető államtitkár ezirányú tevékenysége. A hetente, többnyire hétfőként tartott értekezlet a kormányzati munka dinamizálásában kulcstényezővé vált, a többnyire megelőző héten csütörtökönként tartott Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) szakmai előkészítése után a rendszerint szerdára összehívott kormányülések előtt nélkülözhetetlen politikai szűrőszerepet tölt be.

A Miniszterelnökséget vezető államtitkár 2012 nyara után egyre szélesedő feladat- és hatáskörrel rendelkezik, melynek tanulmányozásával közelebbi képet kaphatunk a szervezet profiljáról és rendeltetéséről is. A vonatkozó 2010-es kormányrendelet (ún. Statútum), illetve a Miniszterelnökség SZMSZ-e[22] alapján öt tevékenységcsoportot különíthetünk el. Az első *(1) a hagyományos szervezetvezetési feladatok*, úgymint a szervezet belső működtetése, munkatervének meghatározása, éves költségvetésének jóváhagyása, belső ellenőrzés, stb. A második csoportot *(2) a miniszterelnök körüli, illetve hozzá kapcsolódó teendők* képezik. Ennek keretében a miniszterelnök részére döntés-előkészítéssel kapcsolatos tevékenységet végez, segíti a kormányzati irányítással kapcsolatos szakmai tevékenységét, továbbá intézi a miniszterelnök által meghatározott feladatokat, amin belül koncepciót és megoldási javaslatokat dolgoz ki, közreműködik a miniszterelnök döntéseinek közpolitikai megalapozásában és végrehajtásában, koordinálja a Miniszterelnökség feladataival kapcsolatos iránykijelölő, stratégiai munkát. Ezen túl segíti a miniszterelnök országgyűlési, társadalompolitikai kérdésekkel, illetve kül-, biztonság- és nemzetpolitikai kérdésekkel összefüggő tevékenységét, közvetíti a miniszterelnök eseti döntéseit a miniszterek és kormányzati szervek felé, továbbá soron kívül tájékoztatást, felvilágosítást, adatszolgáltatást, szakértő közreműködést kér a miniszterelnök számára.

Látható tehát, hogy a szervezet vezetőjének miniszterelnök körüli tevékenysége meglehetősen szerteágazó, a kormányzati munka hatékony összefogása, menedzselése szempontjából nélkülözhetetlen. Ebbéli tevékenysége voltaképp egy *operatív miniszterelnöki*, vagy kvázi *miniszterelnök-helyettesi* szerephez hasonlítható. Ha a vizsgálatot a legfőbb politikai vezetők dimenziójára szűkítjük le, akkor felmerülhet a kérdés, hogy a tevékenységi körök jelzett elrendezése hasonlóságot mutat-e a félelnöki rendszerekben megfigyelhető munkamegosztással, ahol a legfőbb döntéshozói, döntőbírói funkcióval rendelkező elnök mellett a kormányzati munka operatív vezénylése, végrehajtása és menedzselése a mindenkori miniszterelnökre hárul?[23] A párhuzamok keresésekor a torzítások elkerülése érdekében ugyanakkor érdemes óvatosnak és körültekintőnek lenni, hiszen az egyes kor-

[21] Lázár János már kinevezése elején hangsúlyozta, hogy szeretné meghonosítani a politikai államtitkári értekezlet gyakorlatát. Lásd: „Nem hatalom, hanem szolgálat lesz a feladatom". Fidesz.hu, 2012. 05. 29. http://www.fidesz.hu/hirek/2012-05-29/nem-hatalom-hanem-szolgalat-lesz-a-feladatom/ (2014.04.24.)

[22] Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm.rendelet, 10. §, illetve 1/2014. (I. 22.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 6. §

[23] A félelnöki rendszerben megfigyelhető elnök-miniszterelnök viszonyrendszerről lásd: Franczel Richárd: Franciaország miniszterelnöki intézménye. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2014. I. sz. 69-96. o.

mányzati rendszerekben megfigyelhető viszonyrendszereket önmagukban nem lehet kiragadni és mechanikusan összevetni egymással. A parlamentáris rendszerek államfői, miniszterelnökei ugyanis jogosítványaik és a kormányzati rendszerben elfoglalt helyük, szerepük tekintetében jelentősen különböznek a félelnöki rendszerekben megfigyelhető elnöki és miniszterelnöki funkcióktól. S bár manapság a publicisták munkáiban[24] gyakorta olvasni a magyar parlamentáris rendszer esetleges félelnöki rendszerbe történő átfordulásának (konverzió) vélt vagy valós lehetőségéről, a fenti distinkcióra mindenesetre érdemes figyelemmel lenni.[25]

A harmadik tevékenységcsoporthoz *(3) a kapcsolattartási, képviseleti, tájékozódási és kommunikációs feladatai* tartoznak. Kapcsolattartási teendői keretében egyfelől közreműködik a kormány parlamenti kapcsolatrendszerének összehangolásában, kapcsolatot tart és egyeztet az egyéni választókerületben megválasztott országgyűlési képviselőkkel, az Országgyűlés kormánypárti képviselőcsoportjával, illetve egyeztet a frakció és a kormányzati szervek között. Képviseleti funkciójához tartozik, hogy a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszterrel együttműködve képviseli a kormányt az Országgyűlés Házbizottságában, továbbá gondoskodik a Miniszterelnökség Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságban (EKTB) való képviseletéről. Tájékozódási feladatai keretében figyelemmel kíséri egyfelől a kormány törvényalkotási programjának, másfelől a Kormány munkaterve és programozási-munkaszervezési döntéseinek végrehajtását. Kommunikációs tevékenysége keretében pedig – többek között – ellátja a belföldre és külföldre irányuló kormányzati kommunikációval kapcsolatos koordinációs feladatokat, illetve e tevékenysége keretében elemzések elkészítéséről gondoskodik.

A negyedik tevékenységcsoportot *(4) a konkrét szakpolitikai feladatok* képezik. A Miniszterelnökség tevékenységi profiljának későbbi elemzésekor erről részletesebben lesz szó, ehelyett csak két kiemelt feladat említése indokolt. Az államtitkár tevékenysége ugyanis összefügg a kormány tagjainak feladatait részletező kormányrendeletben, az említett Statútumban foglalt 2012 nyarától végbement miniszterelnöki feladatbővüléssel. A Statútum 2012. júliusi módosításától a miniszterelnök a Kormány polgári hírszerzési tevékenység irányításáért, 2013. december végi módosítása szerint pedig az európai uniós források felhasználásáért felelős tagja.[26] E miniszterelnöki feladat-meghatározás értelemszerűen a Miniszterelnökséget vezető államtitkár számára is feladatokat eredményezett. Az államtitkárnak így két hangsúlyos, a kiemelt miniszterelnöki feladathoz kapcsolódó szakpolitikai feladata emelhető ki. Egyfelől ellátja a miniszterelnök polgári hírszerzést irányító tevékenységéből fakadó meghatározott feladatokat, melynek keretében többek között előkészíti a kapcsolódó jogszabályokat, jelentéseket, előkészíti és a miniszterelnök felkérésére meg is válaszolhatja a kérdéssel összefüggő interpellációkat, (azonnali) kérdéseket, továbbá ő gyakorolja a miniszterelnök által átruházott hatásköröket az Információs Hivatal vonatkozásában. Másfelől ide tartoznak a különbözi európai alapokból származó és egyéb mechanizmusok és programok révén elérhető forrásokkal kapcsolatos, fejlesztéspolitikával összefüggő előkészítő, koordináló, javaslattevő feladatai, illetve ehhez kapcsolódóan a Nemzeti Fejlesztéspolitikai Kormánybizottság (NFK) munkájának koordinálása is.

Végül az ötödik tevékenységcsoportot *(5) az egyéb feladatai* képezik, úgymint az egységes

[24] Például: Csuhaj Ildikó: Orbán feljebb léphet. Fidesz-tervek „Reális opció" a megerősített államfői szerep. Népszabadság, LXXII. évfolyam, 118. sz. 2014. május 21. 1. o.

[25] A miniszterelnöki hatalom félelnöki konverziójának elméleti kérdéséről lásd: Franczel Richárd: A kormányfői hatalom erősödése Magyarországon. De iurisprudentia et iure publico, IV. évfolyam, 2010. 3-4. sz. 87-88., 95. o.

[26] Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm.rendelet, 1. §-ának 2012. július 20-tól, illetve 2013. december 31-től hatályos módosításai.

kormányzati honlaprendszer kialakításával és működtetésével, illetve a köztársasági elnök, a Kormány és a miniszterelnök által adományozható kitüntetésekkel és egyéb elismerésekkel kapcsolatos feladatok ellátásáról való gondoskodás.

A szervezet vezetését befolyásolta, hogy 2012 nyarán az említett személycserén túl további két új vezetői funkció létrehozatalára és e funkciókat betöltő személyek kinevezésére is sor került. 2010 nyarától a Miniszterelnökségen ugyanis egy, a szervezetet vezető államtitkár tevékenykedett Varga Mihály személyében, 2012. június 2-án – Lázár János mellett – pedig két további új államtitkár is kinevezésre került. Ennek alapjaként június hónapban módosításra került a kormányszervezeti törvény, melynek értelmében – megkülönböztetendő a Miniszterelnökséget vezető államtitkártól – a jogalkotó létrehozta az ún. *„Miniszterelnökségen működő államtitkár”* kategóriáját.[27]

A két új kinevezett közül Győri Tibor, a Miniszterelnökség jogi ügyekért, Szijjártó Péter addigi miniszterelnöki szóvivő pedig a Miniszterelnökség külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkára lett. Győri többek között a miniszterelnök részére jogi szempontú döntés-előkészítéssel kapcsolatban véleményeket és javaslatokat fogalmaz meg, figyelemmel kíséri és javaslatokkal láthatja el a kormányprogram végrehajtásához szükséges kiemelt jelentőségű jogszabályokat és egyéb jogi dokumentumokat, figyelemmel kíséri az Országgyűléshez benyújtott javaslatok alakulását. Ezen túl a kormányprogram végrehajtása érdekében jogi szempontból figyelemmel kíséri, észrevételezi és javaslatokkal láthatja el a kormánybiztosok, miniszterelnöki biztosok és miniszterelnöki megbízottak tevékenységét. Emellett figyeli és ugyancsak javaslatokkal láthatja el az állam által indított, illetve a nemzeti vagyont közvetlen vagy közvetett módon érintő kiemelt jelentőségű polgári peres eljárásokat. Tevékenységében meghatározó jelentőségű, hogy a miniszterelnök rajta keresztül érvényesíti a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politikáját, ennek keretében a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) elnöke útján fontos kormányzati ellenőrzési tevékenységet végez, melynek keretében ellenőrzi a személyzetpolitikával kapcsolatos döntések végrehajtását és akár kifogásolási joggal is élhet a minisztériumi ellenőrzésért felelős vezetők megbízatásának keletkezése, megszűnése vonatkozásában.[28]

A másik Miniszterelnökségen működő államtitkár, Szijjártó Péter a miniszterelnök külügyi és külgazdasági stratégiáját alakítja ki, melynek keretében többek között előkészíti és lebonyolítja a miniszterelnök külföldi látogatásait, illetve a miniszterelnökhöz érkező külföldi partnerek magyarországi látogatásait, meghatározza a résztvevő küldöttségek összetételét, javaslatokat tesz a miniszterelnöknek nemzetközi programokon való részvételre, illetve e tárgyalásokon képviselendő álláspontokra, figyelemmel kíséri és koordinálja a megkötött megállapodások végrehajtását. Az államtitkár maga is tárgyalásokat folytat külföldi és magyar partnerekkel külügyi, külpolitikai és külgazdasági kérdésekben, illetve a külföldi érdekeltségű magyarországi beruházások megvalósulásához, illetve határon átnyúló gazdasági együttműködéshez szükséges minisztériumközi tevékenységet is koordinálja. Tevékenységében meghatározó jelentőségű, hogy a miniszterelnök az államtitkár útján irányítja a Nemzeti Külgazdasági Hivatalt, az államtitkár továbbá a Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt. feletti irányítási jogköröket is gyakorolja.[29]

[27] Lásd: a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2012. évi LXXIII. törvény, 6. § (1) bekezdés.

[28] Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm.rendelet, 10/A. §, illetve 1/2014. (I. 22.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 7. §

[29] Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm.rendelet, 10/B. §, illetve 1/2014. (I. 22.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 10. §

A Miniszterelnökség további állami vezetői közül a szakmai vezetőkkel folytathatjuk a sort. A minisztériumokhoz képest fontos különbség, hogy ebben a szervezetben nem működik közigazgatási államtitkár, tehát a szervezet szakmai vezetése is az államtitkár kezében összpontosul. Ami a *helyettes államtitkárokat* illeti, megbízatásuk tekintetében ugyancsak eltérés figyelhető meg a minisztériumokhoz képest, ugyanis az ebbe a szervezetbe kinevezendő helyettes államtitkárokat a Miniszterelnökséget vezető államtitkár javasolja a miniszterelnök számára, és e javaslattétel kivételt képez a KIM közigazgatási államtitkára által gyakorolható, a minisztériumokba kinevezendő helyettes államtitkárokkal szembeni kifogásolási jog[30] alól, vagyis e személyek esetleges „megvétózására" nincs lehetőség.

Ami a Miniszterelnökség szakmai vezetőinek számát illeti, az egész kormányzati struktúrát tekintve[31] talán ebben a tekintetben figyelhető meg a legnagyobb mértékű állami vezetői létszámbővülés. A 2010-es induláskor ugyanis összesen mindössze két helyettes államtitkár(ság) működött, 2013 júniusára ez a szám mintegy hatszorosára, 2013. július 31-től pedig hétszerezésre emelkedett. A 2010-2014 közötti ciklusban a Miniszterelnökség helyettes államtitkárai kinevezésének/távozásának összesen hat „hulláma" különíthető el.[32]

Az *első hullám*, a kormány megalakulásakori időszak, amikor két helyettes államtitkár került kinevezésre, 2010. június 10-ei hatállyal. Ekkor a Miniszterelnökséget vezető államtitkár (Varga Mihály) közvetlen irányítása alatt Fericsán Anita, szervezési és koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár, a miniszterelnök szóvivői teendőinek ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos (Szijjártó Péter) közvetlen irányítása alatt pedig Havasi Bertalan, a miniszterelnök sajtóstábját vezető helyettes államtitkár kapott megbízatást.

A *második hullám* a rákövetkező év őszén következik be, 2011. szeptember 12-ei hatállyal újabb két helyettes államtitkár került kinevezésre, akkor még az ugyanekkor kinevezett új, kormányszóvivői teendőket ellátó miniszterelnöki biztos (Giró-Szász András) közvetlen irányítása alá. Ekkor kapott megbízatást egyfelől Mikecz Péter, kormányszóvivői tájékoztatást segítő igazgatási helyettes államtitkár, aki megelőzően, 2012. június 6-tól a KIM Kormányzati Kommunikációért Felelős Államtitkárságának elnevezésében azonos helyettes államtitkára volt, innen került át a Miniszterelnökséghez. Másfelől ekkor kezdte meg munkáját Kern Tamás kormányszóvivői tájékoztatást segítő stratégiai helyettes államtitkár is. Ekkor tehát négy helyettes államtitkár tevékenykedett a szervezetben.

A legnagyobb mértékű létszámbővülést eredményező *harmadik hullámra* 2012 júniusa és szeptembere között, Lázár János államtitkár érkezésével került sor, ekkor összesen hat személy is megkezdte munkáját, Fericsán Anita jogviszonya pedig 2012. június 1-ei hatállyal megszűnt. Először 2012. június 15-ei hatállyal a kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alá került Kumin Ferenc, nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár. Ezt követően az újonnan létrehozott külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár közvetlen irányítása alatt 2012. július 1-ei hatállyal Magyar Levente külügyi helyettes államtitkár kapott kinevezést. A Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt 2012. július 12-ei hatállyal Homolya Róbert, Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkár, július 16-ai hatállyal pedig Kádár Andrea Beatrix, Nem-

[30] Lásd erről részletesen: Franczel: Kormányzati viszonyok… 64-66. o.

[31] A 2010 utáni kormányzati fluktuációról, személycserékről, kinevezésekről és megbízatás megszűnésekről lásd a már említett, Közjogi Szemlében megjelent tanulmányom második részét: Franczel Richárd: Kormányzati viszonyok és állami vezetők II. Közjogi Szemle, 2013. 4. sz. 66-77. o.

[32] Az alábbiakban ismertetett megbízatás keletkezések és megszűnések a Magyar Közlönyben 2010-2014 között megjelent, ehelyütt külön-külön nem jelzett, vonatkozó miniszterelnöki határozatok alapján került összeállításra.

zetbiztonsági Irodát vezető helyettes államtitkár lépett hivatalba. Egy nappal előtte, július 15-ei hatállyal kapott kinevezést a szintén újonnan létrehozott jogi ügyekért felelős államtitkár közvetlen irányítása alatt Fömötör Barna jogi és ellenőrzési helyettes államtitkár, aki addig 2011. december 1-től az NGM Közigazgatási Államtitkárságán jogi és koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár volt. A harmadik hullám utolsó akkordjaként, a kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alatt 2012. szeptember 1-ei hatállyal, Mányai Zoltánt, a kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkárt nevezte ki a miniszterelnök.

Időben a harmadik hullámhoz kapcsolódik azon két személy munkakezdése is, akik nem kaptak helyettes államtitkári kinevezést. A jelenleg is hatályos SZMSZ szerint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alá parlamenti ügyekért, illetve koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkárság is tartozik. Előbbi feladatokat Vidoven Árpád, utóbbiakat pedig Héjj Dávid látja el, akik a Miniszterelnökség honlapján közzétett korábbi tájékoztatás szerint[33] 2012 nyarán ugyancsak munkába álltak, és – azóta is – helyettes államtitkári kinevezés nélkül vezetik a helyettes államtitkárságaik munkáját.

Időben ugyancsak a harmadik kinevezési hullámhoz kapcsolódik az is, hogy a miniszterelnök munkaszervezetében bekövetkezett nagyarányú változások következtében 2012. szeptember 1-jén új – azóta már egy új szabályzattal felváltott – SZMSZ is hatályba lépett. Eszerint a három, munkájukat tovább folytató korábbi helyettes államtitkár közül Mikecz Péter, kormányszóvivői tájékoztatást segítő igazgatási, illetve Kern Tamás, kormányszóvivői tájékoztatást segítő stratégiai – helyettes államtitkár új elnevezéssel, a kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alól átkerültek a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alá. Előbbi igazgatási ügyekért felelős, utóbbi pedig stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár lett. A korábban a miniszterelnök szóvivői teendőinek ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos (Szijjártó Péter) irányítása alatt működő miniszterelnök sajtóstábját vezető helyettes államtitkár, Havasi Bertalan pedig eredeti funkcióját megtartva, immáron, mint a Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár a kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos (Giró-Szász András) közvetlen irányítása alá került át. Minden említett változással együtt a harmadik hullám után összesen tizenegy helyettes államtitkárság működött a Miniszterelnökségen, melyből kilenc helyettes államtitkári, kettő más megbízatás keretében látta, illetve látja el feladatát. A harmadik hullám előtt már tevékenykedő négyből tehát egy távozott, hat új érkezett, két új pedig más megbízatás keretében kapott helyettes államtitkárságot vezető feladatot.

A megbízatásokhoz kapcsolódó *negyedik hullám* 2013. február-március között ment végbe, ekkor további két helyettes államtitkárral bővült a munkaszervezet. Egyfelől 2012. február 1-ei hatállyal Kandra Lajosné, egyes kormánydöntések végrehajtásának koordinációjáért felelős helyettes államtitkár kezdte meg munkáját a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt. Másfelől 2013. március 19-ei hatállyal Horváth Zsuzsanna, külgazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár kapott megbízatást, aki a külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár (Szijjártó Péter) közvetlen irányítása alá került. Ekkor tehát tizenhárom helyettes államtitkárság (tizenegy kinevezett

[33] Lásd erről: Több új helyettes államtitkár is munkába állt a Miniszterelnökségen. 2012. július 19. Kormány.hu. http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/tobb-uj-helyettes-allamtitkar-is-munkaba-allt-a-miniszterelnoksegen (2014.04.18.). A Miniszterelnökség által közzétett adatok szerint Héjj Dávid munkaviszony keretében 2012. június 18-tól koordinációs stábvezető. Lásd erről az alábbi dokumentumot: http://www.kormany.hu/download/9/d4/a0000/A%20Miniszterelnök%C3%A9g%20vezet%C5%91inek%20illetm%C3%A9nye.pdf#!DocumentBrowse (2014.04.18.).

helyettes államtitkár) tevékenykedett a szervezetben.

A helyettes államtitkárokat érintő következő, *ötödik hullámot* 2013 nyara jelentette, amikor egyfelől 2013. június 30-ai hatállyal megszűnt a kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár, Mányai Zoltán megbízatása, másfelől a 2012. november 5-től az NFM-be kinevezett (kiemelt) fejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár, Csepreghy Nándor 2013. július 31-ei hatállyal átkerült a Miniszterelnökséghez. Az egy távozó, egy érkező helyettes államtitkár révén ekkor az állami vezetők összlétszáma nem változott a Miniszterelnökségen, helyettes államtitkárból továbbra is tizenegy maradt. Ugyanakkor mivel az említett, eddig Mányai Zoltán által vezetett, kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkárság az ekkor hatályos (előző, 2012-ben megalkotott) SZMSZ-ben egészen az új SZMSZ 2014. január 23-ai hatályba lépéséig nem került megszüntetésre, a helyettes államtitkárságok összlétszáma az ötödik hullám után – az eddigi tizenháromhoz képest eggyel növekedve – tizennégy lett.

Végül a megbízatás keletkezéseket és megszűnéseket jelentő *hatodik hullámot* a 2013-as év vége, illetve a 2014-es év első fele (tavasza) jelentette, amikor is a január 23-tól hatályba lépő új SZMSZ alapján átalakult a Miniszterelnökség struktúrája, és részben ehhez kapcsolódóan hat változásra került sor a helyettes államtitkár(ság)ok vonatkozásában, melyből kettő egymáshoz kapcsolódó személycserét, egy fél éve betöltetlen helyettes államtitkárság megszűnését, három pedig csak funkcionális átalakulást jelentett, melyből az utóbbihoz nem sokkal később egy lemondás is kapcsolódott. Egyfelől 2013. december 31-el a miniszterelnök felmentette megbízatása alól Homolya Róbert Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkárt, aki ugyanakkor maradt a Miniszterelnökség állományában, csak más, a fejlesztéspolitikához kapcsolódó – később még említett – feladatot kapott. A másik változásra ennek nyomán került sor, ugyanis 2014. január 1-jei hatállyal fejlesztéspolitikáért felelős helyettes államtitkári kinevezést kapott Zsigmondné dr. Vitályos Eszter Zsuzsanna, aki ezt megelőzően a Miniszterelnökség Parlamenti Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárságának Szakmapolitikai Főosztályát vezette. Az új SZMSZ már nem tartalmazza a 2013 júliusa óta betöltetlen kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkárságot, a szervezeti egység korábbi helyettes államtitkár vezetője, Mányai Zoltán 2013 júliusától a Kormany.hu Szerkesztőség Főosztályának vezetője, mely az új 2014-es SZMSZ szerint nevesítetten is a kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos, Giró-Szász András közvetlen irányítása alá tartozik.

A három funkcionális változás közül az egyik a 2013. július 31-én az NFM-ből a Miniszterelnökségre átkerülő Csepreghy Nándorhoz kötődik, aki az új struktúrában immáron a kormányszóvivői teendőket ellátó miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alatt fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkárként tevékenykedik. A másik funkcióváltozás Kandra Lajosné egyes kormánydöntések végrehajtásának koordinációjáért felelős helyettes államtitkár megbízatásában következett be, aki az új SZMSZ értelmében gazdálkodásért felelős helyettes államtitkár lett. A harmadik, ezzel részben összefüggő módosulás Mikecz Péter megbízatását érintette, aki az új SZMSZ-ben meghatározott kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár lett. Mikecz ugyanakkor április 15-ei hatállyal lemondott megbízatásáról. A hatodik hullám eredményeként tehát két távozó és egy érkező helyettes államtitkár, egy szervezetileg is megszűnő helyettes államtitkárság és a további, személycserékkel nem járó funkcióváltozások révén a létszám összességében eggyel csökkent, jelenleg – 2014. május – tizenhárom helyettes államtitkárság és tíz kinevezett helyettes államtitkár dolgozik a miniszterelnök munkaszervezetében.

Összefoglalva tehát a megbízatásokat érintő hat hullámot, kiderül, hogy 2010. június 10.

és 2011. szeptember 12. között kettő, ezt követően 2012. június 1-ig négy, a 2012. június 1. és szeptember 1. között lezajlott változások eredményeképpen 2013. február 1-ig tizenegy (kinevezve kilenc személy), 2013. február 1. és március 19. között bekövetkezett kinevezések révén 2013. június 30-ig tizenhárom (kinevezve tizenegy személy), a 2013. június-július folyamán bekövetkezett megbízatás megszűnés és áthelyezés révén 2013. július 31-től tizennégy helyettes államtitkárság (kinevezve tizenegy személy), a 2014. január 23-án hatályba lépett új SZMSZ eredményeképpen felmentett/lemondott és kinevezett személyek révén pedig jelenleg (2014. május) tizenhárom helyettes államtitkárság (kinevezve április 15-ig tizenegy, ezt követően tíz személy) működik a Miniszterelnökségen.

A Miniszterelnökség szakmai vezetői (helyettes államtitkárai) vonatkozásában tehát jelentős mértékű fluktuáció figyelhető meg, ami ugyanakkor főként egyirányú, vagyis döntő többségében új megbízatások keletezésében mutatkozik meg. Az elmúlt négy év alatt összesen csak négy (Fericsán Anita, Mányai Zoltán, Homolya Róbert és Mikecz Péter) helyettes államtitkár megbízatása szűnt meg és tizenhat helyettes államtitkár(ság) kezdte meg munkáját a Miniszterelnökségen, ekként beszélhetünk jelenleg tizenhárom helyettes államtitkár(ság)ról. Ha évekre lebontva vizsgáljuk a fluktuációt, akkor 2010-ben két kinevezés, 2011-ben újabb két kinevezés, 2012-ben hat kinevezés (illetve további két helyettes államtitkárság) és egy megbízatás megszűnés, 2013-ban két kinevezés, egy (ide történő) áthelyezés és két megbízatás megszűnés, 2014-ben pedig egy kinevezés és egy lemondás történt.

Ha csoportosítani kívánjuk a Miniszterelnökség jelenlegi – 2014. májusi állapot szerinti – helyettes államtitkár(ság)i állományát aszerint, hogy mely vezető közvetlen irányítása alá tartoznak, megállapítható, hogy – miképpen a 1. táblázatból is kiderül – a tizenhárom helyettes államtitkárság összesen négy (politikai) vezető (három államtitkár és egy miniszterelnöki biztos) alá tagozódik.

	Közvetlen irányítást végző (politikai) vezető	Helyettes államtitkár(ság)	Megbízatás keletkezése
1.	Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár	Kern Tamás, stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár	2011. 09. 12.
2.		Mikecz Péter kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár[1]	2011. 09. 12. – 2014. 04. 15.
3.		Héjj Dávid, a Koordinációs Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság[2]	2012. 06. 18.
4.		Vidoven Árpád, a Parlamenti Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság[3]	2012 nyarától
5.		Kádár Andrea Beatrix, Nemzetbiztonsági Irodát vezető helyettes államtitkár	2012. 07. 16.
6.		Kandra Lajosné, gazdálkodásért felelős helyettes államtitkár[4]	2013. 02. 01.
7.		Zsigmondné dr. Vitályos Eszter Zsuzsanna fejlesztéspolitikáért felelős helyettes államtitkár	2014. 01. 01.
8.	Győri Tibor jogi ügyekért felelős államtitkár	Fömötör Barna jogi és ellenőrzési helyettes államtitkár	2012. 07. 15.
9.	Szijjártó Péter külügyi és külgazdasági államtitkár	Magyar Levente külügyi helyettes államtitkár	2012. 07. 01.
10.		Horváth Zsuzsanna külgazdaságért felelős helyettes államtitkár	2013. 03. 19.
11.	Gizó-Szász András kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos	Havasi Bertalan, Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár	2010. 06. 10.
12.		Kumin Ferenc, nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár	2012. 06. 15.
13.		Csepreghy Nándor fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár[5]	2013. 07. 31.

1. táblázat: A Miniszterelnökség helyettes államtitkár(ság)ai: 2014 május (Forrás: Kormányzati portál és Magyar Közlöny[6])

Szám szerint a legtöbb, összesen hét helyettes államtitkár(ság) tartozik a Miniszterelnökséget vezető államtitkár alá, aki az SZMSZ szerint egyúttal közvetlenül irányítja a Miniszterelnökséget vezető államtitkár kabinetfőnöke (Balczó Barnabás) és az Ellenőrzési Főosztály vezetője (Zombory Emilné) tevékenységét is. A Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár közvetlen irányítása alatt egy, a külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár közvetlen irányítása alatt két, a kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alatt pedig három helyettes államtitkár tevékenykedik.

Összefoglalásképpen az állami vezetők miniszterelnökségi összlétszámát tekintve megállapítható, hogy míg 2010-ben összesen öt, vagyis három politikai (miniszterelnök, általános miniszterelnök-helyettes, Miniszterelnökséget vezető államtitkár) és két szakmai (helyettes államtitkárok) – vezető tevékenykedett a szervezetben, addig 2014 májusában összesen tizenöt állami vezető, vagyis öt politikai (miniszterelnök, miniszterelnök-helyettes, Miniszterelnökséget vezető államtitkár, Miniszterelnökségen működő két államtitkár) és tíz szakmai (helyettes államtitkárok). Amennyiben pedig nem a helyettes államtitkárokat, hanem a helyettes államtitkárságokat vizsgáljuk, akkor az öt politikai vezető mellett a helyettes államtitkári kinevezéssel nem rendelkező két említett vezető, illetve a 2014. április 15-ei hatállyal történő lemondás következtében vezetésében megüresedett szervezeti egység révén tizenhárom (tehát további három) helyettes államtitkárság különböztethető meg.

Végül meg kell említeni, hogy az állami vezetők mellett a Miniszterelnökség szervezetéhez tartoznak egyes kormány(fő) munkáját segítő személyek is. Az egyik ilyen funkció a *miniszterelnöki biztos*, akit a miniszterelnök – normatív utasításával – a feladatkörébe tartozó feladat ellátására nevezhet ki, és akinek tevékenységét a miniszterelnök irányítja. Megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb a miniszterelnök megbízatása megszűnéséig szól, tevékenységének ellátásában pedig a Miniszterelnökség szervezetében működő titkárság segíti.[34] Jelenleg – miképpen a 2. táblázatból is kiderül – két miniszterelnöki biztos van: Giró-Szász András, a kormányszóvivői teendők ellátásáért, illetve Halasi Tibor, a kormányzati döntések végrehajtásáért felelős miniszterelnöki biztosok. Korábban összesen négy volt, az előbb említetteken túl Szijjártó Péter, a miniszterelnöki szóvivői teendők ellátásáért, Nyitrai Zsolt pedig a kormányzati konzultációkkal összefüggő teendők ellátásáért felelt.

	Kinevezés dátuma	Jogviszony megszűnésének dátuma	Felelősségi terület	Miniszterelnöki biztos
1.	2010. 06. 04.	2012. 06. 01.	a miniszterelnöki szóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos	Szijjártó Péter
2.	2011. 09. 12.	hivatalban	a kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos	Giró-Szász András
3.	2011. 09. 13.	2012. 07. 16.	a kormányzati konzultációkkal összefüggő teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos	Nyitrai Zsolt
4.	2011. 11. 01.	hivatalban	a kormányzati döntések végrehajtásának ellenőrzéséért felelős miniszterelnöki biztos	Halasi Tibor

2. táblázat: Miniszterelnöki biztosok: 2010-2014 (Forrás: Kormányzati Portál és Magyar Közlöny[1])

[34] A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, 32. §

A másik ilyen funkció a *kormánybiztos*, akit a Kormány – normatív határozatával – miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására nevezhet ki. A kormánybiztos személyére a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter tesz javaslatot, tevékenységét a miniszterelnök irányítja. Megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb két évre szól (de ezután újra meghosszabbítható, vagy újra kinevezhető), tevékenységének ellátásában pedig ugyancsak a Miniszterelnökség szervezetében működő titkárság segíti.[35] A tevékenységük ellátásában segítséget nyújtó titkárság korábban a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős (KIM) miniszter által vezetett minisztériumban működött, a 2012. június 22-től hatályos kormányszervezeti törvény tette át őket szervezetileg a Miniszterelnökséghez. A kormánybiztosok száma folyamatosan változott az elmúlt évek során. Eddig mintegy huszonöt kormánybiztosi kinevezésre került sor, jelenleg – miként a 3. táblázatból is kiderül – tíz kormánybiztos tevékenykedik.

	Első kinevezés dátuma	Felelősségi terület	Kormánybiztos
1.	2011. 01. 18.	a nemzeti filmipar megújításáért felelős kormánybiztos	Andrew G. Vajna
2.	2011. 05. 01.	a kiemelt sportlétesítmény-fejlesztésekkel, sportberuházásokkal összefüggő kormányzati feladatok ellátásért felelős kormánybiztos	Vígh László
3.	2011. 10. 19.	a Kormány, illetve a miniszterelnök által megjelölt, egyes kiemelt jelentőségű budapesti beruházások irányításával kapcsolatos feladatok ellátására kinevezett kormánybiztos	Füzes Balázs
4.	2012. 01. 01. (2014. 01. 01.)	EU Duna Régió Stratégiával összefüggő kormányzati tevékenység irányításáért felelős kormánybiztos	Medgyessy Balázs
5.	2012. 12. 01.	a hazai, illetve szövetkezeti pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő egyes kormányzati tevékenységek ellátásáért felelős kormánybiztos	Vojnits Tamás
6.	2013. 02. 14.	a 2015. évi Milánói Világkiállítással kapcsolatos összkormányzati feladatok végrehajtása koordinációjának ellátásáért felelős kormánybiztos	Szőcs Géza
7.	2013. 03. 01. (2013. 09. 02.)	az Ős-Dráva Program kidolgozásával és megvalósításával kapcsolatos kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős kormánybiztos	Tiffán Zsolt
8.	2013. 03. 04.	magyar-orosz és magyar-kínai gazdasági kapcsolatokért felelős kormánybiztos	Szijjártó Péter
9.	2013. 05. 15.	az egységes komolyzenei koncepció kialakításával és végrehajtásának koordinálásával kapcsolatos összkormányzati feladatok összehangolásának ellátásáért felelős kormánybiztos	Batta András
10.	2013. 10. 09.	a budai Vámegyed és a fertődi Esterházy-kastély megújításáért felelős kormánybiztos	L. Simon László

3. táblázat: Kormánybiztosok: 2014. május (Forrás: Kormányzati portál és Magyar Közlöny[1])

[35] A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, 31. §

A miniszterelnök a miniszterelnöki biztosok és kormánybiztosok kinevezésén túl diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat *miniszterelnöki megbízottként* történő ellátására is megbízást adhat.[36]

A legutóbbi, 2013. március 28-ai kormányzati tájékoztató adatok[37] szerint – lásd a 4. táblázatot – tizenegy miniszterelnöki megbízott tevékenykedik a Miniszterelnökségen.

	Jogviszony keletkezése	Felelősségi terület	Miniszterelnöki megbízott
1.	2011. 05. 15.	a tudatos nemzeti közjogi gondolkodás megalapozásával és ehhez kapcsolódva a magyar kulturális értékek megőrzésével és fejlesztésével összefüggő feladatok ellátásáért felelős miniszterelnöki megbízott	Kerényi Imre
2.	2012. 01. 10.	Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló törvény végrehajtásával kapcsolatos, továbbá egyéb, a kultúra és a művelődés szakterületeit érintő eseti feladatok ellátásáért felelős miniszterelnöki megbízott	Granasztói György
3.	2012. 03. 06.	a gyermekeket és családokat érintő kormányzati ügyekért felelős miniszterelnöki tanácsadó	Révész Máriusz
4.	2012. 04. 01.	a magyarországi bányák újranyitási lehetőségeinek feltérképezéséért felelős miniszterelnöki megbízott (miniszterelnökségi tanácsadó – kormánytisztviselő)	Kasó Attila
5.	2012. 06. 18.	kulturális megbízott/főtanácsadó (az általános kulturális ügyekért felelős miniszterelnöki megbízott)	Szőcs Géza
6.	2012. 07.01.	fejlesztéspolitikai megbízott/tanácsadó	Molnár Ágnes
7.	2013. 01. 21.	a Normafánál létesítendő téli-nyári sportcentrum és szabadidőpark előkészítéséhez kapcsolódó koordinációs feladatok ellátásért felelős miniszterelnöki megbízott	Vincze P. Márton
8.	2013. 05. 01.	szaktanácsadás a kormánypolitika társadalomelméleti háttere, hazai és nemzetközi politikai folyamatok történeti és aktuálpolitikai vetülete/ főtanácsadó	Tellér Gyula
9.	2013. 05. 01.	szaktanácsadás a nyugati magyarság, NGO/jótékonysági szervezetek nemzetközi kapcsolatai és működése, észak-amerikai kapcsolatok és ezekre vonatkozó média/PR kérdések körében/főtanácsadó	Félegyházy-Megyessy Jenő József
10.	2013. 05. 01.	szaktanácsadás a társadalmi felzárkóztatás, társadalmi konfliktusok kezelése, ezek megoldására szolgáló jelen és jövőbeli stratégiák kidolgozása témakörökben/főtanácsadó	Hegedűs Zsuzsanna Gabriella
11.	2014. 01. 01.	szaktanácsadás a magyar kormány programjában megjelölt fejlesztési célkitűzések megvalósítása, illetve a hazai gazdaság mozgásterének bővítése és versenyképességének erősítése területén/főtanácsadó	Nagy István

4. táblázat: Miniszterelnöki megbízottak: 2014. május (Forrás: Kormányzati Portál és Országgyűlési portál)

[36] A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, 33. § (3) bekezdés.

[37] A táblázatban a 2014. március 13-án, Harangozó Gábor szocialista képviselő által a miniszterelnökhöz benyújtott, „Mekkora díjazásban és milyen juttatásban részesülnek a miniszterelnöki biztosok és megbízottak?" címet viselő írásbeli kérdésre Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes által, március 28-án adott válaszban említett miniszterelnöki megbízottak szerepelnek. Lásd a választ: http://www.parlament.hu/irom39/13943/13943-0001.pdf (2014.04.22.)

A fenti táblázat kiegészíthető néhány további személlyel. A felsorolás ugyanis például nem tartalmazza Balogh Gábort, aki a kormányzati portálon közzétett, a Miniszterelnökség 2013-as szerződéseit tartalmazó dokumentum szerint[38] 2013. június 1-től 2014. május 31-ig szóló megbízási szerződése szerint szakértői tanácsadás keretében javaslatot tesz a miniszterelnök részére a sporttal kapcsolatos koncepciókra, programokra, közreműködik az érintett miniszterek sporttal kapcsolatos tevékenységének összehangolásában. Továbbá a kormányzati portál tájékoztatása szerint[39] Horváth László 2011. november 10-től jelenleg is a nemzeti lovas stratégia előkészítésére és végrehajtására kinevezett miniszterelnöki megbízottként van feltüntetve. Végül az említett dokumentumok nem említik például Szemerkényi Rékát, a miniszterelnök kül- és biztonságpolitikai főtanácsadóját, ugyanakkor a kormányzati honlapon megjelenő aktuális cikkek is főtanácsadóként említik.[40]

V. A Miniszterelnökség létszáma

Ami a szervezet létszámadatait illeti, a miniszterelnök munkaszervezete a korábbi ciklusokhoz képest még mindig relatíve kisméretű szervezetnek tekinthető. Ugyanakkor a Miniszterelnökség 2012 nyarától mind profiljában, mind létszámában folyamatosan növekszik. A vonatkozó kormányhatározat[41] és módosításai szerint kezdetben, 2010 augusztusától meglehetősen kevés, mindössze 94 fős létszám volt meghatározva. Ez a szám 2010. december közepétől 102-re, 2011. február végétől 128-ra, júliustól pedig 134-re emelkedett. Arányait tekintve a legnagyobb mértékű változásra Lázár János kinevezését követően 2012. június végétől került sor, ekkor mintegy duplájára, 275 fősre nőtt a létszám. Az induláskori állapothoz képest 2013 nyarára tehát 181 fővel emelkedett a létszám. A Miniszterelnökség 2013. október 19-től hatályos SZMSZ-e 282 fős – ami épp háromszorosa a 2010. augusztusi 94 fős létszámnak –, a 2014. január 23-án hatályba lépett új SZMSZ pedig már 448 fős létszámot említ. Ez utóbbi közel ötszöröse az induláskori állapotnak, ami elsősorban a Miniszterelnökséget is érintő új fejlesztéspolitikai intézményrendszer kialakításának következménye.

A legnagyobb létszámú szervezeti egység a fejlesztéspolitikáért felelős helyettes államtitkár szervezete, mely 98 fős engedélyezett létszámmal működik. Ezen kívül még két nagyobb szervezeti egység említhető: a kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkárság (92 fős), illetve a gazdálkodásért felelős helyettes államtitkárság (83 fős). A többi szervezeti egység létszáma 2-20 fő között szóródik.

Érdemes megvizsgálni a miniszterelnöki háttérapparátus korábbi és jelenlegi ciklusokban megfigyelhető létszámadatainak összevethetőségét. Ennek kapcsán ugyanis fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a Miniszterelnökség létszáma automatikusan nem vethető össze a korábbi ciklusokban működő Miniszterelnöki Hivatal létszámaival, mert utóbbinak nem a Miniszterelnökség, hanem (részben) a KIM a jogutódja, a két intézmény funkciója pedig nem teljesen azonos. Az önmagában vett összevetés tehát némileg torzít, emiatt az összehasonlításkor figyelembe kell venni, hogy a Miniszterelnökség

[38] A Miniszterelnökség szolgáltatás megrendelésére (is) vonatkozó, megbízási szerződéseket is tartalmazó, 2013. évi szerződéseinek 2013. szeptember 26-ai állapot szerinti, legutóbb közzétett listája. Lásd: http://www.kormany.hu/download/6/e4/01000/Szerzodesek_20130926.pdf#!DocumentBrowse (2014.04.22.)

[39] Lásd: http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnoki-megbizottak-biztosok-es-kormanybiztos (2014.04.22.)

[40] Lásd például: Magyarország köteles részt venni a globális biztonság kialakításában. 2014. március 11. http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/magyarorszag-koteles-reszt-venni-a-globalis-biztonsag-kialakitasaban (2014.04.22.)

[41] A Miniszterelnökségen, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról szóló 1166/2010. (VIII. 4.) Korm.határozat és módosításai.

számadataiban nincsenek benne a korábbi MeH-hez, jelenleg KIM-hez tartozó egyes részterületek (úgymint például a közigazgatás területe). Ugyanakkor annak is üzenete van, hogy a mindenkori kormányzat mit „enged" a miniszterelnök közelébe, hogyan képzeli el és építi fel a miniszterelnök munkaszervezetét. Ebben a tekintetben tehát lehet létjogosultsága az összevetésnek.

Ha megfigyeljük, a korábbi ciklusokban a közigazgatás felügyelete is többnyire a miniszterelnök mögötti háttérapparátushoz tartozott, ebből fakadóan a korábbi időszakok hivatalai a jelenlegihez képest jóval nagyobb méretűek voltak. Müller György könyvében olvasható gyűjtés szerint az Antall- és a Horn-kormányok időszakában a MeH létszáma 500 fő körüli, az első Orbán-kormány alatt 560 feletti, a legnagyobb, 836 fős létszám a Medgyessy-kormány alatt következik be. Az első Gyurcsány-kormány alatt több mint 200 fős visszaesés történt, ami viszont csak átmenetinek bizonyult, ugyanis a második Gyurcsány- és Bajnai-kormányok időszakában az engedélyezett létszám már ismét meghaladta a 700 főt.[42] Összevetésképpen megállapítható, hogy bár folyamatosan emelkedik a Miniszterelnökség létszáma is, a második Orbán-kormány végére a szervezet arányaiban nem közelítette meg a korábbi ciklusok hivatalainak méretét. Érdekes kérdés, hogy a harmadik Orbán-kormányban várhatóan még tovább izmosodó Miniszterelnökség bekebelezi-e a közigazgatás területét, és ennek tükrében az engedélyezett létszám beéri-e vagy esetleg meghaladja-e majd a korábbi MeH említett létszámadatait?

VI. A Miniszterelnökség főbb feladatai

A fentiek tükrében a vizsgálatot a Miniszterelnökség főbb tevékenységének, illetve annak elmúlt években megfigyelhető bővülésének áttekintésével érdemes folytatni. A Miniszterelnökség klasszikus feladatai közé tartozik – többek között – a miniszterelnök munkájának közvetlen támogatása, segítése, a hagyományos igazgatási, illetve összkormányzati politikai koordináció, a kormányzati politika kialakításában, végrehajtásában, ellenőrzésében való közreműködés, illetve a valamilyen szinten megvalósuló politikai stratégiaalkotás és elemzés.

Az elmúlt évek során számos elemmel bővült a Miniszterelnökség tevékenységi köre, igazodva a hipotézisemnek is tekintett összkormányzati célkitűzés megvalósításához. Az eddig bekövetkezett szakmai profilbővülés jellegét és irányait tekintve különbözik a korábbi ciklusok ezirányú tendenciáitól, ugyanis az ide kerülő feladatok elsősorban univerzális és nem partikuláris jellegűek. Azaz nem, vagy nem csak önálló ágazati érdekeltséggel bíró szakpolitikai területek, hanem az egyes szakpolitikai területek egy részét vagy egészét horizontálisan átfogó, döntően összkormányzati érdekeltséggel és hatásokkal bíró feladatok, bár az utóbbi időszakban bekövetkezett főként kulturális jellegű feladatbővülés – mint korábban említettem – e céllal már nem feltétlenül van összhangban.

A Miniszterelnökség jelenlegi feladatai vonatkozásában hat átfogó tevékenységi kör különíthető el. Az első *(1) a kormányzati kommunikáció.* Ebben a tekintetben időben négy szakasz különíthető el, amit összkormányzati jelentősége okán érdemes relatíve részletesebben is áttekinteni. Az első periódus 2010 nyarától 2011 őszéig tartott. 2010 júniusától (egészen 2012 júniusáig) a miniszterelnök kommunikációjáért a Miniszterelnökségen belül – miniszterelnöki biztosként – külön miniszterelnöki szóvivő, Szijjártó Péter felelt, míg 2010 nyarától 2011 őszéig a nemzetközi kommunikációt is magában foglaló kormányzati kommunikáció területe külön kormányszóvivővel – akkor még Nagy Annával, majd távozása után ideiglenesen Kovács Zoltánnal – a KIM-hez volt telepítve. Ez utóbbi tárcánál a 2010-es kormányváltástól kezdődően külön államtitkárság, a Kovács Zoltán vezette Kormányza-

[42] Müller: Magyar kormányzati… 121. o.

ti Kommunikációért Felelős Államtitkárság (az államtitkár irányítása alatt kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkár) is működött.

2011 szeptemberében ebben a felállásban változás következett be (második periódus), ekkor ugyanis a Miniszterelnökséghez telepítették át a kormányszóvivői feladatokat is, ugyancsak miniszterelnöki biztosként kinevezett új kormányszóvivővel (Giró-Szász András) és az ő munkáját segítő stratégiai (Kern Tamás), illetve igazgatási (Mikecz Péter) helyettes államtitkárokkal. 2011 szeptemberétől tehát a kormány és a miniszterelnök kommunikációja egy szervezeti egységen, a Miniszterelnökségen belül, két külön (miniszterelnöki biztos) szóvivő kezében összpontosult. Ez a helyzet 2012 nyaráig állt fenn, innentől kezdődött az egészen 2014 januárjáig tartó harmadik periódus. E szakasz alatt egyfelől a korábban a KIM-hez tartozó nemzetközi kommunikáció felügyelete is a Miniszterelnökséghez – azon belül június 15-től külön helyettes államtitkár, Kumin Ferenc vezetésével a Kormányszóvivői irodához – került, immáron mindhárom területet (a kormány belföldi, a kormány nemzetközi, illetve a kormányfő saját kommunikációja) is egy helyre integrálva. Másfelől június 2-án az addig miniszterelnöki szóvivői feladatokat ellátó Szijjártó Péter – mint korábban említettem – külügyi és külgazdasági államtitkári kinevezést kapott, melyet követően új személyt nem neveztek ki a pozícióra, így a miniszterelnöki szóvivői tisztség megszűnt.

A harmadik periódus alatt további változások is bekövetkeztek. Először is érdemes megemlíteni, hogy 2012 nyarán a KIM-ből immáron hivatalosan is eltűnt a kormányzati kommunikáció területe. 2012. július 28-tól a KIM korábbi Kormányzati Kommunikációért Felelős Államtitkárságának az elnevezése ugyanis Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Államtitkárságra változott. Személycsere ekkor még nem történt, az államtitkárságot továbbra is Kovács Zoltán vezette egészen 2013. február 27-ig, 28-tól ugyanis az EMMI-be távozó Kovács Zoltánt Balatoni Mónika váltotta fel ezen a poszton.

Az immáron teljes egészében a Miniszterelnökségbe integrálódott kormányzati kommunikáció vonatkozásában további, de még mindig a 2012 nyarától számított harmadik periódushoz tartozó változást jelentett, hogy 2012. szeptember 1-jétől kinevezést kapott a kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár. A 2011 őszétől a kormányszóvivői teendőket ellátó miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alatt működő két helyettes államtitkár – mint korábban említettem – a 2012. szeptember 1-jétől hatályos SZMSZ szerint átkerült a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alá: az addigi kormányszóvivői tájékoztatást segítő stratégiai helyettes államtitkár stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár, az addigi kormányszóvivői tájékoztatást segítő igazgatási helyettes államtitkár igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár megnevezést kapott.

A még mindig a harmadik periódushoz tartozó 2013-as évben mindössze két változás történt. Az egyik inkább szimbolikus jelentőségű, ugyanis a 2013. február 1-jei hatállyal módosított SZMSZ szerint a Kormányszóvivői Iroda új elnevezése Kormányzati Információs Központ (KIK) lett. A másik pedig – a fentebb már említett – kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár 2013. június 30-ai felmentése volt, mely változás szervezetileg csak a 2014. január 23-án hatályba lépett új SZMSZ révén realizálódott. 2012 őszétől 2014. január 23-ig tehát a kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alatt három helyettes államtitkárság működött: Havasi Bertalan, Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár (2010. 06. 10-től), Kumin Ferenc, nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár (2012. 06. 15-től), illetve Mányai Zoltán, kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár (betöltve 2012. 09. 01-től 2013. 06. 30-ig).

A kormányzati kommunikáció vonatkozásában negyedik, jelenleg is tartó periódust az új SZMSZ 2014. január 23-ai hatályba lépésétől számíthatjuk, amikor is Giró-Szász András kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alatt hat vezetőt, három helyettes államtitkárt és három további vezetőt nevesít a szabályzat. A három helyettes államtitkár közül kettő az előző periódus óta változatlan: Havasi Bertalan, Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető (2010. 06. 10-től), Kumin Ferenc, nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős (2012. 06. 15-től), egyet pedig a hatályba lépő új SZMSZ realizált Csepreghy Nándor fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár személyében (2013. 07. 31-től, illetve e funkciójában 2014. 01. 23-tól). A másik három vezető közül az egyik Kárpáti Henriett, a Kormányzati Információs Központ (főosztály)vezetője, a másik Mányai Zoltán, a Kormany.hu Szerkesztőség Főosztály vezetője (korábbi kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár), a harmadik pedig Takács Máté Gyula, a Kormányzati Portál Fejlesztési Főosztály vezetője.[43]

A kormányszóvivő munkája, illetve a kormányzati kommunikáció teljes intézményrendszere vonatkozásában végül meg kell említeni a – korábban a kormányszóvivő, jelenleg a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítása alatt működő – Stratégiai és Tájékoztatási Helyettes Államtitkárság tevékenységét is, mely munkájával 2011. szeptemberi létrejötte óta továbbra is támogatja és segíti – többek között – a kormányszóvivő munkáját.

A kormányzati kommunikáció vonatkozásában összegzésként megállapíthatjuk, hogy a hipotézisben állított két korszak e tekintetben is jól elkülöníthető. A ciklus első felében egy széttagolt (duális) kormányzati és miniszterelnöki kommunikációs struktúra működött, 2011 őszétől, még inkább 2012 nyarától viszont az összkormányzati koordináció minél hatékonyabb megvalósítása céljából a teljes (belföldi, külföldi, miniszterelnöki) kommunikáció tekintetében integrációra került sor.

A Miniszterelnökség vonatkozásában kiemelhető második szakpolitikai terület *(2) a kormányzati ellenőrzés*, amit külön ellenőrzési szerv, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) végez, és amelynek irányítását a miniszterelnök a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár útján látja el. A harmadik tevékenységi kör a fentebb már említett, törvényi úton kifejezett miniszterelnöki feladatnak minősített *(3) polgári hírszerzés*, melynek kapcsán két szerv is említhető. Egyfelől a 2012 ősze óta – a Külügyminisztériumtól – a miniszterelnök irányítása alá került, főként az országhatárokon kívül tevékenykedő Információs Hivatal (IH), melynek irányításával összefüggő feladatokat a miniszterelnök a Miniszterelnökséget vezető államtitkár útján látja el. Másfelől ugyancsak a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alá tartozó Nemzetbiztonsági Iroda, illetve az irodát vezető helyettes államtitkár (Kádár Andrea Beatrix) kapcsolódik ehhez a területhez, akinek feladata – többek között – a miniszterelnök, illetve a munkaszervezetet vezető államtitkár külföldi vonatkozású programjainak figyelemmel kísérése, továbbá a kormány tagjai felől érkező információs igények koordinálása és továbbítása az Információs Hivatalhoz.

A Miniszterelnökség tevékenységi körében 2012 nyarától domborodik ki a másik, törvényi szinten nevesített miniszterelnöki feladat, az európai uniós források hatékony felhasználására irányuló *(4) fejlesztéspolitika*. Ennek egyik első elemeként 2012. június 1-jén jött létre a miniszterelnök vezetése alatt álló Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság (NFK), mely kormányszervnek – a vezetőjén kívül – tagja még két miniszter (NFM, NGM), illetve a Miniszterelnökséget vezető államtitkár. Az NFK dönt – többek között – minden olyan projektről, aminek támogatási

[43] Az előbbi vezető 2012 júliusában, utóbbi két főosztály vezetője 2013 júliusában kapta kinevezését.

igénye meghaladja az egymilliárd forintot.[44] A 2012 nyarán bekövetkező nagyarányú személyi változások a fejlesztéspolitika területét is érintették, 2012. július 12-től ugyanis – a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt – kinevezést kapott a Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkár (Homolya Róbert). 2012. november 1-től ugyancsak bővült a miniszterelnök munkaszervezetének fejlesztéspolitikai portfóliója, az NFM-től ugyanis ekkor került át a jelenleg Schultz Gábor ügyvezető által igazgatott Széchenyi Programiroda Nonprofit Kft. (SZPI) működésének szakmai felügyelete, amit 2011 februárjában az Új Széchenyi Terv megvalósításának elősegítésére hozott létre a kormány.

A következő változásra 2013 nyarán került sor. Egyfelől 2013. július 31-ei hatállyal az NFM-től a Miniszterelnökséghez került Csepreghy Nándor (kiemelt) fejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár. Másfelől 2013. augusztus 1-től az uniós forráselosztás új intézményrendszere kialakításának első állomásaként a miniszterelnök – e feladat ellátása érdekében államtitkári megbízatása mellé kormánybiztosi kinevezést is kapó, Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár útján – átvette a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) irányítását.[45]

2014 év elejétől újabb jelentős változások következtek be a Miniszterelnökség fejlesztéspolitikai portfóliójában. Először is január 1-jével megszűnt az NFÜ, a kormány pedig februári határozatában január 1-jével felmentette Lázár Jánost az NFÜ vezetésére vonatkozó kormánybiztosi megbízatása alól.[46] Ugyancsak megszűnt – 2013. december 31-el – Homolya Róbert Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkári megbízatása, akit viszont január 17-ei hatállyal az ekkor újonnan létrehozott Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (FKB) elnökévé nevezett ki a miniszterelnök. Az FKB a 2010-es kormányszervezeti törvény által létrehozott, javaslattevő, véleményező és döntés-előkészítő koordináló szerv, melyet az európai uniós forrásokból megvalósuló fejlesztéspolitika végrehajtásának összehangolása, a fejlesztéspolitika területén hozandó döntések megalapozott előkészítése és a Miniszterelnökség központi koordinációs tevékenységének ellátása, azaz az uniós források kiosztásának koordinálása érdekében hozott létre a kormány. A bizottság elnöke a miniszterelnök által kijelölt személy, tagjai pedig az irányító hatóságok vezetőin kívül a Miniszterelnökséget vezető államtitkár által kijelölt két személy, továbbá az igazoló hatóság vezetője.[47]

A 2013. december 31-el távozó, Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkár, Homolya Róbert helyére, 2014. január 1-től Zsigmondné dr. Vitályos Eszter Zsuzsanna fejlesztéspolitikáért felelős helyettes államtitkár kapott kinevezést[48], aki ezt megelőzően – mint fentebb utaltam rá – a Parlamenti Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság kormányzati előterjesztéseket véleményezésével (is) foglalkozó Szakmapolitikai Főosztályának volt a vezetője. Végül pedig a 2013. július 31-én az NFM-től a Miniszterelnökséghez kerülő Csepreghy Nándor említhető, aki – mint már fentebb említettem – az új, 2014-es SZMSZ értelmében a kormányszóvivői teendőket ellátó miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alatt fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkárként tevékenykedik. A fejlesztéspolitika

[44] A Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásáról és a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásával összefüggésben egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat, illetve a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm.rendelet, 4. § e) pont.

[45] Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 271/2013. (VII. 15.) kormányrendelet, 1. §

[46] 1076/2014. (II. 19.) Korm. határozat kormánybiztos felmentéséről.

[47] A Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságról szóló 1012/2014. (I. 17.) Korm.határozat.

[48] Érdekesség, hogy Vitályos a kinevezést nem Orbán Viktor miniszterelnöktől, hanem Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettestől kapta.

tehát a kommunikáció szintjén is külön kiemelést kapott, jelezve e szakterület Miniszterelnökség szempontjából többszörösen kiemelt jelentőségét.

A Miniszterelnökség tevékenységei vonatkozásában felértékelődtek *(5) a külügyi és külgazdasági ügyek* is, mely szakterületek profiljukat tekintve ugyan átfedésben vannak a nemzetgazdasági és a külügyi tárca ágazati tevékenységével, mégis azok átfogó, más szakterületekre is hatással bíró jelentősége miatt miniszterelnökségi kiemelést (is) kaptak. Ezt egyfelől jelzi, hogy a miniszterelnök korábbi szóvivője, Szijjártó Péter 2012. június 2-án külügyi és külgazdasági államtitkári megbízatást kapott, akinek útján a miniszterelnök ellátja a Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA) irányítását. Az államtitkár közvetlen irányítása alatt 2012 júliusától külügyi (Magyar Levente), 2013. március 19-től pedig külgazdasági (Horváth Zsuzsanna) helyettes államtitkár is működik.

Végül érdemes megemlíteni, hogy több szempontból is kiemelést kapott a Miniszterelnökség tevékenységében a(z) – összefoglaló elnevezéssel – *(6) nemzeti, történeti és kulturális örökség védelme és ápolása* is. Bár e terület jellegét tekintve ugyancsak ágazati (az emberi erőforrásokért felelős tárca) érdekeltségébe tartozik, mégis a nemzetpolitika olyan átfogó, ágazati érdekeltségeken túlmutató jelentőséggel is rendelkezik, mely találkozik a kormányzat által kitüntetett figyelemmel kísért, a Nemzeti Együttműködés Programjában is megjelenő, erre vonatkozó nemzetstratégiai célkitűzéssel. Ezen átfogó tevékenységi kör három elemre bonható. Az egyik a határon túliak támogatása, a klasszikus nemzetpolitika. Ennek jegyében a kormány 2012. december 12-ével létrehozta az erdélyi Magyar Polgári Párt korábbi vezetője, Szász Jenő elnök által vezetett, a Nemzetstratégiai Kutatóintézetet (NPKI), melyet a miniszterelnök irányít. A központi hivatal elsődleges feladata a magyar örökség korszerű újrafogalmazása, a nemzeti összetartozás erősítése, a külhoni magyarság erőforrásainak vizsgálata.[49]

A másik terület a nemzeti és kulturális örökség ápolása. Ehhez kapcsolódóan 2013 februárjától az EMMI felügyelete alól – a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítása alatt – a Miniszterelnökséghez került a kulturális digitalizációval foglalkozó, 2011-ben létrehozott, Lovas Lajos főigazgató által vezetett Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmintézet (MaNDA).[50] 2013. május 22-én pedig létrejött a nemzeti örökség ápolásával, védelmével foglalkozó, Radnainé dr. Fogarasi Katalin elnök által vezetett Nemzeti Örökség Intézete (NÖRI) is, mely a miniszterelnök irányítása alatt álló központi hivatal.[51] A NÖRI látja el – többek között – a Kormány döntési joggal rendelkező, szakmai véleményező és javaslattevő testülete, a 2006 óta Boross Péter korábbi miniszterelnök által elnökölt Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottság működésének operatív és adminisztratív (ügyviteli) feladatait, melynek működési feltételeit 2010 óta ugyancsak a Miniszterelnökség biztosítja, tagjait pedig a NÖRI elnökének javaslatára a miniszterelnök általános helyettese bízza meg.[52]

A kulturális örökség ápolásához kapcsolódó legújabb, a Miniszterelnökséghez kötődő szakterület a nyelvstratégia. A 2014. április 1-el létrehozott, Bencze Lóránt nyelvészprofesszor igazgató által vezetett Magyar Nyelvstratégiai Intézet a miniszterelnök által, a Miniszterelnökséget vezet államtitkár útján irányított központi hivatal, melynek legfőbb feladata a magyar nyelvi örökség föltárása, a nyelv és azzal összefüggésben a kultúra mé-

[49] A Nemzetstratégiai Kutatóintézet létrehozásáról szóló 346/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet, 1-3 §-ok
[50] Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 25/2013. (II. 12.) Korm. rendelet, 1. §
[51] A Nemzeti Örökség Intézete létrehozásáról szóló 144/2013. (V. 14.) Korm. rendelet, 1-3. §-ok
[52] A Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottságról szóló 258/2010. (XI. 12.) Korm.rendelet, 1-2. §-ok

lyebb megismerése, ápolása, gondozása, fejlesztése.[53]

A harmadik terület a történetkutatás, melyhez kapcsolódóan három, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítása alá tartozó intézmény is említhető. Egyfelől a 2013. március 22-vel létrehozott, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítása alatt álló, az MDF első elnöke, Bíró Zoltán főigazgató által vezetett, Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum (RETÖRKI), melyet a Kormány a közösségi emlékezet és a reális, jól megalapozott nemzeti történelmi tudat kialakulásának támogatása céljából, a nemzeti összetartozás erősítése érdekében hozott létre.[54] Másfelől a 2013. június 12-ei kormányhatározattal felállítását elhatározó, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megalapított Molnár Tamás Kutató Központ (MTKK), mely a XIX–XX. századi magyar politikai és szellemi élet szempontjából meghatározó jelentőségű tudományos munkák kutatására, megőrzésére jött létre.[55] Végül pedig a 2014. január 2-től felálló, Szakály Sándor történész által főigazgatóként vezetett, a latin igazság szóval elnevezett VERITAS Történetkutató Intézet, mely a nemzeti összetartozás erősítése érdekében jött létre abból a célból, hogy a magyar közjogi hagyományokat méltó módon bemutassa, valamint az elmúlt másfél évszázad sorsfordító politikai és társadalmi eseményeit hitelesen, torzításmentesen, a mai kor elvárásainak megfelelő, a nemzettudatot erősítő céllal feldolgozza, továbbá a közösségi emlékezet és a reális, jól megalapozott nemzeti történelmi tudat kialakulását támogassa.[56]

A Miniszterelnök tevékenysége kapcsán végül érdemes megemlíteni, hogy bár a szervezet SZMSZ-e szerint nem folytat vállalkozási tevékenységet, a következő gazdálkodó szervezetek tekintetében alapítói, tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogokat gyakorol: Széchenyi Programiroda Tanácsadó és Szolgáltató Nonprofit Kft., Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt., Friends of Hungary Foundation Incorporated, Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány, Holocaust Dokumentációs Központ és Emlékgyűjtemény Közalapítvány, Kelet- és Közép-európai Kutatásért és Képzésért Közalapítvány.[57]

VII. Hogyan tovább? – A 2014-es új struktúra

Írásom elején az volt a hipotézisem, hogy a miniszterelnök munkaszervezetének 2010-2014 közötti négy éves időszaka két jól elkülöníthető szakaszra bontható. Az első két év a klasszikus szakmai-titkársági feladatokra, a második kettő a politikai-koordinációs feladatokra helyezte a hangsúlyt. A Miniszterelnökség 2012 nyarától megfigyelhető, mind szervezeti (állami vezetői), mind működési (tevékenységi profilbővülés) változásainak bemutatásával meglátásom szerint igazolni tudtam e két szakasz eltérő jellegét. Megállapítható tehát, hogy a Miniszterelnökség elmúlt négy évben megfigyelhető, fentiekben részletesen bemutatott szervezeti és személyzeti változásai, tevékenységi profilbővülései igazolják a hipotézisnek tekintett állítást, miszerint 2012-től az addigi, inkább csak szakmai-titkársági tevékenységre fókuszáló működéssel szemben tudatosan került

[53] A Magyar Nyelvstratégiai Intézet létrehozásáról szóló 55/2014. (III. 4.) Korm.rendelet, 1-3. §-ok

[54] A Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum létrehozásáról szóló 83/2013. (III. 21.) Korm. rendelet, 1-3. §-ok

[55] A Molnár Tamás Kutató Központ felállításáról szóló 1314/2013. (VI. 12.) Korm. határozat

[56] A VERITAS Történetkutató Intézet létrehozásáról szóló 373/2013. (X. 25.) Korm. rendelet, 1-3. §-ok. Ehelyütt érdemes megjegyezni, hogy a kommunista diktatúrával kapcsolatos állami emlékezet megőrzésével, valamint a diktatúra hatalmi működésének feltárásával foglalkozó 2014. január 1-jei hatállyal, külön törvénnyel létrehozott, az Országgyűlés által február 2014/1. 3-án megválasztott öttagú, Földváryné Kiss Réka történész-néprajzkutató által elnökölt, hivatalát tekintve Dergán Ádám főigazgató által vezetett Nemzeti Emlékezet Bizottsága (NEB) nem kapcsolódik a Miniszterelnökséghez, a törvény szerint minden más szervezettől független. Lásd a Nemzeti Emlékezet Bizottságról szóló 2013. évi CCXLI. törvény 1-5. §-ait.

[57] 1/2014. (I. 22.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 1. § (1) bekezdés, 31-32 pont

hangsúly az összkormányzati politikai koordináció szervezeten keresztüli minél hatékonyabb megvalósítására, és ennek érdekében struktúráját és feladatait tekintve is átfogó és többirányú reformra került sor. A fontosabb nemzetközi modellek szempontjából ugyanakkor egyértelmű iránykijelölés nem valósult meg, hiszen a miniszterelnök mögötti háttérapparátus – a KIM és a Miniszterelnökség sajátos kapcsolatát tekintve, óvatos párhuzam vonásával – egyfelől a teljes ciklus alatt magán viselte a brit rendszer „dualitását" (Cabinet Office – Prime Minister Office), ugyanakkor a szervezetileg „monisztikus" német Bundeskanzleramt alapmodellje is visszaköszönt, elsősorban az összkormányzati koordináció tudatos felerősítése révén.

A szervezet vezetése szempontjából külön érdekességet jelent a második szakaszban kialakult felállás. A Miniszterelnökség vezetési struktúrájában ugyanis – mint említettem – sajátos helyzetet teremtett, hogy a jogállását tekintve egyenrangú három államtitkár közül a szervezetet vezető államtitkár a munkaszervezet működését tekintve mégis kiemelt pozícióban van. E struktúrából fakadó sui generis jogi-jogállási helyzetet a – június 6-tól hatályos, Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvény[58] értelmében minisztériumi rangra emelkedő – Miniszterelnökség miniszter által történő vezetése kétségtelenül feloldja, ugyanakkor ezzel valójában inkább csak magasabb szintre tolódik fel a probléma. A Miniszterelnökség minisztériumi kiemelésével a szervezet – jogállását tekintve a miniszterekkel egyenrangú – vezetője ugyanis immáron a kormány struktúrájából emelkedik ki.

Amennyiben miniszteri minőségben vezetik a szervezetet, lehetőség van arra is, hogy a jogalkotó kiemelt közjogi jogállást adjon a szervezet vezetője számára. Vagyis – leginkább a kormányszervezeti státustörvényben, illetve annak felhatalmazása alapján a miniszterek feladatát megállapító statútumban – formálisan is valamilyen szintű feladatmeghatározó, illetve egyéb ilyen jellegű jogosítványokkal ruházza fel, ami ugyanakkor egyértelműen felülírná a kormánytagok közötti, eddig hagyományosnak mondható egyenlőség elvét. Bár – miképpen a KIM miniszter, illetve közigazgatási államtitkár észrevételezési és kifogásolási joga is bizonyítja – a jogállásban azonos helyet elfoglaló személyek (miniszterek) esetében a belső munkaszervezet személyi állományának kialakítását tekintve jelenleg is beleszólása van a KIM vezetésének a többi minisztertárs munkájába, még ha ez a hatáskör kétségtelenül különbözik a vezetői autonómiát jelentősebben befolyásoló, konkrét feladattűző jogosítványoktól.

Mindenesetre a minisztériumokat felsoroló említett törvény újításként – szakítva az eddigi közjogi hagyományokkal – különbséget tesz a kormányzati koordinációt elsősorban ellátó, kvázi „általános", illetve ún. szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok között. Előbbihez – külön bekezdésben elkülönítve a többitől – a Miniszterelnökséget, utóbbihoz pedig nyolc[59] minisztériumot sorol, összességében eggyel növelve tehát a tárcák eddigi számát. A Miniszterelnökség ebben az új struktúrában 1990 óta először lesz ténylegesen is minisztérium, hiszen az 1990 és 2010 között működő Miniszterelnöki Hivatal – bár 1998 és 2010 között miniszter vezette – nem ekként működött. A Miniszterelnökség – miképpen vezetője, a törvényjavaslathoz előterjesztőként csatlakozó,

[58] Lásd a miniszterelnök 2014. május 10-ei megválasztásának napján, eredetileg a miniszterelnök és általános helyettese által előterjesztett, T/106. számú törvényjavaslat alapján elfogadott, Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvényt. A javaslat: http://www.parlament.hu/irom40/00106/00106.pdf (2014.05.10.). A kihirdetett törvény: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=169709.264413 (2014.05.29.)

[59] Belügyminisztérium, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Földművelésügyi Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Külügyi és Külgazdasági Minisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. Lásd: Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény 1. § (1)-(2) bekezdéseit.

az általános vitában nyitóbeszédet tartó Lázár János fogalmazott – olyan *kvázi politikai minisztérium* lesz, mely elsősorban látja el az összkormányzati koordinációt, ami ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy a kormány feladatellátásának keretében ne lennének olyan szakpolitikai feladatai is, mint például a már eddig is a Miniszterelnökséghez kapcsolódó európai uniós források felosztása, vagy az újonnan ide kerülő vidékfejlesztés.[60]

A munkaszervezet vezetési metódusa kapcsán végül felmerülhet az a lehetőség is, hogy a jelenleg is egyfajta kvázi miniszterelnök-helyettesi funkciót betöltő szervezetvezető miniszteri rangra emeléséhez egyúttal ténylegesen miniszterelnök-helyettesi kijelölést is kap a miniszterelnöktől. E közjogi funkcióhoz adott esetben már könnyebben lehet a többi miniszterrel szemben is érvényesíthető meghatározott többletjogosítványokat biztosítani, bár a kérdés politikai érzékenysége és kényessége valószínűleg ez esetben is megmaradna. Mindez továbbá kétségtelenül összefügg a korábban már említett, Stumpf által is elemzettekkel, vagyis, hogy mekkora formális/informális hatalmat „enged" a miniszterelnök a munkaszervezetét vezető személynek?

Összességében érdekes kérdés tehát, hogy hosszú távon vajon milyen fejlődési utat választ majd a 2014-ben felálló kormány miniszterelnökének munkaszervezete? Fennmarad-e a kancellária típusú modellhez közelebb álló elrendezés, esetleg még tovább erősödik a koordináló-vezérlő funkció, vagy lehet-e reális alternatíva a klasszikus titkársági működéshez történő visszatérés? A 2014 májusában kibontakozó fejlemények[61] mindenesetre azt vetítik előre, hogy az előbbi modell fog tovább érvényesülni, és a miniszterelnök mögötti munkaszervezet a közigazgatási (szakmai) és politikai koordináció együttes letéteményeseként elsődleges felelőse lesz a teljes összkormányzati koordinációnak. Az utóbbi javára eldőlni látszik tehát a kormányzati struktúra kialakítását övező azon izgalmas kérdés is, hogy vajon marad-e a KIM és a Miniszterelnökség brit rendszerhez hasonlatos duális elrendezése, vagy inkább a szervezetileg egységes német Bundeskanzleramthoz hasonló hivatal irányába történik elmozdulás? A KIM megszüntetése, az igazságügy és közigazgatás miniszteriális szétválasztása, a közigazgatás meghatározott részének Miniszterelnökséghez telepítése kétségtelenül az utóbbi irányt mutatja.

Mindez szorosan összefügg a kormányzati struktúra kialakítása vonatkozásában követni kívánt filozófiával, vagyis, hogy érdemes-e megtartani, hosszabb távon lehet-e hatékonyabban működtetni a szakpolitikai területeket tekintve gyakorta mamut méretűvé váló integrált (vagy a sajtó által csúcs jelzővel illetett) minisztériumokat (pl.: EMMI)? Fenntartható-e a 2010-ben kialakított, „senior" és „junior" miniszterekkel (szakpolitikai államtitkárokkal) felálló kormányzati/államtitkári struktúra, vagy a jelző nélküli államtitkári funkció maradjon meg a miniszter helyettesítésére összpontosító állami vezetői kategóriának? E tekintetben úgy tűnik, hogy a jogalkotó nem kíván változtatni az alapkoncepción, és – bár észlelték a problémákat[62] – továbbra is a különböző ágazatok

[60] Lázár János előterjesztő nyitóbeszéde Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvényjavaslat általános vitájában. Országgyűlés, 2014. tavaszi ülésszak, 4. ülésnap, 18. felszólalás. 2014. 05. 13. http://sgis1.parlament.hu/cgi-bin/mkogy/playseq?date1=20140513&time1=131557&offset1=005707.76&date2=20140513&time2=131557&offset2=012239.76&type=real (2014.05.23.). A vidékfejlesztés Miniszterelnökséghez kerüléséről lásd a Miniszterelnökség vezetőjének nyilatkozatát: Lázár János: A Miniszterelnökséghez kerülhet a vidékfejlesztés. Kormányzati Portál, 2014. május 22. http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/lazar-janos-a-miniszterelnokseghez-kerulhet-a-videkfejlesztes (2014.05.22)

[61] Szabó András: Ilyen lesz a harmadik Orbán-kormány, Origo Hírportál, 2014. 05. 10. http://www.origo.hu/itthon/20140509-fidesz-orban-viktor-harmadik-kormanya.html (2014.05.10.)

[62] Lázár János említett felszólalásában az EMMI kapcsán például érdemi dilemmának nevezte, hogy vajon nem megy-e a működés hatékonyságának rovására, hogy ilyen sok, szerteágazó téma került integrálásra ebbe a minisztériumba. Hangsúlyozta, hogy alapvető szempont, nevezetesen a következő hét

integrált minisztériumi működésében látják az egyes szakpolitikák hatékony megvalósítását. A Miniszterelnökség ebben a struktúrában pedig mint az integráció „csúcsa" vehet részt az elkövetkező kormányzati ciklusban.

Összefoglalva tehát megállapítható, hogy a miniszterelnök munkaszervezetének 2014-es tervezett átalakítása csak a teljes kormányzati struktúra újragondolásával lehetséges. Az új miniszteriális struktúra kialakításakor a jogalkotóknak többek között mérlegelnie kellett, hogy vajon beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket a korábban hagyományosan a belügyi tárca kompetenciájához tartozó közigazgatás, illetve a korábban – és a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló említett törvény értelmében – ismét külön tárcaként működő igazságügy területének összevonása, az ágazati szempontból hatalmasra duzzadt erőforrások felett rendelkező minisztérium, az EMMI kialakítása, vagy éppen az önálló Pénzügyminisztérium megszűntetése. A monisztikus korábbi Miniszterelnöki Hivatal 2010-es szervezeti dualizálásának értékelése és ez alapján továbbgondolása és 2014-es reformja tehát csak mindezek fényében végezhető el. A most formálódó új struktúra első tapasztalatai alapján az irányok mindenesetre már körvonalazódnak, de pontosabb válaszokat csak az elrendezés alapjául szolgáló jogszabályok, szabályzatok kimunkálása, és az első egy-két év gyakorlati tapasztalatai alapján lehet majd adni.

évben rendelkezésre álló hazai és európai uniós források humán-infrastruktúrára fordítható része miatt gondolják különösen fontosnak, hogy miután az ország legnagyobb versenyképességi előnye maga az ember, minden – legyen az jólét, egészség, oktatás, tudás –, ami velük kapcsolatos egy minisztériumban kerüljön összehangolásra. Lásd: Lázár János előterjesztő nyitóbeszéde Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvényjavaslat általános vitájában. Országgyűlés, 2014. tavaszi ülésszak, 4. ülésnap, 18. felszólalás. 2014. 05. 13.

Bisztriczki László, jogtanácsos, birtokvédelmi szakértő

A szomszédjogi törvény és a szükségtelen zavarások gyakorlata

I. Az új Ptk. és a szomszédjogi törvény

A 2014. március 15-én hatályba lépett Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) 5:23 §-a szinte változatlan megfogalmazással – a dolog használatának általános magánjogi korlátjaként – tartalmazza a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 100. §-ába foglalt szükségtelen zavarás generálklauzuláját. Eszerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.

Az új Ptk. kodifikációja során a kazuisztikus szabályozás szükségességének szakmai vitái eredményeképpen a szomszédjogi szabályok vonatkozásában az a megoldás született, hogy a törvénykönyv csak a magasabb absztrakciós szintű normákat tartotta meg, a gyakorlati élethelyzetek, az ingatlantulajdonosok és birtokosok gyakorlati problémáiban eligazítást nyújtó részletszabályokat pedig külön jogszabályban rendezte a jogalkotó. Így az új Ptk. az egyes szomszédjogok köréből csak a földtámasz jogát és a szomszédos telek igénybevételére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. A konkrét viszonyokat rendező szomszédjogi előírásokat – figyelemmel arra, hogy a tulajdonhoz való alapvető jog korlátozását tartalmazzák – a jogalkotó törvényi szinten, a 2013. november 8-án kihirdetett, a szomszédjogok és a tulajdonjog korlátainak különös szabályairól szóló 2013. évi CLXXIV. törvényben (a továbbiakban: szomszédjogi törvény) szabályozta.

A törvény előterjesztése még jelentősen különbözött a végül elfogadásra került törvényjavaslattól: az előterjesztés a szükségtelen zavarás határainak pontosítására a *„helyben szokásos használat”* fogalmat kívánta bevezetni, melynek a definícióját is meghatározta. Eszerint helyben szokásos használatnak minősült volna egy adott ingatlan használatának valamennyi olyan módja, amely jellegében megegyezik a szomszédos ingatlanokon rendszeresen folytatott tevékenységekkel, és velük azonos zavarási móddal jár. A *„helyben szokásos használat”* fogalmának tartalmi kitöltését azonban a bírói gyakorlatnak kellett volna kidolgozni. Ennek oka az előterjesztéshez fűzött szakmai indokolás szerint az volt, hogy a nemzetközi összehasonlítás alapján is látható, hogy a szükségtelen zavarás tilalmának generálklauzuláját kiegészítő, és annak határait megadó helyben szokásos tevékenység fogalmi elemeinek és tartalmának kidolgozása a bírói gyakorlat számára könnyebb, mint annak meghatározása, hogy mi tekinthető szükségtelen zavarásnak.

Felvetődik azonban a kérdés, hogy a szomszédos ingatlanok használati módja mennyiben egyezik, vagy különbözik egymástól, illetve a szomszédos ingatlanokon folytatott egyes zavaró tevékenységek, módok mértéke mennyiben azonos vagy különböző, és ez a mérték túl van-e a helyben szokásos használat által megengedett mértéken vagy sem. Kétségbevonhatatlan az is, hogy az emberi különbözőségből kifolyólag a szomszédok nem használják azonos módon az ingatlanukat, egyesek szeretnek hangosabban zenét hallgatni, vagy több baráti összejövetelt szervezni, mások gyakrabban grilleznek a kertben füstöt okozva. Tény, hogy a bíróság a *„helyben szokásos használat”* fogalmának bevezetése esetén sem szabadult volna meg a mérlegelés szükségességétől, csak nem a zavarás szükségtelen mértékét kellett volna mérlegelnie, hanem azt, hogy a zavaró tevékenység belül van-e a *„helyben szokásos használat”* fogalmi körén, vagy azon kívül esik.

Az előterjesztés konkrét iránymutatást tartalmazott abban a kérdésben, hogy a hatósági engedély alapján folytatott tevékenység ellenkező bizonyításig helyben szokásos

használatnak minősült volna. Ez a vélelem a birtoklásban megzavart fél igényérvényesítését nehezítette volna meg a hatósági engedély alapján működő gazdasági, kereskedelmi, vendéglátó egységekkel, szórakozó helyekkel szemben. Bizonyos, hogy a *„helyben szokásos használat”* fogalmának bevezetése a szükségtelen zavarás jogalkalmazói kezelését alapjaiban változtatta volna meg, és sok gyakorlati kérdést vetett volna fel, de a szomszédjogi törvény javaslata már nem tartalmazta az előterjesztésben szereplő fogalmat és az arra épülő szabályokat. Így a 2014. március 15-én hatályba lépett szomszédjogi törvény az új Ptk.-ból kimaradó szomszédjogi szabályokat, valamint a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ptké.) egyes szomszédjogi szabályait pontosítja és állítja logikus rendbe, kiegészítve a nem ismert tulajdonos tilosban talált állatára vonatkozó utaló szabállyal.[1]

II. Zavaró magatartások a birtokvédelemben

A birtokvédelmet érdemlő helyzetet teremtő zavaró magatartások jogterületének szabályozása tehát – apróbb kiegészítésektől, stiláris módosításoktól, és a szabályok rendszerbeli áthelyezésétől eltekintve – lényegében nem változott, a bírói gyakorlatnak e téren nem kell újabb elméleti kategóriákat gyakorlattal megtöltenie. Az eddig felhalmozott gazdag jogeset-anyag pedig a legkülönbözőbb birtokvédelmi helyzetekben szükséges döntések meghozatalához is iránymutatást adhat.

A birtokvédelmi helyzetek kialakulása során az objektív tényezőkön túl számos szubjektív elem is szerepet kap: a birtokvitás eljárások megindítása alapvetően függ az egyes ember toleranciájának határaitól, s e határvonal hollétében is számos tényező közrejátszik: az egyén habitusa, intelligenciája, emocionális képessége, a másik emberhez (szomszédhoz) való viszonya, pillanatnyi hangulatállapota. Objektív elemként fejti ki hatását az életkor, az eltűrendő behatás gyakorisága, a társadalmi helyzet, valamint az egyén egzisztenciája. Számtalanszor feltett kérdés, hogy köteles-e bárki eltűrni azt, hogy a szomszédja bosszantó zajt okozzon, a gyermeke nap, mint nap hangszeren gyakoroljon, vagy zavaró szagot árasztó állatokat tartson a portáján? Lehet-e birtokvédelmet kérni azért, mert az egyik ingatlantulajdonos gyakrabban grillez a kertjében füstöt okozva, mint amit a szomszédja elvisel, vagy gyakrabban hív baráti társaságot, melynek zaja a pihenni kívánót zavarja? A tulajdon használatának joga, a vállalkozáshoz való jog elsőbbséget élvez-e, ha a birtokvédelem során szembekerül a pihenéshez való joggal, a nyugodt birtoklás jogával? Az építkezőnek kell-e az építésjogi szabályok, és az engedélyében meghatározott követelmények betartásán túl a szomszédjogokra is figyelemmel lenni?

Megannyi típusprobléma, mely időről időre újra felbukkan a birtokvédelemmel foglalkozó bírók, előadók asztalán, de a hasonló ügyekben mégsem születik minden esetben ugyanolyan döntés. A birtoktól való megfosztás, a birtokból történő *„kiesés”*, mint jogi kategória ugyanis sokkal inkább nyilvánvaló és körülhatárolható, és ezáltal jobban érzékelhető, megfoghatóbb kategória, mint a birtoklásban történő zavarás, mellyel szemben szintén birtokvédelem igényelhető. A birtoklásban való zavarást az ítélkezési gyakorlat is tág értelemben fogja fel, nemcsak a dolog feletti hatalom gyakorlásának akadályozását érti rajta, hanem számos olyan magatartást is, amely a birtokost az uralma alatt lévő dolog rendeltetésszerű használatában akadályozza.[2] A birtoklásban történő zavarással kapcsolatos legfontosabb kérdés, hogy hol van az a határvonal, melyet elérve az adott ügyre vonatkozóan azt lehet mondani,

[1] A szomszédjogi törvény 2. § (2) bekezdése szerint, ha a tilosban talált állat tulajdonosa nem ismert, a Polgári Törvénykönyv (az új Ptk.) találásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

[2] EBH2010.2220

hogy a sérelem nagysága elérte a birtokvédelmet érdemlő mértéket, és mivel indokolható a sérelem *„tűrni köteles”* mértéke? Az említett objektív és szubjektív tényezőkön túl a zavarás elfogadható mértékét tűrő tolerancia határát befolyásolják még a körülmények és pillanatnyi élethelyzetek is, hiszen egy kisgyermekes anyát sokkal kevésbé zavar egy, a társasházban fölötte lakó család gyermekének szaladgálása által okozott lábdobogás, mint egy csendet megszokó és igénylő nyugdíjas embert.

III. A zavarás és a szükségtelen zavarás fogalmi körülírása

A Ptk. 100. §-ában megfogalmazott generálklauzula mások, különösen a szomszédok védelmében megfogalmazott szabály, mely a *„szükségtelen zavarás”* fogalmának használatával határozza meg a zavarásnak azt a mértékét, melynek tanúsításától a tulajdonos tartózkodni köteles. Bizonyos mértékű zavarás tehát megengedett, azonban a szükségesnél nagyobb mértékű már jogellenes. A birtokvédelem szempontjából e jogszabályhely kiterjesztően értelmezendő abból a szempontból, hogy nemcsak a tulajdonos, hanem a birtokos sem lépheti át a zavarás szükséges mértékét, ellenkező esetben a birtoklásban megzavart alappal hivatkozhat a birtoksértés megtörténtére. A szomszédjogi törvény 6. § (2) bekezdése meghatározza, hogy bizonyos szomszédjogi viszonyok tekintetében[3] az ingatlan tulajdonosával egy tekintet alá esik az ingatlan egészét vagy valamely meghatározott részét jogszerűen használó személy.

A *„szükségtelen zavarás”* fogalmával meghúzott elvi határvonal egyik oldalán található tehát az a tér, mely a tulajdonos-birtokos dolog használatával kapcsolatos cselekvési lehetőségeit határozza meg, melyet a szomszéd tűrni köteles, és e határvonal választja el ettől azt a teret, melyben a behatás a szomszéd jogait már oly mértékben zavarja és sérti, amitől a tulajdonos-birtokos tartózkodni köteles. A jogalkotó azonban a *„szükségtelen zavarás”* fogalmát az új Ptk.-ban sem definiálta, de ha arra sor került is volna, határának holléte az elválasztott jogi terek között továbbra is kérdés maradt volna. Így azonban a fogalom és a határvonal hollétének meghatározása szempontjából továbbra is a bírói gyakorlatban előfordult jogesetek során kikristályosodott elvek nyújthatnak segítséget. Számos döntés született a felperes és az alperes javára is, mind a birtokvédelemmel kapcsolatos, és a szomszédjogi, mind szomszédjogok megsértésével kapcsolatos kártérítési perekben.

A kérdés az új Ptk. és a szomszédjogi törvény szabályait figyelembe véve is az marad, hogy hol helyezkedik el a szükségtelen zavarás határvonala, lehet-e általános, vagy típusügyekre vonatkozóan iránymutatást adni a jegyző előtt, illetve a bíróságon zajló birtokvédelmi ügyekben e vonatkozásban, vagy a korábbi döntéseket esetjog-jellegűen felhasználva minden ügyben egyediesítve, az egymással szemben álló érdekek súlyát mérlegelve lehet csak magalapozott döntést hozni?

A szomszédjogi viták egy része emberi gyarlóságból fakadó irigységen, féltékenységen, kapzsiságon, rosszindulaton alapul, más részük kiváltó oka a szomszéddal kapcsolatos vélt, vagy valós sérelem, melynek orvoslására a panaszosok, illetve felperesek javukra szóló döntést szeretnének kicsikarni a hatóságtól. Ilyen kiindulópontból megközelítve sok minden *„zavarhatja”* a szomszédot: a zöldebb fű, a szebb ingatlan, az, hogy nem látja a szomszéd tevékenységét, de ettől sokkal valósabb problémák az építkezéssel, beárnyékolással, zajjal, szaggal, állattartással okozott sérelmek. A zavarás általános értelemben olyan magatartás, mely másnak kellemetlenséget, kényelmetlenséget, valamilyen hátrányt okoz, illetve elvonhatja a figyelmét attól, amivel éppen foglalkozik, vagy amire koncentrálni szeretne. A zavarás erőssége, gyakorisága a megzavart felet felbosszanthatja, benne indulatot gerjeszthet, idegességet

[3] A tilosban talált állat vonatkozásában, a magántulajdonra áthulló gyümölcsök és az ingatlanokat elválasztó kerítés tekintetében az ingatlan jogszerű használói.

idézhet elő, mely hosszú időn keresztül haragos, gyűlölködő szomszédi viszonyhoz vezethet. Vannak azonban a mindennapi életnek olyan velejáró jelenségei, zajai, melyeket a megszokás és az emberi szervezet védekező-mechanizmusának működése eredményeképpen egy idő után észre sem veszünk. Egy évek óta vasúti sín mellett élő embernek a vonat zaja pont olyanná válik, mint a megszokott óra ketyegése a szobában. A természet működésének is vannak olyan zajai (mennydörgés, korai madárcsicsergés), mely szélsőséges esetben zavaró jelenségként fogható fel, mégis abszurditás lenne ilyenek miatt jogi lehetőségek igénybevételét fontolóra venni.

A szomszédjogi törvény előterjesztésének – meg nem valósult, de – elvitathatatlan érdeme, hogy kísérletet tett a szomszédjog körében megvalósuló *„zavarás"* fogalmának a definiálására. A fogalom részben egzakt módon taxatív felsorolással, részben kissé homályosan minden fizikai és kémiai áthatásra kiterjesztve zavarásnak minősítette volna az ingatlan használata és az ingatlanon végzett tevékenység által keltett és érzékelhető hangok, gázok, gőzök, szagok, rezgések, rázkódások, hőhatás, továbbá valamennyi fizikai és kémiai jellegű, az ingatlan fizikai határait átlépő és érzékelhető áthatást. Nem volt egyértelmű azonban, hogy az ingatlan használatába beleértendő-e az ingatlan használatának mellőzése, az ingatlan elhanyagolása, melyek következtében számos zavaró birtoksérelem, *„áthatás"* keletkezhet. A telekhatárra épített ingatlan omladozó vakolata, lyukas ereszcsatornája, a gondozás nélküli növényzet, az évszakok váltakozása következtében áthulló, falevelek is a gyakorlatban előforduló birtokvédelmi ügyek gyakori indítóokai. Mindenesetre azzal, hogy a hatályba lépett szomszédjogi törvény nem élt a fogalom-meghatározás lehetőségével, a zavarás szomszédjogi értelemben vett fogalma továbbra is hiányzó definíció e jogterület szabályozási köréből.

A zavarás általánosan körülírt jelentéséhez képest többletelemet magában hordozva a szükségtelen mértékű zavarás olyan hátrány okozása, mely a szokásos mértéket meghaladja,[4] amikor a szomszéd érdekeit figyelmen kívül hagyva valósítja meg tevékenységét a zavarást okozó fél. A Ptk. 100. § azt kívánja, hogy ha a dolog használata során a magatartás megvalósításakor variációs lehetőségek állnak rendelkezésre, akkor az kerüljön kiválasztásra, amely a szomszéd érdekeit figyelembe véve a legkisebb érdeksérelmet okozza számára.

A szomszédjogi törvény előterjesztése még megfogalmazta a szükségtelen zavarástól történő tartózkodás, mint kötelezettség ellentét párját, így az ingatlan helyben szokásos használatából eredő zavarást – feltéve, hogy az nem aránytalan vagy jelentős mértékű – a szomszédok tűrni lettek volna kötelesek. A helyben szokásos használat fogalmi bevezetésének elvetése következtében azonban ez a rendelkezés is kimaradt a szomszédjogi törvényből.

Ahhoz, hogy valaki a szükségtelen zavarás okozását elkerülje, a rendeltetésszerű joggyakorlást, a jóhiszeműséget, valamint a kölcsönös együttműködési kötelezettséget előíró alapelveket is alkalmaznia kell. Ugyanakkor a Ptk. 100. §-a nem azt a követelményt támasztja, hogy az egyén a saját tulajdonosi érdekeinek a sérelmével, és a szomszéd érdekeinek előtérbe helyezésével járjon el, hanem azt, hogy olyan módot válasszon, amellyel elkerülhetetlen hátrányokat nem okoz.[5] Annak ellenére, hogy a szükségtelenség határvonalának holléte számos szubjektív tényezőtől is függ, mind a *„zavarás"*, mind maga a *„szükségtelenség"* objektív fogalom. Nem azért lesz tehát egy zavaró tevékenység szükséges mértéken túli, mert a szomszéd annak érzi, és nem is ettől lesz jogellenes. A szükségtelen zavarás kérdéskörében a legtöbb esetben csak az ellentétes érdekek összemérése, az egymással szemben álló jogok és igények mérlegelése, összevetése alapján dönthető el, hogy az érdeksérelem megvalósult-e, és milyen döntéssel valósulhat meg az

[4] BH1994.661
[5] BH2011.279

érdekegyensúly, vagyis hogyan érhető el a zavarás szükségtelen mértékének a megszüntetése.[6]

A szükségtelen zavarás meghatározásánál nem lehet figyelmen kívül hagyni a világban és a technikában rejlő folyamatos változás, fejlődés bekövetkezését. A városfejlesztéssel, valamint a motorizáció fokozódásával szükségképpen és elkerülhetetlenül együtt jár bizonyos mértékű zavarás, hiszen minden fejlesztés, minden beruházás óhatatlanul okoz érdeksérelmeket is.[7] A bírói gyakorlat a technikai fejlődés folytán adódó új élethelyzetekre figyelemmel, a Ptk. 100. §-ának alkalmazhatóságát kiterjesztette azokra az esetekre is, amikor valaki a dolgot nem tulajdonjoga, hanem egyéb jogcímen (pl. közterület-használati engedély) használja.[8]

IV. A szükségtelen zavarás bizonyítása

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) általános jogelvként mondja ki azt, hogy a jogvita elbírálásához szükséges bizonyítékok rendelkezésre bocsátása – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a feleket terheli.[9] A Pp. 164. § (1) bekezdése a bizonyítás körében szintén alapelvként említi, hogy a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el. A Ptké. 26. §-a egy speciális jogterületre ültette át a jogelv alkalmazását, amikor úgy rendelkezett, hogy a birtokvita eldöntéséhez szükséges tényeket annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a jegyző valónak fogadja el. Ez utóbbi szabályt azonban sem az új Ptk., sem a szomszédjogi törvény, sem az új Ptk. hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezéseket magában foglaló új Ptké.[10] nem tartalmazza. Mindezeket figyelembe véve mind a birtoksérelem, mind az azzal kapcsolatos szükségtelen zavarás mértékének megvalósulását, vagy el nem érését továbbra is – a Pp. általános jogelvei alapján – annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll.

A zavarással megvalósuló birtoksérelemről történő döntés során mindkét fél érdekeinek egymáshoz viszonyított összevetésével, a szolgáltatott bizonyítékok alapos mérlegelésével lehet csak meghatározni egyedileg azt, hogy történt-e szükségtelen zavarás vagy sem. A rendelkezésre álló bírói gyakorlatból több bírósági döntés is kifejti azt, hogy a szükségtelen zavarás tényét, a felperesnek kell bizonyítania, és a szükségtelen zavarás megvalósulása egyben a jogellenességet is megalapozza.[11] Az alperest viszont annak bizonyítása terheli, hogy mindent megtett annak érdekében, hogy a szükségtelen zavarást elkerülje.[12] A speciális szaktudást igénylő kérdésekben bizonyítékként felhasználandó szakértői vélemény beszerzése szükséges. „A beszerzett szakvélemény része a bizonyítási anyagnak, és mint ilyen, bírói mérlegelés tárgya. A mérlegelés azonban nem terjedhet

6 BH2002.179; BH2002.357; BDT2003. 785; BDT2008.1919;
7 BH2002.357
8 BDT2003. 785; EBH2010.2220
9 Pp. 3. § (3) bekezdés 1. mondata

10 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény
11 EBH2007.1600; BH2006.184 II. Ez utóbbi döntés kimondja, hogy a felperest terheli annak bizonyítása, hogy az alperes az antennatorony létesítésével szomszédját szükségtelenül zavarja. A tulajdonjog társadalmi rendeltetésének megfelelő gyakorlásával, a közérdekű építmények létesítésével bizonyos fokú zavarás - sok esetben elkerülhetetlenül - együtt jár. A zavarás önmagában azonban nem minősül szükségtelennek, ilyen vélelmet semmilyen jogszabály nem állít fel. Kártérítésre pedig csak a szükségtelen zavarás ad alapot.
12 A BDT2007.1567 számú döntés kifejti, hogy a kilátás elvonásával kapcsolatos kártérítési igény miatt indított perben a felelősség alóli mentesülése érdekében - a Ptk. 339. § (1) bekezdésére figyelemmel - az alperesnek kell bizonyítania azt, hogy az ingatlanát a saját, illetve a felperesek érdekeinek összhangba hozatala mellett nem lehetett volna olyan módon beépíteni, hogy a felperesek ne károsodjanak, illetve, hogy károsodásuk mértéke kisebb legyen. Ha ez a bizonyítás a részéről sikerrel jár, teljesen mentesül a kártérítési felelősség alól.

odáig, hogy a bíróság a per szempontjából döntő jelentőségű és szakértelem nélkül el nem bírálható körülménynél a szakvélemény megállapítását mellőzve, meg nem felelő indokok alapján bírálja felül azt, elutasítva a felperesi igényt s magát a károsodás bekövetkezését."[13] A szükségtelen zavarás megtörténtének megállapítása azonban nem lehet szakértői kompetencia, ennek megállapítása, ezáltal a jogsértés megvalósulása tárgyában történő döntés minden esetben a bíróság hatáskörébe tartozik.[14]

V. Zajjal megvalósított birtokjogi, szomszédjogi sérelmek

A jegyzői birtokvédelmi határozatok – egyrészt azért, mert a jogkérdés elbírálása bírói hatáskör, így a tényhelyzet alapján döntenek a birtokvédelemről, másrészt, mert döntésük keresettel támadható a bíróságon – sokkal kevésbé alapoznak a szükségtelen zavarás megállapítására, mint a bírói döntések. A jegyző abból a szempontból vizsgálja a feltárt tényeket, bizonyítékokat, hogy az megvalósít-e birtoksértést, vagy nem. Ettől függetlenül maga a birtoksérelem is akkor valósul meg, ha a zavarás a szükségtelen mértéket meghaladja, vagyis ha a jegyző a döntésében nem is hivatkozza a szomszédjogi generálklauzulát, a döntése során végeredményben mérlegeli azt.

A leggyakoribb szomszédjogi sérelem a zajjal, hanghatással okozott zavarás, mely a birtoklás zavartalanságával, a pihenéshez való joggal kerül általában összeütközésbe. Egy önkormányzati döntés tartalma szerint a panaszos azt sérelmezte, hogy a szomszédja az udvaron fűrészgéppel, motorkerékpárral okoz zajt, kopácsol, köszörül, és más egyéb zajt is okoz. A panaszos nem tudta bizonyítani, hogy a zaj olyan mértékű, ami a szükségtelen zavarást megvalósítja, amivel szemben a jegyző azt állapította meg, hogy a zajok olyan tevékenységből származnak, ami nem tilos, és a szomszéd a lakhatással, a ház körüli teendőkkel rendszerint együtt járó zajokat tűrni köteles.[15]

A zajjal történő zavarások sérthetnek vállalkozói érdekeket is. Abban a birtokvédelmi ügyben, melyben egy vendégházban a vendégek szórakoztatására a tulajdonos karaoke gépet szerzett be és bocsátott a rendelkezésükre, a szomszédos kemping működtetője tett panaszt. A jegyző megállapította, hogy a nagyteljesítményű szórakoztató berendezés működtetése birtokháborítást valósít meg, ezért annak használatát megtiltotta. Értékelése szerint a zajhatás a szükségtelen zavarás mértékét elérte, így a birtoksértést megvalósította. Szintén a hangos zenehallgatással kapcsolatban foglalt állást a jegyző, amikor kifejtette, hogy az ezzel kapcsolatos jogvitát az érdekek egymáshoz mérésével és a társadalom elvárásaihoz igazodva kell feloldani, így a rendszeres és indokolatlan zajkeltések birtokháborítónak minősülnek, és azokat senki sem köteles tűrni.[16]

Sokkal összetettebb problémára világítanak rá a sportpályákkal kapcsolatos jogesetek. Az önkormányzati tulajdonú sportpályán a bíróság a kosárlabda palánk leszerelésére kötelezte az alperest, mert annak használata során keletkező zaj az elviselhető mértéket meghaladóan zavarta a szomszédos ingatlan tulajdonosait. Kifejtette, hogy az önkormányzatnak alapvető kötelessége a sportolási lehetőség biztosítása, ez azonban nem járhat a felperesek és a környéken lakók nyugalmának, pihenéshez való alkotmányos jogának sérelmével. Figyelembe vette azt is, hogy az alperes a város más pályáin is tudja biztosítani a sportolási lehetőséget, és azt is, hogy az idő-

[13] BH1998.272
[14] BDT2003.833
[15] A tényállás szerint a motorkerékpár zaja annak közlekedésre történő használatából, és javítás utáni kipróbálásából eredt, a motoros fűrészt akkor használta a szomszéd, amikor a téli tüzelőt vágta fel, a kopácsolás hangja a gyújtós és a tűzifa felhasogatásából eredt.
[16] A jegyző megállapította ugyanis, hogy a birtoksértő magatartása (hangos zenehallgatás) lehetetlenné tette a kérelmező lakásának rendeltetésszerű használatát, mert zavarta a nyugalmát.

beli korlátozás – mivel azt a használók nem tartották be – nem vezetett eredményre.[17]

Egy magánkézben lévő telken létrehozott futballpálya ügyében a jegyző korlátozta a sportpálya időbeli használatát, és a zaj csökkentésére kötelezte a birtoksértőt, hogy a pálya használata következtében keletkező zavarás a szükségtelen zavarás mértékét ne haladja meg. A városi bíróság kifejtette, hogy a tulajdonost megilleti az ingatlan hasznosításának a joga, de csak a Ptk. 100. §-ának keretein belül, ezért az egyes esetekben nagyobb számú közönségnek rendezett mérkőzésre is használt ingatlan sportpályaként történő használatát megtiltotta. Mérlegelése során figyelembe vette, hogy a sportpálya csendes kertvárosi lakókörnyezetben van, melyben a zavaró hatás fokozottabban érvényesül. A megyei bíróság részben azért változtatta meg a döntést az első fokú bíróság által megállapított tényállás alapján, mert túlságosan általánosnak találta az ingatlan sportpályaként történő használatának a megtiltását, holott vannak olyan sportok is, melyek nem valósítanak meg birtokháborítást, nem akadályozzák a felpereseket ingatlanuk rendeltetésszerű használatában. A bíróság a BH2000.53 számú jogesetben köztudomású tényként bizonyítás nélkül valónak fogadta el[18] azt, hogy a labdarúgópálya üzemeltetésével jelentős hang-zajhatás és egyéb zavaró áthatás jár együtt, ami szükségtelen zavarásnak minősülhet. A felperes azonban csak olyan zajhatást csökkentő megoldásra tarthat alappal igényt, amely az alperes részéről gazdaságosan kivitelezhető.

A bírói gyakorlat munkálta ki azt, hogy az elfogadható indok nélkül működtetett zajkeltő szerkezet akkor is birtoksértést valósít meg, ha a szomszéd, akit zavar az nem a közvetlen, hanem csak a második szomszéd.[19] A 2009.1955 számú Elvi Bírósági Határozat egy mobil átjátszó-torony szükségtelen zavarásának megállapítására és ezzel együtt a környező ingatlanok értékcsökkenése miatt megállapítandó kártérítésre irányuló perben azt is kifejtette, hogy a Ptk. 100. §-a nemcsak a közvetlen szomszéd, hanem bárki más szükségtelen zavarásától való tartózkodást, illetőleg bárki más jogainak veszélyeztetésétől való tartózkodást követeli meg. Nem mentesít a szomszédjogi kötelezettség alól az, ha a tevékenységre a zavarást megvalósító hatósági engedéllyel rendelkezik.[20] A tevékenységre adott engedély ugyanis nem jelenti azt, hogy a szomszédjogi szabályok megsértésével lehet az engedélyezett tevékenységet folytatni. Ha egy vendéglátóegység, italbolt engedéllyel működik, akkor is köteles gondoskodni arról, hogy a szomszédos ingatlanok használatát szükség nélkül ne zavarják és a szomszédok nyugalmát ne háborítsák.[21] Az engedéllyel végzett tevékenységtől történő eltiltás, vagy annak időbeli korlátozása viszont csak akkor indokolt, ha a jogellenes behatás, birtokháborítás más módon nem szüntethető meg.[22] Ezt támasztja alá a BH1992.100 számú jogeset is, melyben megállapításra került, hogy a hangos zeneszolgáltatással megvalósított birtokháborítási perben a másodfokú bíróságnak az eltűrni nem köteles zajok kiküszöbölésére igazságügyi műszaki szakértő bevonásával kellett volna műszaki megoldásokat találnia.

A zajártalomtól védendő ingatlan határaira vonatkozóan is kiforrott gyakorlat áll rendelkezésre. A zajkibocsátási határérték meghatározására szolgáló mérési pontok a vonatkozó szabványok szerint az épület zajtól védendő homlokzata előtt 2 méter távolságban, vagy az épületek közötti emberi tartózkodásra, pihenésre, üdülésre szolgáló terüle-

[17] A sportpályát használók ugyanis az azt körülvevő dróthálót megbontva a használati időn kívül, késő este is a sportpályán tartózkodtak.
[18] A Pp. 163. § (3) bekezdése alapján a bíróság az általa köztudomásúnak ismert tényeket valónak fogadhatja el. Ugyanez áll azokra a tényekre is, amelyekről a bíróságnak hivatalos tudomása van. Ezeket a tényeket a bíróság akkor is figyelembe veszi, ha azokat a felek nem hozták fel, köteles azonban a feleket e tényekre a tárgyaláson figyelmeztetni.
[19] BH1975.117
[20] BH1988.32
[21] BH1980.378 Az italbolt fenntartója köteles a rendet biztosítani, a rendzavarókat eltávolítani és az italos emberek kiszolgálását megtagadni.
[22] EBH2010.2220

teken a terület határán kell kijelölni. Mivel a zavartalan birtoklás joga a birtokost nem csak a lakóépület, hanem az ingatlan beépítetlen része tekintetében is kétségkívül megilleti, és a szabványok előírásaiból nem vonható le olyan következtetés, hogy nincs mód az ingatlan kertjében mérési pont kijelölésére, a zaj- és rezgésvédelemről szóló rendeletben meghatározott határérték betartása az ingatlan kertjére is vonatkozik.[23]

VI. A vállalkozás szabadsága és a szükségtelen zavarás

Magyarország Alaptörvénye *XII. cikk* (1) bekezdésének első mondata kimondja, hogy mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. A birtoklásban történő zavarás tág értelmezése folytán ez az alapvető szabadságjog is gyakran kerül ellentétbe a szomszédjogi korlátozással. A magánszektor vállalkozásai a gazdasági konjunktúra során a piac igényeinek megfelelően fejlődtek, növekedtek, s ez óhatatlanul sérelmes helyzeteket idézhetett elő. Egy városi bíróságon a kereskedelmi és szolgáltatási tevékenységgel kapcsolatban született döntés szerint az alperes – aki eredetileg papír- és nyomtatványkereskedéssel foglalkozott – a 2003. évtől főként építőanyagok árusításával kezdett foglalkozni az ingatlanán, ami jelentős mennyiségű targoncával történő árumozgatást, kamionokról történő lepakolást, vasáru darabolását, ezáltal por és zaj növekedését jelentette. A bíróság megállapította, hogy a családi házas övezetben – annak ellenére, hogy az ingatlan forgalmas út mellett fekszik – a tehergépkocsi és a targoncahasználat mértéke a szomszédos lakóépületben életvitelszerűen élő felpereseket szükségtelenül zavarja, ezért targoncahasználat és a tehergépkocsi forgalom megszüntetésére kötelezte az alperest. A felhalmozott építőipari anyagok látványával kapcsolatban azonban úgy ítélkezett, hogy az esztétikailag kedvezőtlen, azonban ez nem zavarja a felpereseket az ingatlanuk használatában. A megyei bíróság a vállalkozási tevékenység aránytalan korlátozását vélte felfedezni a döntésben, így a benyújtott fellebbezések folytán az ítéletet részben megváltoztatta és megadott időkorlátok között a tehergépkocsi forgalmat és a targoncahasználatot engedélyezte. Megállapította, hogy az alperes tevékenysége zajjal, porral jár ugyan, de a felperesek a tevékenységet tűrni kötelesek azzal, hogy az alperesnek a tevékenységét oly módon kell folytatnia, hogy azzal a felpereseket szükségtelenül ne zavarja. A bíróság a szemben álló érdekek – vagyis a vállalkozás szabadsága és a nyugodt birtoklás joga – összevetésének eredményeként érte el a zavarás szükségtelen mértékének megszüntetését, melyet már a felperesek tűrni tartoznak.[24]

A jegyző a tényekre alapozva utasította el egy apartman ház ellen benyújtott birtokvédelmi kérelmet, melynél a vendégek által használt tűzrakó hely füstje okozta a birtoksérelmet. A tűzrakó hely évi néhány alkalommal történő használatával okozott füsthatás kellemetlen, de nem olyan mértékű, mely a szükségtelen zavarás fogalmát kimerítené, ezért a jegyző a birtokháborítást sem állapította meg. Szintén elutasító döntés született abban az ügyben, melyben a kérelmező a társasházban lévő nyelviskola működését és az ezzel okozott zavarást (zaj, csengő nyomkodása) kifogásolta. A tényállás feltárása folytán azonban kiderült, hogy a működtető mindent megtett annak érdekében, hogy a nyelviskola működésével a szomszédoknak a lehető legkisebb sérelmet okozza.[25]

A zenés szórakozóhelyek működtetése szintén a vállalkozási körbe tartozik, emellett a szórakozni kívánó emberek igényeinek kielégítésére szolgál, és az ilyen vendéglátó egysé-

[23] EBH2002.827; BH2003.346

[24] Hasonló jogesetet ismertet a BH2002.179 számú bírósági döntés is, melyben a bíróság az érdekegyensúly helyes megteremtésével (az italkereskedésben az árumozgatás 6-9 óra közé történő korlátozásával) érte el a zavarás szükségtelen mértékének a megszüntetését.

[25] Az oktatás végeztével egyszerre hagyják el az épületet a tanulók, figyelmeztető táblákat helyeztek ki a tanulók által okozott zaj csökkentése érdekében, a dohányzóhelyet a kérelmező egyetértésével alakították ki.

gek által okozott zajhatás sok esetben birtokvédelmi ügyek tárgya. A zeneszolgáltatás megtiltása, a működés korlátozása a vállalkozás fennmaradását, nyereségtermelését veszélyezteti. Nem mellékes körülmény azonban az, hogy milyen környezetben működik a szórakozóhely. A BH1992.100 számú bírósági döntésben sem az első-, sem a másodfokú bíróság nem kötelezte a zeneszolgáltatás megszüntetésére az alperest annak ellenére, hogy tényként állapították meg, hogy a bárban a zeneszolgáltatás rendkívül hangos volt, mely a felperesek ingatlanának rendeltetésszerű használatát lehetetlenné tette. A felperesek ingatlana ugyanis a Balaton-part legforgalmasabb városában, annak szórakozó negyedében a főutcán helyezkedett el. A Balaton-parthoz hozzátartoznak a szórakozóhelyek, melyet a nyaralóknak is tudomásul kell venniük, a zeneszolgáltatás megtiltása esetén akár valamennyi szórakozóhelyet ugyanerre lehetne kötelezni. Ezek alapján elegendőnek találták a bíróságok a dB értékben meghatározott hangerő-korlátozást, illetve azt, hogy a felperes ingatlana felől csak zárt ajtók mellett szolgáltatható zene. A Legfelsőbb Bíróság (LB) azonban két lényeges momentumra mutatott rá ebben az ügyben, mely mind a bírósági, mind a jegyző előtt lefolytatott – zajszintmérést alkalmazó – ügyekben irányadó lehet. Önmagában az, hogy a bíróság meghatározta a betartandó dB-értéket nem nyújt kellő jogvédelmet a felperesek számára, ők ugyanis nincsenek abban a helyzetben, hogy ezt bármikor ellenőrizni tudják, az sem várható el, hogy minden esetben, amikor az ítéletben előírtak megsértésre kerülnek külön-külön jogvédelemért forduljanak a hatóságokhoz. Még az sem biztosítja a kellő jogvédelmet, hogy a bárt működtető hangerő-szabályozó berendezést szerzett be, hiszen ez sem garantálja azt, hogy a megengedett zajszintet nem fogják túllépni. A LB kiemelte, hogy igazságügyi műszaki szakértő bevonásával azt kellett volna felderíteni, hogy milyen műszaki megoldások alkalmazásával küszöbölhetőek ki azok a zajhatások, melyeket a felperesek már nem kötelesek tűrni.

Lényeges megjegyezni azt is, hogy ha a zavaró (vállalkozási) tevékenység miatt az ingatlanban bekövetkezett forgalmi értékcsökkenés miatt a felperes már kártérítést kapott, nem igényelheti ugyanakkor a birtokháborítást megvalósító zavarás megszüntetését is, mert a két igény kizárja egymást.[26] A kártérítés ugyanis a fennálló birtokháborító állapot okozta hátrány ellensúlyozására szolgál, ezért ha a birtoksértő állapot megszüntetésére kötelezik az alperest, a kártérítés veszíti el jogalapját.

VII. Építkezés, közérdekű építmények létesítése

Az építkezéssel, építményekkel kapcsolatos szomszédjogi ügyekkel kapcsolatosan is érvényes az előzőekben említett gyakorlati elv, hogy a kártérítés és a birtokvédelem bíróság által történő biztosítása kizárják egymást. Az építkezéssel kapcsolatban leggyakoribb birtokvédelmi igényként, a benapozás elvesztése, az újonnan épített épület okozta árnyékból adódó hátrány, az ingatlanra való belátás, rálátás miatti intimitásvesztés, valamint a kilátás megszűnése merül fel. Fokozottan érvényesül a szomszédok érdekeinek egybevetése, mely már megjelenik az építkezést megelőző engedélyezési eljárás során. A szomszédok érdekein túl az építési hatóságnak egyéb szempontokat (településrendezési terv, városképbe történő illeszkedés, stb.) is figyelembe kell vennie. A szomszédjog általános szabálya alapján azonban a bíróságnak azt kell vizsgálni, hogy a tulajdonos az építkezés milyen módjai között választhatott: az egyes építési módok reá nézve milyen előnyökkel, illetve hátrányokkal jártak volna, és ezt kell egybevetni a szomszéd érdekeinek sérelmével. Ha ennek eredményeként azt állapítják meg, hogy a tulajdonos a szomszédjai számára kedvezőbb építési módot nem választhatott volna, kártérítés megfizetésére nem kötelezhető.[27] Az építkezés során akár kilátás elvétele, akár építkezéssel a szomszédos ingatlanban okozott kár megté-

[26] EBH2001.517
[27] BDT2008.1794

rítése, vagy a szomszédos ingatlanban okozott értékcsökkenés megállapítása miatt indít eljárást a felperes, az alperesnek azt kell bizonyítania – és ezzel együtt a bíróságnak is azt kell tisztáznia – hogy az építkezés során mindent megtett-e annak érdekében, hogy a szomszéd szükségtelen zavarását elkerülje.[28]

A szomszédjogok rendszerint akkor kerülnek összeütközésbe a közérdekkel, amikor a város- és úthálózat-fejlesztéssel, üzletközpontok, távközlési átjátszó-tornyok, elektromos vezetékek létesítésével kapcsolatban merül fel a birtoksérelmet szenvedő ingatlanban értékcsökkenés, vagy növekszik meg olyan áthatás, mely a szomszédokat zavarja. Előfordul olyan kereseti kérelem, melyben megjelenik sérelemként, és az ingatlan értékét csökkentő tényezőként az átjátszótornyok, villamos vezetékek egészségre gyakorolt káros hatásaitól való félelem is.[29] Összességében elmondható, hogy a felsorolt építmények létesítése engedélyköteles, de ezekben az ügyekben is irreleváns az engedély megléte, mert az a szükségtelen zavarást nem teszi jogszerűvé, és a közérdek sem zárja ki a jogellenességet. Az építtető elsődleges kötelessége az, hogy a kivitelezés az engedélynek megfelelően történjen, másodsorban kötelessége úgy megvalósítani az építményt, hogy az a szomszédokat szükségtelenül ne zavarja.

Mind a jegyző, mind az első és másodfokú bíróság elutasította a panaszos birtokvédelmi kérelmét, melyet az Országos Villamostávvezeték Zrt. ellen nyújtott be a külterületi szántóföld ingatlanán létesített távvezeték tartóoszlopok miatt. Az alperest a vezetékjogra engedélyes bízta meg a kivitelezéssel, az engedélyező határozat kifüggesztésre került a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján. A felperes arra hivatkozott, hogy a munkálatok megkezdésekor még nem volt jogerős a határozat, és bizonyos feltételek hiányában az vezeték közcélúnak tekinthetősége sem állt fenn. A vezetékjogi engedélyek birtokában végzett tevékenységet a bíróságok nem ítélték birtoksértőnek, és arról is tájékoztatták a felperest, hogy az engedélyező határozatok jogszerűségének vizsgálatára a birtokvédelmi eljárás keretében a bíróságnak nincs lehetősége.

Az építményekkel kapcsolatban a bíróságok feladata leggyakrabban annak tisztázása, hogy az építmény létesítése, az azzal okozott szükséges vagy szükségtelen zavarás milyen mértékben csökkenti a szomszédos ingatlan értékét, és alapos-e a felperes kárigénye. Ha az alperest nem terheli felróhatóság az útkialakítás folytán megnövekedett zajjal okozott kárért, mert a jogszabályoknak eleget téve, közérdekből, az elfogadott rendezési terv alapján, a közlekedésfejlesztési programnak megfelelően és körültekintően járt el, akkor a zavarással nem lépte túl a szükséges és elkerülhetetlen mértéket. A városfejlesztéssel és a motorizációval szükségképpen és elkerülhetetlenül együtt jár bizonyos mértékű zavarás, ezért minden ügyben egyedileg – az ellentétes érdekek összemérése alapján – kell mérlegelni, hogy a zavarás ad-e alapot kárigény érvényesítésére.[30] A kártérítési igényekkel kapcsolatos ügyekben a kár megtérítése alól az sem mentesít, ha a tevékenység a társadalom széles rétegeinek érdekét szolgálja.[31]

VIII. Állattartás

Nemcsak a kisebb és nagyobb városok, hanem a falusi turizmus fejlődésével, a városi emberek visszaszármazásával a kisebb településekre, egyre többször birtokvédelmi problémát okoz a falvakban is az állatok tartása, annak ellenére, hogy az erre vonatkozó szabályozást általában önkormányzati rendelet tartalmazza. Míg városban inkább a kedvtelésből tartott állatok, addig kistelepüléseken a haszonállatok tartása zavarhatja a szomszédokat. A jegyző előtt folyamatban volt ügyben a csirkéket tartó szomszéd még a jegyző döntése előtt úgy csökkentette az állatok szagát a szükségtelen zavarás mérté-

[28] BDT2007.1567; BDT2007.1552
[29] EBH2009.1955
[30] EBH2001.408; BH2002.357
[31] EBH2007.1600

ket meg nem haladóra, hogy az ólat az ingatlan másik részére áthelyezte, így a jegyző – birtokháborítás hiányában – elutasító döntést hozott. Ugyanakkor egy másik ügyben évtizedes vita mutatkozott meg a vendégházat működtető és a haszonállatokat tartó szomszédok között, ugyanis a településen hatályban lévő állattartási rendeletet az állattartó alapvetően betartotta, csak kisebb szabálytalanságokat állapítottak meg (pl. hígtrágya tároló le nem fedése) így szükségtelen mértékű zavarást, mely birtokvédelmet indokolt volna nem találtak. Az állattartás megtiltása – mely a vendégház tulajdonosának igénye volt – aránytalan mértékű korlátozás lett volna, ez a falusi környezetben az önkormányzati rendelet betartása mellett nem volt indokolható. A bírói gyakorlatban is töretlen az az álláspont, hogy, ha a felperes olyan környezetbe megy lakni, ahol az állattartás a hatóság engedélye alapján nem tilos, akkor az ezzel okozott bizonyos fokú zavarást a társadalmi együttélés szabályai szerint köteles elviselni.[32] A BH1989.148 számú bírósági döntési is lényegesnek tartja figyelembe venni, hogy az adott környezet jellegére tekintettel megvalósul-e a birtokháborító magatartás. Kiemeli azonban, hogy az állattartáshoz fűződő érdek megítélésénél figyelembe kell venni azt is, hogy az állattartás a helyben szokásos mértéket rendszeresen és jelentősen meghaladja-e.

A kedvtelésből tartott állatok tenyésztése esetén is viszonylagos a szükségtelen zavarás, és az ingatlan zavartalan használatához fűződő érdeket kell egybevetni a kutyatartáshoz, tenyésztéshez fűződő gazdasági és személyes érdekkel. A hatósági engedély hiánya önmagában nem jelenti a szomszédjogok sérelmét, nem teszi szükségtelenül zavaróvá több eb tartását. Figyelemmel kell lenni a lakókörnyezet kialakult élet-, és szokásrendjére, ha aszerint akár kis és nagy haszonállat is tartható, valamint a tenyésztést végző szerzett, védelmezett jogára abban az esetben, ha a tartható kutyák számának meghatározására vonatkozó önkormányzati rendelet csak jóval később lépett hatályba.[33]

IX. Szükségtelen zavarás ütközése alapjoggal

A gyülekezési jog szabad, rendőrhatósági engedéllyel történő gyakorlása során kifejtett figyelemfelhívó szabad véleménynyilvánítás következtében fellépő zavarás megítélésére is akad bírósági gyakorlat. A hangosító berendezéssel tartott rendszeres demonstrációk zaja az állami intézmény működését zavarta, ütközött az alkalmazottak munkavégzéséhez, egészséges környezethez való jogával. A LB kifejtette, hogy gyülekezéshez való jog csak másik alkotmányos alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése érdekében korlátozható. A gyülekezési jog gyakorlója pedig csak annyiban élhet jogszerűen alkotmányos jogával más alapjogok terhére, amennyiben az a szükségesség és az arányosság követelményeinek megfelel. A véleménynyilvánítási és gyülekezési jog gyakorlásának tehát határt szabnak a szomszédjogi, valamint a tulajdonjog védelmére és a birtokvédelemre vonatkozó szabályok.[34]

Összegzés

Jelen tanulmány arra vállalkozott, hogy a Ptk. megújulása során megalkotott szomszédjogi törvény szabályait is figyelembe véve elemezze a birtokvédelem körében előforduló szükségtelen zavarásokat, megkísérelte annak fogalmi körülírását, és kiemelte az önkormányzati és bírósági esetjog alapján azokat a kikristályosodott elveket, melyek alkalmazása az új Ptk. és a szomszédjogi törvény hatályba lépését követően is iránymutatást ad a jegyző, valamint a bíróság előtt folyó birtokvédelmi ügyekben. Tekintettel arra, hogy ezen a jogterületen a variációs lehetőségek tárháza kifogyhatatlan, a legtapasztaltabb szakember is találkozik a típusügyek mellett különleges, egyedi problémákkal, melyek helyes megoldásához a gyakor-

[32] BH1982.91

[33] BH2012.260

[34] BH2011.132

latban meglévő jogelvek alkalmazása mellett a szükségtelen zavarás határvonalának az egyedi ügyhöz igazított, minden körülményt figyelembe vevő mérlegelése vezethet.

Bárány V. Fanny – Havasi Bianka, joghallgatók
PTE ÁJK, Óriás Nándor Szakkollégium, Közjogi Tagozat

Az önkormányzatok törvényességi felügyelete hazánkban és külföldön[1]

I. Bevezetés

A közigazgatás törvényessége a közigazgatási jogi irodalom egyik legtöbbet tárgyalt témaköre. Sokan és sokféleképpen dolgozták már fel e témát, számos cikk, tanulmány jelent meg az elmúlt években, évtizedekben. Mégis azt gondoljuk, hogy mindazon változások, amelyek a közigazgatást a közelmúltban jellemezték – különös tekintettel a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szabályozásának átalakulására – témaválasztásunkat aktualizálják.

Írásunkat, mint ahogy az a címből is kitűnik, két fő téma köré csoportosítottuk. Az első egy nemzetközi kitekintés, e részen belül is jelentős szerepet tulajdonítva a törvényességi kontroll egyes szabályozási modelljeinek, a külföldi megoldások főbb vonulatainak, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának. A Charta többek között olyan kiemelkedően fontos alaptételeket, irányelveket tartalmaz, amelyeket hazánk az elsők között fogadott el és épített be a nemzeti szabályozásba. Ezt követően, pedig a hatályos jogforrások alaptörvényi, törvényi és rendeleti szintjének bemutatásán keresztül, a jelenleg működő törvényességi felügyelet kerül vizsgálódásunk középpontjába, amely során az egyes felügyeleti eszközökkel kapcsolatban mind a pozitívumokat, mind a negatívumokat megfogalmazzuk. (Ez azonban gyakran nehézkes, mivel a szabályozás nem tekint vissza túl hosszú múltra, így bizonyos eszközök tekintetében a tapasztalatok jelenleg még hiányosak.)

Munkánk célja, hogy mind hazánkban, mind pedig más államokban működő helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll rendszerét, sajátosságait, valamint a leszűrhető tapasztalatokat megfogalmazzuk.

II. Nemzetközi kitekintés

Mielőtt ténylegesen is rátérnénk a törvényességi felügyelet jelenkori magyar szabályozásának bemutatására, fontosnak tartjuk ismertetni a nemzetközi szinten irányadó Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának vonatkozó cikkeit, valamint az önkormányzatok autonómiájával kapcsolatban kialakult modelleket, illetőleg egyes államoknak az önkormányzatok feletti kontrollra vonatkozó szabályozási megoldásait.

1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája – amely a helyi önkormányzás területén alapdokumentumnak tekintendő – 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt. Összefoglalja azokat a közös értékeket, amelyek Európa demokratikus helyi önkormányzatainak működésében rejlenek.[2] A Charta lefekteti azokat a minimális szabályokat és garanciákat, amelyeket a tagállamoknak interpretálniuk kell a nemzeti szabályozás kialakítása során, illetve biztosítja a helyi önkormányzatok működési kereteit, amely kereteket azonban már a részes államoknak kell tartalommal megtölteni.[3] Magyarország a kelet-európai országok közül elsőként vállalta a Chartában megfogalmazott elveket, amelye-

[1] Jelen tanulmány a 2014. évi Szamel Lajos Tudományos Ösztöndíj-pályázaton I. helyezést elért pályamunka rövidített és szerkesztett változatát tartalmazza.

[2] Fogarasi József: A helyi önkormányzatok. HVG ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. 40. o. Idézi: Dr. Bekényi József: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Ön-Kor-Kép. 1998/9.

[3] A Chartát aláíró ország magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismer el a Charta első részéből, amelyek közül tízet, a Charta által megjelölt szakaszokból kell kiválasztani.

ket az 1997. évi XV. törvénnyel hirdettek ki és vált a belső joganyag részévé.[4]

A Charta 8. Cikke rendelkezik a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletéről. Ennek 1. pontja szerint „[a] helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni."[5] Jól látható tehát, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi kontrolljának eseteit és az eljárás rendjét a tagállamok csakis alkotmányi vagy törvényi szinten meghatározott keretek között gyakorolhatják (ennek a hazai szabályozás is eleget tesz). A Charta 8. Cikkének 2. pontja arról rendelkezik, hogy „[a] helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azoknak a feladatoknak a vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át."[6] A felettes államigazgatási szerv tehát főszabályként csak a helyi önkormányzatok tevékenységének törvénynek, valamint alkotmányos elveknek való megfelelését vizsgálhatja, de a szabályozás kivételesen lehetőséget biztosít célszerűségi ellenőrzésére is azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatok végzik. Az ezt követő 3. pont arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletének gyakorlása során a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozásának mindvégig arányban kell állnia a védeni szándékozott érdekek fontosságával.[7] A felügyeletet ellátó szervnek fontos betartania ezt a fajta arányosságot, magyarán nem avatkozhat be az önkormányzat működésébe pusztán saját meglátása szerint.

Úgy tűnhet, hogy a Charta által biztosított államigazgatási felügyeleti jog lehetőségével a jogalkotó először a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény megalkotása kapcsán élt, hiszen a korábbi szabályozás alatt csupán törvényességi ellenőrzés érvényesült a helyi önkormányzatok felett. Ha azonban tartalmilag is megvizsgáljuk a Charta által biztosított államigazgatási felügyeletet, arra juthatunk, hogy az valójában ellenőrzést jelent, hiszen a hivatalos fordítás a „tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatát" szófordulatot használja, a *vizsgálat* pedig a magyar terminus technicus szerint csupán alapos, részletes megfigyelést, tanulmányozást jelent.[8] E szerint a vizsgálat a döntéshozatal lehetőségét már nem foglalja magában. Az angol szövegben azonban az „aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles"[9] fordulat szerepel, amely alapján a közigazgatási felügyelet célja a törvényesség és az alkotmányossági elvek *biztosítás*a lehet, amely tartalmilag akár döntési jogot is indukálhat, így viszont már felügyeleti tevékenységről beszélünk.[10]

2. A nyugati demokrácia modelljei

A modern demokráciák számos megoldást alakítottak ki a helyi önkormányzatok feletti kontroll tekintetében. Az ehhez vezető utat, vagyis az önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatát döntően meghatározta a helyi önkormányzatok alkotmányos jogállá-

[4] Nemzeti Közigazgatási Intézet: Közigazgatási szakvizsga önkormányzati közigazgatás (tankönyv), Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2012. 69. o
[5] 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 8. Cikk 1. pont
[6] Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 8. Cikk 2. pont
[7] Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 8. Cikk 3. pont
[8] Juhász József, Szőke István, O. Nagy Gábor, Kovalovszky Miklós: Magyar Értelmező Kéziszótár. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992. 1517. o.
[9] Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Article 8 (2)
[10] Csörgits Lajos: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák, különös tekintettel az oktatási terület egyes elemeire (ld. http://tinyurl.com/mcfbwbr, 2014.03.28.)

sa, feladat- és hatásköreik alkotmányos rendszere.[11] A felügyeletek eszközrendszerei még az európai államokban is jelentős mértékben eltérnek egymástól, ezért nem beszélhetünk egységes mintáról, ugyanis minden ország saját szisztémát alakított ki a helyi önkormányzatok ellenőrzésére-felügyeletére.[12] E megoldások két fő modell mentén csoportosíthatóak: ezek az angolszász és a kontinentális modell.

2.1. Az angolszász modell

Az angolszász államokra – ide elsősorban az Egyesült Királyságot, Írországot és az Amerikai Egyesült Államokat soroljuk – az ún. ultra vires rendszer jellemző,[13] tehát az önkormányzatok feladat- és hatásköre kizárólag azokra az ügyekre terjedhet ki, amelyeket a parlament tételesen meghatároz. Az önkormányzatok, bár törvény által létrehozott közigazgatási szervek, mégsem minősülnek az államigazgatás (központi igazgatás) szerveinek, azoktól függetlenül léteznek. Ezek alapján sajátos viszonyrendszer alakult ki az államigazgatási szervek és a helyi közösségek autonóm szervei között: az államigazgatás ágazati törvényekben meghatározott ellenőrzési – olykor felügyeleti – hatásköröket gyakorol, amelyek a tájékozódási, ellenőrzési és tényleges intézkedési jogköröket foglalják magukban.[14] Mindazonáltal az angolszász modellre nem jellemző az olyan általános ellenőrzési hatáskörrel rendelkező területi államigazgatási szervek létrehozása, amelyek az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért lennének felelősek.

Az Egyesült Királyságban az önkormányzatokért felelős kabinetminiszter, illetve az ágazati miniszter tájékoztatást és felvilágosítást kérhetnek az önkormányzatoktól feladatellátásukkal kapcsolatosan, törvénysértés észlelése esetén rendes bírósági eljárást kezdeményezhetnek, kivételes esetekben pedig, ha az ágazati törvény megengedi, lehetőségük van a helyi önkormányzat döntésével szemben fellebbezéssel élni a központi államigazgatási szerveknél. Mindemellett fontos szerepet játszik az önkormányzatok feletti ellenőrzésben a Számvevőszék (National Audit Commission) is, amelynek lehetősége van arra, hogy bírósági és hatósági jellegű eljárásokat indítson. A fentiek alapján látható, hogy az angolszász modellben az önkormányzatok közjogi – mind egyedi, mind normatív – aktusainak és működésének törvényességét a rendes bíróságok jogszerűségi kontroll keretei között vizsgálhatják. Az angolszász rendszer jellemzője az is, hogy az önkormányzati aktusok jogszerűséget nemcsak az ellenőrző hatóságok, hanem közvetlenül az érintett magánszemélyek is megtámadhatják, amennyiben igazolni tudják, hogy jogaikat, jogos érdekeiket adott aktus sérti.[15] A jogsértő döntés kivizsgálását az önkormányzati ombudsmantól kérhetik; ennek viszont feltétele, hogy a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeiket előzetesen kimerítsék. Mindemellett nem lehet ombudsmani vizsgálatot lefolytatni abban az esetben, ha az ügyben bírósági eljárás van folyamatban.[16]

2.2. A kontinentális modell és főbb típusai

A kontinentális államoknak a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos felfogása, a generálklauzulás modellre figyelemmel, gyökeresen eltér az angolszász államokétól. Az egyes államok alkotmányai általános jelleggel ismerik el az önkormányzati autonómiát,[17] így a

[11] Hoffman István: Az önkormányzati döntések kontrolljának főbb modelljei a nyugati demokráciákban. Közjogi Szemle 2013/4. 34. o.
[12] Balogh Gábor – Szögi Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész). Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/1. 55. o.
[13] Az önkormányzatok hatásköre tehát származtatott, ezért az önkormányzatok inkább az államigazgatás részeinek tekintendők, mintsem autonóm helyi kormányzatoknak.
[14] Hoffman, Közjogi Szemle 2013/4. 35. o.
[15] Hoffman, Közjogi Szemle 2013/4. 36. o.
[16] Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 57. o.
[17] Hoffman István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásá-

helyi közösségek nagyobb mozgástérrel, ezáltal pedig szélesebb felelősségi körrel rendelkeznek. E kontinentális keretek között azonban jelentős eltérések fedezhetőek fel, amelyek alapján három fő típust különböztetünk meg: a francia (déli), a német (vegyes) és a skandináv (északi) típust.

2.2.1. A kontinentális modell francia altípusa

Az angolszász modellel szemben a törvényhozás és a helyi önkormányzat viszonya gyengébb, az államigazgatás viszont jóval erősebb jogosítványokat gyakorol. Franciaországban az alkotmány elismeri az önkormányzatok autonómiáját, annak részletes tartalmát azonban nem határozza meg. A francia helyi önkormányzatok általános hatáskörű szervek, amelyek felett az utólagos törvényességi kontrollt általános hatáskörű területi államigazgatási szervek, ún. prefektusi intézmények látják el, amelyek jogköre az önkormányzatok törvényességének ellenőrzésén túl a gazdálkodás ellenőrzésére is kiterjed.[18] Intézkedési jogkörrel azonban nem rendelkeznek, mivel hatáskörük csak a közigazgatási bírósághoz fordulás jogára terjed ki, valamint két hónapon belül, írásban, a döntés visszavonását vagy módosítását kezdeményezhetik a döntést kibocsátó önkormányzatnál.[19] Végső megoldásként a központi államigazgatási szervek is részt vehetnek a törvényességi ellenőrzés ellátásban. Ezek a szervek jogosítvánnyal rendelkeznek az önkormányzati testületek feloszlatásának elrendelésére, így a köztársasági elnök és a kormányfő is rendelkezhet a törvénysértően működő önkormányzat feloszlatásáról, valamint az önkormányzati tisztviselők felfüggesztéséről. Mindezek a jogosítványok erős beavatkozást tesznek lehetővé a helyi önkormányzati autonómiába.

A francia modellt követi Olaszország is, ahol szintén az alkotmányban ismerik el az önkormányzatokat. Az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért a megyei prefektusok valamint a kormánybiztosok felelősek, de tevékenységük lényegileg csak az utólagos ellenőrzésre korlátozódik. A döntések végrehajtását nem függeszthetik fel, de elrendelhetik egyes törvénysértően működő önkormányzati tisztségviselők felfüggesztését, valamint kezdeményezhetik a központi államigazgatási szervek eljárásait.[20] Mind Franciaországban, mind pedig Olaszországban lehetővé teszi a szabályozás, hogy érdeksérelem esetén ne csak a hatóságok, hanem az egyének is kezdeményezhessék eljárás indítását.

A francia modellt követő államok közé sorolhatjuk a fentieknek túl Spanyolországot, illetve Romániát is, ahol ugyancsak megtalálhatóak az önkormányzatok feletti törvényességi kontroll típuselemei.

2.2.2. A kontinentális modell német típusa

A német típusú államokban, így Németországban, az Osztrák Köztársaságban és Svájcban, az egyes önkormányzatok feletti állami felügyelet ellátása főszabály szerint az államigazgatási szervek, ezen belül is – minthogy föderatív felépítésű államokról van szó – a tartományi államigazgatási szervek feladata.

Németországban az 1990-es években kialakult, az állam egységéből kiinduló elmélet középpontjában az együttműködő, segítő felügyelet áll. Az elmélet lényege az önkormányzati – elsősorban kötelező – feladatok ellátásának biztosítása, ezért a felügyelet fő teendője az, hogy elősegítse ennek megvalósítását.[21] A német dogmatika az önkormányzatok feletti kontroll kapcsán kétféle felügyeletet különít el egymástól: a törvényességi és a szakfelügyeletet. A törvényességi felügyelet az önkormányzatok egyedi és normatív döntéseire, a döntéshozatali eljárásra, valamint a

ban: generálklauzula helyett enumeráció? Közjogi Szemle 2012/2. 27. o.

[18] A regionális önkormányzatok feletti ellenőrzést a régióban működő prefektus, míg megyei és települési szinten a megyei prefektus végzi (ld. Hoffman, Közjogi Szemle 2013/4. 38. o.).

[19] Fábián, Válogatott európai önkormányzati modellek, 2012. 68. o.

[20] Hoffman, Közjogi Szemle 2013/4. 38. o.

[21] Balogh – Szögi, 2012/1. 55. o.

jogellenes mulasztásra terjed ki, azonban fontos, hogy csak és kizárólag az vizsgálható, hogy ezek megfeleltek-e a jogszabályi rendelkezéseknek. Ezzel szemben a szakfelügyelet elsősorban pénzügyi-gazdasági kérdésekre, közszolgáltatások nyújtásával összefüggő tevékenységekre, valamint az átruházott államigazgatási hatósági ügyekben hozott döntésekre terjed ki, amely a jogszerűség vizsgálata mellett magában foglalja a célszerűség vizsgálatát is. A német Alaptörvény, a Grundgesetz kétféle önkormányzatról tesz említést: egyrészt a községi önkormányzatról, amely alatt a települési (helyi) szint, másrészt a járási önkormányzatról, amely alatt a területi szint értendő. A községi önkormányzatok tevékenységét a tartományi igazgatás a járási közigazgatási szervezet élén álló és állami közigazgatási hatóságnak minősülő „Landrat"-on, azaz tartományi tanácsoson keresztül látja el, míg a járási önkormányzatokat általában közvetlenül felügyelik.[22] Németországban a felügyeletet ellátó hatóságok nem semmisíthetik meg az önkormányzatok határozatait vagy rendeleteit, de a közigazgatási bíróság döntéséig felfüggeszthetik az általuk törvénysértőnek talált rendelkezés végrehajtását. Megsemmisítésre kizárólag a közigazgatási bíróság, illetőleg kivételes esetben az Alkotmánybíróság jogosult. A német jog lehetőséget biztosít a jogsértést elkövető vezető felfüggesztésére, aki helyett tartományi biztos kirendelésére van mód, illetve a tartományi kormány feloszlathatja a jogsértő önkormányzatot. Bizonyos esetekben a hatóság élhet az aktuspótlás utólagos felügyeleti eszközével is. Fontos megemlíteni, hogy az angolszász modell, valamint a kontinentális modell francia típusához hasonlóan itt is lehetősége van az egyénnek, hogy az egyes normatív aktusokat megtámadja, feltéve, ha igazolja, hogy az jogát vagy jogos érdekét érinti.[23] A törvényességi kontroll széles eszköztárában az utólagos felügyeleti eszközök mellett helyet kaptak a megelőző, preventív eszközök is, így például az információkérés vagy a tanácsadási jogosítvány.

Hasonló felügyeleti rendszer jött létre Ausztriában is. Itt a települési önkormányzatok feletti tartományi felügyeletet a tartományi kormányzat látja el, a szövetségi jogszabályoknak való megfelelés vizsgálatára pedig a tartományfőnök jogosult. A megtámadott rendelkezés jogszerűségéről közigazgatási bíróság határoz, erre az időre a döntés végrehajtását a felügyeleti szerv felfüggesztheti. Különleges jogosítvány, hogy a tartományi közigazgatás ellenőrizheti az önkormányzat pénzkezelését a gazdaságosság, takarékosság és célszerűség érvényesülése érdekében. Az alkalmazható felügyeleti eszközök tartományonként eltérőek, ezek közül a legjellemzőbbek: a tájékoztatás kérése, iratok bekérése, döntések előtti egyetértési jog gyakorlása, mulasztás esetén az aktus pótlása, döntésmegsemmisítési jog gyakorlása, végrehajtás felfüggesztése, felügyeleti bírság kiszabása, valamint a tanács feloszlatása.[24]

2.2.3. Az európai modell skandináv típusa

A skandináv modell államaiban, amelyhez Svédországon túl főként Finnország és Dánia sorolandó, a lakosság életéhez oly sok szállal kötődő önkormányzatok működése felett erős felügyeleti rendszer alakult ki.[25]

Svédországban, a modell mintaadó államában az önkormányzati rendszer egymással alá-fölérendeltségi viszonyban nem álló települési és megyei önkormányzatokból áll. Működésüket széles körű felelősségi rendszer jellemzi.[26] Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését a megyékben működő kormányhivatalok látják el, amelyek a közigazgatás középszintjén működnek.

[22] dr. Koi Gyula: Helyi önkormányzati modellek IV. 5. o.(ld. http://tinyurl.com/leyd5gs, 2014.04.13.)
[23] Hoffman, Közjogi Szemle 2013/4. 41. o.
[24] Fábián, Válogatott európai önkormányzati modellek, 2012. 40. o.
[25] Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2012. 70. o.
[26] Debreceni Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, Segédanyag helyi önkormányzatok tárgyhoz, Debrecen, 2012. 6. o. (ld. http://tinyurl.com/k8hwju4, 2014.04.13.)

Finnország önkormányzati rendszere nagymértékben decentralizált. Korábban a területi állami szervekhez tartozó feladatok nagy részét a helyi önkormányzatok látták el. Az önkormányzatok működésének törvényességi felügyeletét a területi állami hivatalok látják el, emellett pedig a helyi önkormányzatok határozatai ellen benyújtott panaszok elbírálására is jogosultak.[27]

Dániában az ombudsman intézménye kiemelkedően nagy szerepet játszik a közigazgatási ügyek felülvizsgálatában és orvoslásában. Hatásköre a közigazgatás minden területére kiterjed, legfőbb eszközei pedig a vizsgálat és az ajánlás, a Parlamentnek való jelentéstétel, mindemellett felelősségre vonási jogosítványokkal is rendelkezik.[28]

3. A nemzetközi tapasztalatok összegzése

A különböző modellek tanulmányozása során, arra a következtetésre jutottunk, hogy az angolszász vagy épp a német, francia, skandináv típus szerinti besorolás ma már csak történeti szempontok alapján lehetséges, a valóságban a modellek egyes elemei rendszerint keverednek egymással. Ennek oka a különböző országokban lezajló közigazgatási reformokban, az egymás közötti „tapasztalatcserében" és nem utolsó sorban az Európai Unió elvárás-rendszerében keresendő.

III. A törvényességi felügyelet szabályozása

1. A törvényességi felügyelet jogforrási keretei

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (4)-(5) bekezdései vezették be 2012. január 1-jei hatállyal, míg a részletes szabályokat az Országgyűlés által nagyrészt sarkalatos törvényként elfogadott Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) VII. fejezete tartalmazza. A szabályozás fontos eleme továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet és az önkormányzati rendeletnek és a jegyzőkönyveknek a kormányhivatal részére történő megküldése rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet is.

1.1. Alaptörvényi rendelkezések

Az Alaptörvény 32. cikkének (4) és (5) bekezdései a kormányhivatal törvényességi felügyeletei jogköreit tartalmazzák. A (4) bekezdés az önkormányzat rendelet-felterjesztési kötelezettségét írja elő, amely a megyei és fővárosi kormányhivatal részére történik. Ezzel kapcsolatosan a kormányhivatal joga, hogy ha az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely részét jogszabálysértőnek tartja, akkor annak törvényességi vizsgálatát kezdeményezze a Kúriánál.[29] Ez alapján a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok által biztosítja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Szintén kormányhivatali jogkör az, amelyet az (5) bekezdés biztosít, nevezetesen hogy a hivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási, illetve határozathozatali kötelezettsége elmulasztása esetén a mulasztás bíróság általi megállapítását kezdeményezi. Ha a helyi önkormányzat a mulasztást megállapító bírói döntésben kijelölt határidőig nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a helyi önkormányzati rendelet vagy határozat meghozatalát – a kormányhivatal kérésére – a bíróság elrendelheti, amelyre a kormányhivatal vezetője által az önkormányzat nevében kerül sor.[30] Ez nagyon erős felügyeleti eszköznek tekinthető, amely a korábbi szabályozásban nem volt jelen, mivel a törvényességi ellenőrzés eszközrendszere erre nem terjedt ki.

[27] Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, 2011. 585. o.
[28] Szamel – Balázs – Gajduschek – Koi, 2011. 603. o.
[29] Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (4) bekezdés
[30] Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (5) bekezdés

1.2. Az Mötv.-ben és a kormányrendeletben szabályozott törvényességi felügyeleti eljárás

A szabályozásnak csupán a keretét és főbb vonalait találhatjuk meg az Alaptörvényben, ennek a részletes kifejtését az Mötv. tartalmazza.

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatát, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét az Mötv. VII. fejezete szabályozza. Mielőtt azonban a kormányhivatalok részletes törvényességi felügyeleti munkájának kibontására kerülne sor, fontos kitérni az egyes, fontosabb állami szervek – Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, helyi önkormányzatokért felelős miniszter és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter – és a helyi önkormányzatok kapcsolatára.

2. Az önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata

Az önkormányzatok működésük során számos államigazgatási szervvel kerülnek kapcsolatba, amelyek közül az Országgyűlés a legjelentősebb.[31] Az erre vonatkozó rendelkezések az Mötv. 125. § (1)-(4) bekezdéseiben olvashatóak, amelyek alapján az Országgyűlés önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei három csoportba sorolhatóak: ezek a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényalkotás, az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatása és a területszervezési hatáskörök.

A köztársasági elnök és az önkormányzatok kapcsolatát a Mötv. 126. §-a szabályozza, amely értelmében a köztársasági elnök rendelkezik bizonyos területszervezési hatáskörökkel. Továbbá, ha az Országgyűlés által a képviselő-testület feloszlatásra került sor, jogosult megbízni a kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig gyakorolja azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben pedig jogosult dönteni olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei közé tartoznak.[32] Mindemellett a köztársasági elnök tűzi ki a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választásának időpontját.[33]

„A Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét."[34] Ezen felül pedig a Kormány tesz javaslatot az Országgyűlésnek – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatására.[35]

A helyi önkormányzatokért felelős miniszter hatáskörébe, az Mötv. 128. §-a értelmében, többek között az tartozik, hogy közre kell működnie az önkormányzatok feladat- és hatáskörét, a polgármester, a fővárosi, megyei kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések előkészítésében, illetve a helyi önkormányzatok meghatározott értékhatár feletti kölcsönfelvételére vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásában.

Végezetül pedig kiemelendő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter is, aki a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért, az alaptörvény-ellenesen működő helyi képviselő-testület feloszlatására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtásáért, valamint az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe

[31] Fábián Adrián: Kommentár az önkormányzati törvényhez. CompLex Kiadó, Budapest, 2013. 325. o.

[32] 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 126. § *b)* pont

[33] Magyarország Alaptörvénye 9. cikk (3) bekezdés *e)* pont

[34] Mötv. 127. §

[35] Nagy Marianna – Hoffman István (Szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012. 329. o.

tartozó területszervezési döntéseket előkészítéséért felelős.[36]

3. A törvényességi felügyelet eszközei

A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eszközeit és azok terjedelmét a Mötv. 132. §-a szabályozza, amelynek (1) bekezdése tételesen felsorolja az egyes törvényességi eszközöket, ezek közül a jelentősebbek kerülnek bemutatásra.

3.1. A törvényességi felhívás

A törvényességi felhívás a jogszabálysértés esetén igénybe vehető törvényességi felügyeletei eljárás első lépése. Esetében a kormányhivatal 30 napos határidővel felhívja az érintett önkormányzatot a törvénysértés megszüntetésére, amely felhívást az önkormányzat megvizsgálja és intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt tájékoztatja.[37] Két szempontot kell mindvégig figyelembe venni: egyrészről azt, hogy a törvénysértés minél előbb szűnjön meg, másrészről pedig azt, hogy az érintettnek legyen elég ideje a jogsértés megszüntetésére. A törvényességi felhívásra nézve a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012 (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) tartalmaz további szabályokat. A Korm. rendelet 8. § (4) bekezdése lehetőséget ad a határidő meghosszabbítására, amelynek elrendelése a kormányhivatal mérlegelési jogkörébe tartozik, azonban a hivatal is csak abban az esetben élhet vele, ha az érintett ilyen irányú szándékát előzetesen, írásban jelezte a kormányhivatal felé. Egyébiránt a határidő többszöri meghosszabbítása előtt is nyitva áll a lehetőség, azonban fontos, hogy a kormányhivatal magától nem hosszabbíthatja meg a határidőt, bízva abban, hogy az érintett esetleg mégis megszünteti a jogsértést. Amennyiben a felhívás eredménytelen, a kormányhivatal 15 napon belül fordulhat a bírósághoz. A felhívás akkor tekinthető eredménytelennek, ha az érintett a határidő elteltéig nem tesz intézkedést, vagy tett ugyan, de azzal a jogszabálysértést nem szüntette meg, illetőleg ha nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, vagy a határidő lejártáig a kormányhivatalt írásban nem tájékoztatja.[38]

3.2. A képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának kezdeményezése, valamint az Mötv.-ben meghatározott esetben való összehívása

A kormányhivatal kezdeményezheti a képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívását, valamint törvényben meghatározott esetekben össze is hívhatja azt. Az Mötv. 135. § (1) bekezdése értelmében törvényességi kérdések megtárgyalása és a működés biztosítása érdekében a kormányhivatal kezdeményezheti a képviselő-testület, illetve a tárulási tanács összehívását. Amennyiben a polgármester vagy tartós akadályoztatása esetén az ülés összehívási jogával rendelkező személy nem tesz eleget az ülés összehívási kezdeményezésének, akkor azt a kormányhivatal hívhatja össze.[39] A kezdeményezést a helyi önkormányzat polgármesterének kell megküldeni.[40] A Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése szerint a jegyzőnek az ülés megtartása utána 5 napon belül meg kell küldenie az ülésről készített jegyzőkönyv-kivonatot a kormányhivatalnak.

3.3. Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálata

Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességéért felelős miniszteren keresztül kezdeményezheti a

[36] Mötv. 129. §
[37] Mötv. 134. § (1) bekezdés
[38] 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól 9. §
[39] Balogh Gábor – Szögi Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész). Kodifikáció és Közigazgatás 2012/2 65. o.
[40] Gyergyák Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához) Jegyzők dokumentumtára 38. 2012. 223. o.

rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatát. Az Alkotmánybírósághoz való indítvány benyújtásának lehetősége a korábbiakhoz képest korlátozott, hiszen az Alkotmánybíróság ma már csak az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközését vizsgálja, továbbá a kormányhivatal csak az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren és a Kormányon keresztül kérheti az alaptörvény-ellenes rendelet egészének vagy valamely részének a megsemmisítését. A kormányhivatal az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló indítványát 45 napon belül terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. A miniszter ezt követően szükség esetén az indítvány módosítására, kiegészítésére hívhatja fel az indítványt benyújtó kormányhivatalt. Amennyiben a kifogásolt rendeletet hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az már nem minősül alaptörvény-ellenesnek, a kormányhivatal erről értesíti a minisztert, aki tájékoztatja az Alkotmánybíróságot.[41] Továbbá, ha a miniszter nem ért egyet az indítvány tartalmával és ezért nem kezdeményezi az alkotmánybírósági felülvizsgálatot, kötelessége erről az indítványt tevő kormányhivatalt értesíteni. Amennyiben pedig az eljárás megindul, a Kormányt a miniszter fogja képviselni.[42]

3.4. A Kúria önkormányzati tanácsának eljárása

Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely részét jogszabálysértőnek tartja, a Kúria önkormányzati tanácsának eljárását kezdeményezheti, amelyre az önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a határidő eredménytelen elteltétől számított 15 nap áll rendelkezésére. Az önkormányzati tanácsnak az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül meg kell hoznia határozatát, azonban amennyiben szükség van rá, az ítélkezési határidő 30 nappal meghosszabbítható.[43] Az indítvány tartalmi kellékeit az Mötv. 136. § (3) bekezdése sorolja fel, amely szerint meg kell jelölni a vizsgálandó önkormányzati rendeletet, a jogszabálysértőnek vélt rendelkezést, azon jogszabályi rendelkezést, amelyet az önkormányzati rendelet sért, valamint annak okát, hogy az adott rendelkezést a kormányhivatal miért tartja jogszabálysértőnek.

E helyen kell szólni arról is, hogy az önkormányzati rendelet alkotmányossági és törvényességi vizsgálata korábban egységesen az Alkotmánybíróság feladatkörébe tartozott. Az új szabályozás ezt a tevékenységet kettébontotta: jogszabálysértés esetén a Kúria jár el (azon belül egy három tagú ún. önkormányzati tanács), míg az alaptörvény-ellenességet továbbra is az Alkotmánybíróság bírálja el. Ezt a különválasztást erősíti, hogy a kormányhivatalnak csak jogszabálysértés estén van joga felülvizsgálatot kezdeményezni, míg alkotmányossági probléma esetén nem fordulhat közvetlenül az Alkotmánybírósághoz. E lépést kizárólag a Kormány teheti meg, amit a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren keresztül képes elérni.[44]

A fent említett kettéválasztás következtében jogosan merülnek fel olyan kérdések, hogy mi a követendő eljárás akkor, ha egy önkormányzati rendelet egyes előírásai alaptörvény-ellenesek, míg mások jogszabálysértőek; illetőleg akkor, ha egy adott rendelkezés egyszerre alaptörvény-ellenes és törvénysértő is? E kérdések megválaszolásához azt kell megvizsgálni, hogy szükséges-e két külön törvényességi felhívást kiküldeni. Azt mondhatjuk, hogy nem: amennyiben a képviselő-testület elfogadja a felhívásban foglaltakat és megszünteti a jogsértést, az eljárás lezárul, amennyiben pedig eredménytelenül telik le a határidő, akkor mindkét irányban egyszerre indulhat el az eljárás.[45] Utóbbi esetre vonat-

[41] 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 11. § (1)–(3) bekezdései
[42] 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 12. §
[43] Balogh – Szögi, 2012/2. 66. o.
[44] Tilk Péter: A(z önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja. Kodifikáció és Közigazgatás 2013/1 85– 86. o.
[45] Balogh – Szögi, 2012/2. 66-67. o.

kozóan az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) ad útmutatást. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében ilyen esetben az alkotmánybírósági felülvizsgálat kizárt, ugyanis azt mondja, hogy „az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása."

3.5. Az önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztása

A helyi önkormányzatok jogalkotásra szóló felhatalmazása kötelezettséget keletkeztet, amelynek elmulasztása sérti a jogállamiság követelményét, ezért a törvény hatékony eszközt biztosít a központi államhatalomnak, hogy a mulasztást mielőbb orvosolni tudja.[46] A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása és a jogalkotási kötelezettség pótlása során kétlépcsős megoldással találkozunk. Első lépésként az Mötv. 137. § (1) bekezdése értelmében a kormányhivatal kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ezt követően a folyamat kétirányú lehet: a bíróság vagy megállapítja a mulasztást, vagy nem. Amennyiben nem állapít meg mulasztást, az eljárás lezárul, az önkormányzatnak pedig nem kell rendeletet alkotnia. A második lépésre így tehát akkor kerülhet sor, ha a bíróság a mulasztást megállapította és a megadott határidőn belül az önkormányzat nem tett eleget jogalkotási kötelezettségének. Ebben az esetben a kormányhivatal ismét a Kúriához fordul és kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának elrendelését.[47]

Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy nem lett volna-e egyszerűbb ezt a két lépcsős eljárást összevonni, mivel a kettős lépcső miatt az eljárások könnyen elhúzódhatnak. Nyilvánvalóan egyszerűbb helyzetet teremtene, ha a kormányhivatal vezetője a határidő eredménytelen eltelte után automatikusan jogosult lenne a rendelet megalkotására és nem lenne szükséges újból a bírósághoz fordulni.[48]

A Kúria azonban több döntésében (így például a Köm.5009/2013/3. számú határozatában) is kimondta, hogy a rendeletpótlás az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, ezért megfelelő garanciákon kell nyugodnia. A Kúria szerint tehát azáltal, hogy az eljárás nem automatikus, az érintett önkormányzatnak tulajdonképpen lehetősége van egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozatának meghozataláig a rendelet megalkotására, amellyel a hazai szabályozás megfelelő garanciát biztosít az önkormányzatok számára. Kérdéses azonban, hogy ha az adott önkormányzat a rendeletét a határidő lejártáig nem alkotja meg, illetve a kormányhivatal a Kúria irányába tájékoztatással nem él, akkor az önkormányzat a rendeletpótlás elrendeléséig eleget fog-e tenni rendeletalkotási kötelezettségének? Véleményünk szerint nem, ezt mutatja az a pár gyakorlati eset is, amely a törvényességi felügyelet rövid működési ideje alatt következett be.

A mulasztás megállapításánál nem csak azt kell figyelembe venni, hogy adott képviselő-testület törvényben kifejezetten kimondott jogalkotási kötelezettséget nem teljesíti[49]. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy mulasztásnak minősül az is, ha „valamely alapvető jog érvényesüléséhez jogszabályból szükségszerűen következik az újabb jogszabály megalkotásának kényszere",[50] illetve a jogalkotó szerv jogszabályalkotó kötelezettségének konkrét felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy az feladat- és ha-

[46] Boros Anita – György István – Lantos Ottó – Major Mónika – Temesi István: Az új önkormányzati törvény értelmezése. Gyakorlati kézikönyv igazgatási szakembereknek és polgármestereknek. Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft. Budapest, 2012. 8.2.6.
[47] Mötv. 137. § (3) bekezdés
[48] Tilk, 2013/1. 87–88. o.
[49] Vö. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése, Pécs, 2005, 205-206. o.
[50] 159/B/1993. AB határozat

táskörének ellátásához feltétlenül szükséges.[51] Egyébiránt mulasztásnak tekintendő az is, ha a megalkotott jogszabály megfosztja az állampolgárokat alkotmányos joguk érvényesítésétől, vagy ha valamely jogszabályból, jogszabályi felhatalmazásból további jogalkotás következik.[52]

Számos kérdés merül fel a kormányhivatal pótlási jogával kapcsolatban is[53]. Az Mötv. 138. § (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni." Alapvető kérdésként merül fel, hogy a kormányhivatal mennyiben képes a helyi viszonyoknak megfelelő szabályozás megalkotására? E kérdés adekvát megválaszolásában nagy szerepe van annak, hogy az érintett önkormányzatok és a kormányhivatal milyen mértékben képes az együttműködésre, illetve kiemelkedő fontossága van a kormányhivatal jártasságának is az olyan ügyek vonatkozásában, amelyek e helyi viszonyokat érintik. A kormányhivatal által megalkotott rendelet egyébiránt nagyobb nyilvánosságot kap, mintha azt az önkormányzat alkotta volna meg, mivel a helyben szokásos mód mellett – amelyről a jegyző gondoskodik – a Magyar Közlönyben is közzé kell tenni. A kormányhivatal vezetője által alkotott rendelet módosítását és hatályon kívül helyezését az önkormányzat az adott cikluson belül nem kezdeményezheti, a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.[54] Mindemellett könnyen előfordulhat olyan eset is, hogy a bíróság által megállapított határidő elteltével a kormányhivatal megindítja a rendeletpótlási-eljárást, valamint ezzel párhuzamosan az érintett önkormányzat is megalkotja a rendeletet. Ilyen esetben célszerűbb az önkormányzat jogalkotásának elsőbbséget engedni, azaz a kormányhivatal vezetőjének jogalkotási jogkörének elmaradására kell, hogy sor kerüljön.[55] Kiemelendő még, hogy a kormányhivatal vezetője által megalkotott rendelet esetén elméleti szinten fennállhatna az önfelügyelet jelenségének a veszélye, ezért ezen eshetőséget törvényben kell rendezni (egészen pontosan azt, hogy a kormányhivatalok által megalkotott rendeletek törvényellenessége esetén ki jogosult fórumhoz fordulni, illetőleg melyik fórumnál teheti ezt meg). Erre való tekintettel a rendelet alaptörvény-ellenessége esetén az alapvető jogok biztosán keresztül, vagy egyedi ügyben bírói kezdeményezésre van lehetőség orvosolni a jogsértést.[56] Amennyiben a kormányhivatal vezetője által megalkotott rendelet törvénysértő, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 48. § (1) és (3) bekezdése értelmében bírói kezdeményezésre indulhat meg a rendelet felülvizsgálata. Felmerülhet az a kérdés is, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a kormányhivatal vezetője sem látja el a rendeletalkotási kötelezettségét? Ebben az esetben indokolt a kormányhivatal vezetőjével szemben is felelősségi alakzatot érvényesíteni, hiszen ilyenkor alapvető alaptörvényi kötelezettségének nem tesz eleget.

3.6. A közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárása

A kormányhivatal jogosult a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát kezdeményezni, amely határozat normatív vagy egyedi lehet.[57] A közigazgatási és munkaügyi bíróság előtti

[51] 22/1990. (X. 16.) AB határozat
[52] 317/E/1990/7. AB határozat
[53] Ezzel kapcsolatban vö. Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás, 2011/8.
[54] Mötv. 138. § (3) bekezdés
[55] Tilk, 2013/1. 90.o.
[56] Balogh – Szögi, 2012/2. 67. o.
[57] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatában a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja. Az önkormányzat normatív határozata alkotmányossági vizsgálat tárgya is lehet az Alkotmánybíróság előtt. Az Mötv. 139. §-a alapján azonban nem erről van szó, hanem a kormányhivatal által kezdeményezett jogszerűségi, törvényességi vizsgálatról.

kezdeményezést törvényességi felhívás előzi meg az érintett önkormányzat irányába, amelyre ha nem érkezik válasz határidőn belül vagy ha az érintett önkormányzat nem ért egyet a felhívásban foglaltakkal, a bíróság előtti eljárás megindul.[58] Egyébiránt a 139. § (2) bekezdése kimondja, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság a jogszabálysértő önkormányzati rendelet végrehajtását felfüggesztheti. Az egyedi ügyben hozott hatósági határozatok kiesnek a törvényességi felügyelet jogköre alól, ugyanis esetükben jogorvoslati lehetőséget a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) biztosít.[59]

3.7. Az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettségek elmulasztása

Az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettségek elmulasztása esetén a bírósági eljárás kezdeményezése, határozat pótlási eljárása hasonló a rendelet-pótláshoz, mivel itt is egy kétlépcsős eljárásról van szó azzal a különbséggel, hogy rendelet-pótlás esetén a Kúria jár el, míg ebben az esetben a közigazgatási és munkaügyi bíróság.[60] Első lépésként a közigazgatási és munkaügyi bíróság, a kormányhivatal kezdeményezésére, megállapíthatja a határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettségek elmulasztását, és határidő tűzésével a mulasztás pótlására, meghatározott közszolgáltatás biztosítására kötelezheti az érintett önkormányzatot. Ha a helyi önkormányzat e kötelezettségeinek határidőn belül nem tesz eleget, sor kerülhet a második lépcsőre, azaz a kormányhivatal, bírói felhatalmazás alapján, pótolhatja a mulasztást az önkormányzat költségére.

3.8. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatásának kezdeményezése

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *g)* pontja és a 35. cikk (5) bekezdése szerint „az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványra feloszlathatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet." Ezeknek az alaptörvényi rendelkezéseknek eredményeként az Mötv. 132. § (1) bekezdés *f)* pontja alapján a kormányhivatal javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatását. Célszerű volt a kormányhivatal számára e kezdeményezési jog megadása, mivel a képviselő-testület működéséről megbízható információkkal rendelkezik. A kezdeményezés részletes szabályai a Korm. rendelet 16. §-ában találhatóak. A képviselő-testület tervezett feloszlatására vonatkozóan Foktő Község esete nyújt számunkra példát, ahol a helyi önkormányzati választásokat követően a polgármester és a képviselő-testület viszonya olyannyira feszültté vált, hogy ez a képviselő-testület működésképtelenségéhez vezetett. Ugyanis a képviselő-testület 2011. január 25-e óta nem működik, a szükséges rendeletek nem hozza meg, üléseit csak kormányhivatal kezdeményezésére tartja meg. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 18/2013. (VII. 3.) AB határozatában elvi véleményként fogalmazta meg, hogy „alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása nem várható." Az Alkotmánybíróság érvelését követően a Kormány a H/12136. számú országgyűlési határozati javaslatban Foktő Község Önkormányzata képviselő-testületének feloszlatása mellett foglalt állást, amely azonban nem történt meg.

3.9. Törvényességi felügyeleti bírság kiszabása

A törvényességi felügyeleti bírság új jogintézmény, amelyet a törvényességi felügyeletben érintett személyekre, önkormányzatokra szabhat ki a kormányhivatal. A szabályozás megengedő, ugyanis a kormányhivatal nem

[58] Mötv. 139. § (1) bekezdés
[59] Gyergyák, 231. o.
[60] Nagy – Hoffman (Szerk.): 2012. 492– 493. o.

köteles bírságolni.[61] A törvényességi felügyeleti bírság célja az, hogy rábírja az önkormányzatokat a törvényes működésre, a jogszabálysértések elkerülésére, illetve az alaptörvény-ellenes működés megelőzésére.[62] Az Mötv. 141. §-a taxatíve felsorolja a törvényességi felügyeleti bírsággal sújtható kötelezettségszegéseket: ilyennek tekintendő az, amikor a jegyző nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének, a kormányhivatal felhívása ellenére sem, amikor a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének nem tesz eleget az érintett, amikor a helyi önkormányzat nem tesz eleget jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettségének a közigazgatási és munkaügyi bíróság által megállapított határidőn belül, illetőleg amikor a képviselő-testület nem indítja meg a fegyelmi eljárást a polgármester, illetve a polgármester a jegyző ellen a kormányhivatal kezdeményezésére. A bírság mértékének megállapításakor a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény 132. §. alapján a mindenkori költségvetési törvény határozza meg a felügyeleti bírság alapjául szolgáló illetmény alapot, amely 2014-ben 38.650 forint. A felügyeleti bírság mértéke 38.650 és 386.500 forint között állapítható meg, vagyis a törvény a bírság minimumát és maximumát határozza meg. A bírság többször is kiszabható, akár ugyanazon kötelezettség megszegéséért is.[63] A kormányhivatal a felügyeleti bírság összegét mérlegelési jogkörében állapítja meg olyan szempontok alapján, mint például a jogellenes kötelezettségszegés súlya, a helyi önkormányzat költségvetési helyzete és az előző bírságok száma és mértéke.[64] Mindezt pedig úgy kell megtennie, hogy közben nem értékelhet célszerűségi, hatékonysági szempontokat. A későbbi bírói gyakorlat fogja kialakítani azt, hogy milyen módon kell értékelni ezeket a szempontokat. A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti bírságot határozatban állapítja meg,[65] amelyre a Ket. szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a bírságot megállapító határozat ellen fellebbezésnek helye nincs, a határozat bírósági felülvizsgálatát pedig a döntés közlésétől számított 15 napon belül kérheti a helyi önkormányzat.[66] A közigazgatási és munkaügyi bíróság a döntést ennek megfelelően megváltoztathatja, azonban a kormányhivatalt új eljárásra nem kötelezheti.[67] Törvényességi felügyeleti bírság objektív felelősségen alapuló közigazgatási bírságnak tekinthető. Egyrészt a közigazgatási jogsértések, azaz a közigazgatási jog szabályainak megsértését szankcionálja, másrészt viszont a törvényességi felügyeleti bírság tekintetében a Ket.-et kell alkalmazni, így ez a szankció nem tekinthető szabálysértésnek.[68]

4. A törvényességi felügyelet célja, terjedelme, korlátai

A kormányhivatal számára biztosított felügyeleti eszközök alkalmazásának a célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerűségének biztosítása.[69] E szabály rögzíti a felügyelet terjedelmét is, nevezetesen hogy a törvényességi felügyelet csakis a jogszerűségre terjedhet ki.

A törvényességi felügyeleti eljárás körében a helyi önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásnak jogszerűsége, döntéseinek jogszerűsége, a törvényen alapuló jogalkotási, valamint jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási kötelezettsége teljesítésének jogszerűsége vizsgálható.[70]

Az Mötv. 132. § (4) bekezdése a törvényességi felügyelet korlátait tartalmazza, ennek

[61] Borsos – György – Lantos – Major – Temesi, 2012.8.2.10
[62] Fábián, 2013. 355. o.
[63] Mötv. 141. § (3) bekezdés
[64] Mötv. 141. § (4) bekezdés
[65] Mötv. 141. § (5) bekezdés
[66] Fábián, 2013. 356. o.
[67] Mötv. 141. § (7) bekezdés
[68] Hoffman István: Gondolatok a törvényességi felügyeleti bírságról. Jegyző és Közigazgatás 2012/4. 6. o.
[69] Mötv. 132. § (2) bekezdés
[70] Mötv. 132. § (3) bekezdés

értelmében „nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, vagy jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja." A kormányhivatal eljárása ezzel szemben kiterjed a határozatok meghozatalát megelőző eljárásra, illetve a szervezet és működés törvényességének vizsgálatára, amely határozatok alapján munkaügyi vitának, közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye.[71]

4.1. A törvényességi felügyelet szakaszai

A törvényességi felügyeleti eljárás két szakaszra osztható, amelyek részletes szabályai a Korm. rendelet 1-2. §-aiban találhatóak.

A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a felügyeletei eljárás a vizsgálati szakasszal kezdődik, amelyet a kormányhivatal hivatalból vagy bejelentésre indíthat meg. A kormányhivatal vizsgálata az Mötv. 132. § (3)–(5) bekezdéseiben meghatározottakra terjed ki. Ha a kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, az eljárás külön döntés meghozatala nélkül lezárul. Kiemelendő, hogy a kormányhivatalnak lehetősége van korábban már vizsgált önkormányzati intézkedés újbóli vizsgálat alá vonására is.[72] Mindazonáltal a törvényességi felügyelet folyamatosan és visszamenőlegesen is biztosított a kormányhivatal számára, ugyanis elsődleges célja a jogszerűség helyreállítása.

A vizsgálati szakaszt az intézkedési szakasz követi, amelyre akkor kerülhet sor, ha a kormányhivatal az önkormányzati intézkedéssel összefüggésben jogszabálysértést észlel, vagy ha az érintett nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésére irányuló megkeresésének.[73] A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza, kivéve, ha a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak, valamint a kormányhivatal törvényességi felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálatot.[74] A Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése értelmében, ha a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazható, illetve egyidejűleg több eszköz is igénybe vehető mindaddig, amíg a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre. Ebből következik, hogy a kormányhivatal köteles továbbvinni az ügyet a jogsértés megszüntetéséig. A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközt a korábban alkalmazott eszköz alkalmazásának eredménytelen elteltét követő 30 napon belül alkalmazhatja, ha ezt a határidőt elmulasztja, ismételten törvényességi felhívást bocsát ki.[75] A jogszabálysértés megszűnését követően a kormányhivatal az eljárást lezárja és az érintettet 30 napon belül értesíti.[76]

5. A törvényességi felügyelet sajátosságainak összegzése

Összegzésként elmondható, hogy a törvényességi felügyelet célja, hogy a helyi önkormányzatok működése, döntései jogszerűek legyenek, illetve jogszabálysértés esetén az érintettek a törvényességi felhívásra tekintettel azt minél előbb megszüntessék. A korábban működő törvényességi ellenőrzés tapasztalataiból leszűrhető, hogy az ellenőrzési jog nem elegendő ezeknek a céloknak az eléréshez, ezért szükség volt az erősebb eszköz, a felügyelet bevezetése. Megállapítható továbbá, hogy a törvényességi felügyeleti

[71] Mötv. 132. § (5) bekezdés
[72] 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés
[73] 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés
[74] 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés
[75] 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 2. § (6)–(7) bekezdés
[76] 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 3. §

eljárás szabályozottá vált, mivel a korábbi ellenőrzési feladat- és hatásköröknél sokkal erőteljesebb jogosítványai lettek a kormányhivataloknak. Ennek köszönhető az is, hogy a jegyzőkönyv-megküldési hajlam javult, ezáltal lehetőség nyílt a jogsértések mielőbbi orvoslására. A korábbi ellenőrzési rendszer tapasztalataiból azonban az is következik, hogy a helyi jogalkotás folyamatos felülvizsgálatot igényel, amelyhez közvetlen segítséget a kormányhivatal nyújthat a helyi önkormányzat számára, törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva.

IV. Konklúzió

Ahogy azt tanulmányunk elején részletesen bemutattuk a törvényességi kontroll rendszere Európában meglehetősen változatos képet mutat, hol erősebb, hol gyengébb jogosítványok alkalmazását teszi lehetővé a nemzeti szabályozás, de közös cél, hogy a törvényességi kontroll intézményével megvalósulhasson az önkormányzati autonómia és a törvényes működés közötti egyensúly fenntartása. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az eszközök kapcsán nem ad útmutatást, ami azt jelenti, hogy a részes államok maguk dönthetnek arról, milyen eszközökkel ruházzák fel a kontrollt gyakorló szervet. A Charta azonban az arányosság elvének deklarálásával rögzíti, hogy a felügyeletet oly módon kell gyakorolni, hogy az esetleges beavatkozás minidig arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával. [77]

Mivel a törvényességi felügyelet csupán két és fél éve működik, ebből kifolyólag meszszemenő következtetések még nem tudunk leszűrni, a helyi önkormányzati rendeletek törvényessége azonban a felügyeleti eszközök megfelelő alkalmazásán keresztül biztosítottnak tűnik. Ebben fontos szerep hárul a kormányhivatalokra, mivel tulajdonképpen az ő feladatukká vált a törvénysértések észlelése és azok orvoslása, illetve annak kezdeményezése. Szintén nagy szerepet kapott a Kúria az önkormányzati törvény módosítása következtében, hiszen – mint ahogy azt feljebb részletesen kifejtettük – feladatává vált a helyi rendeletek más jogszabályokkal való összhangjának felülvizsgálata, illetve a helyi önkormányzatok jogalkotási mulasztásának megállapítása. Megállapítható továbbá, hogy az új felügyeleti eszközök bevezetésével – mint például a felügyeleti bírság – a jogalkotó célja az volt, hogy a kormányhivataloknak még több lehetőséget biztosítson a törvénysértő állapot mielőbbi megszüntetésére. Véleményünk szerint szükséges volt az új eszközök bevezetése, nyilvánvalóan e szabályozás is számos kérdést vet fel, amelyek közül részletesen be is mutattunk párat, úgy gondoljuk azonban, hogy e kérdésekre a gyakorlat hamar kimunkálja saját válaszait, mint ahogy tette azt a Kúria is, amely az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata tekintetében számos elvi véleményt állapított már meg és ezeket következetesen alkalmazza későbbi eljárásai során.

[77] Debreceni Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, Segédanyag helyi önkormányzatok tárgyhoz, Debrecen, 2012. 21. o. (ld. http://tinyurl.com/k8hwju4, 2014.06.11.)

Bárány V. Fanny, Bujtor Klára, Havasi Bianka, Holczer Mónika, Kovács Ildikó, Sebestyén Barbara, Vincze Anna Réka
joghallgatók
PTE ÁJK

Beszámoló a Kodifikátor Alapítvány által szervezett szakmai kirándulásról (Kodifikátor Napok rendezvénysorozat első állomása)

A Kodifikátor Alapítvány 2014 március 20-22 között joghallgatók és az alapítvány önkéntesei számára – hagyományteremtő céllal – háromnapos szakmai kirándulást szervezett, ami az évente megtartani tervezett Kodifikátor Napok rendezvénysorozat nyitó állomása is. A kiránduláson Bárány V. Fanny, Bujtor Klára, Cseporán Zsolt, Havasi Bianka, Holczer Mónika, Kovács Ildikó, Sebestyén Barbara és Vincze Anna Réka joghallgatók vettek részt.

I.

Hosszas egyeztetés és megannyi e-mail váltást követően március 20-án reggel fél hatkor útra keltünk a háromnapos kirándulásunk első állomására, amely a Zalaegerszegi Törvényszék volt. Miután megérkeztünk a városba elsétáltunk a Törvényszékhez, ami a Zalaegerszeg ékszerdobozaként emlegetett Deák Ferenc téren található. Delegációnkat a Törvényszék épülete előtt dr. Magyar Károly elnök és dr. Csanádi Lajos elnökhelyettes fogadta. A köszöntőt és bemutatkozást követően körbevezettek bennünket az impozáns épületben, amely során megtudtuk, hogy a létesítmény helyén egykor az egerszegi végvár állt, majd helyette az 1700-as években Zala megye székházául szolgáló építmény került felépítésre. A ház ezt követően többször átépítésre került, végül 1909-ben alakult ki a törvényszék ma is látható formája, az ekkor végzett felújításokkal sikerült a főépületet az eredeti barokk állapotának megfelelően visszaállítani, illetve jelentős korszerűsítésekre is sor került, mindezek következtében okkal mondhatjuk, hogy az ország egyik legszebb bírósági épületévé vált. A körbevezetés után elnök úr és elnökhelyettes úr által betekintést nyerhettünk a bíróság munkájába is. Megtudhattuk, hogy a Zalaegerszegi Törvényszék alá tartozik a Keszthelyi, a Lenti, a Nagykanizsai, és a Zalaegerszegi Járásbíróság, valamint a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is. A 2014. évi ügyelosztás rendjéről is kaptunk információkat, mind a civilisztika, mind pedig a büntető ügyszakra vonatkozóan.

Ezt követően a korábban működő ügyáthelyezés rendszerét ismertették velünk. Erre vonatkozóan azonban az Alkotmánybíróság a 36/2013. (XII. 5.) számú határozatában kimondta, hogy az ügyáthelyezést lehetővé tevő jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenesek voltak és nemzetközi szerződésbe ütköztek. Az Alkotmánybírósághoz számos alkotmányjogi panasz érkezett arra vonatkozóan, hogy az ügyáthelyezés sérti az igazságszolgáltatás alapvető garanciáit. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott rendelkezések sértik a törvényes bíróhoz való jogot, valamint a pártatlan bírósághoz való jogot. A törvényes bíróhoz való jog biztosítja a törvényben előre meghatározott hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend szerinti kijelölt bíróhoz való jogot. A törvényes bíróhoz való jog garanciális érvényesülése alól az ügyáthelyezéseket lehetővé tevő rendelkezések úgy engedtek kivételt, hogy nem határozták meg az áthelyezések feltételeit. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a szabályozás szintén sérti a pártatlan bírósághoz való jog követelményeit. Az ügyáthelyezés akkor lenne megengedhető, ha a szabályait átlátható, előre rögzített, világos módon megadja, ez azonban nem történt meg.

Az ügyáthelyezésről kapott tájékozató után dr. Adorján Csaba polgári ügyekben eljáró bíró részletes beszámolóját hallgathattuk meg egyik saját ügyéről, amely számunkra

különösen érdekes volt, ugyanis az ügyben érdekelt egyik fél alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Maga az alapügy igen bonyolult volt, mert egy felsőoktatási intézmény és egy cég állt egymással perben egy rendkívül összetett fejlesztési beruházás miatt, amelyet tovább bonyolított az említett alkotmányjogi panasz benyújtása.
A tartalmas szakmai beszélgetést követően lehetőségünk volt megtekinteni egy polgári ügyek és egy büntető ügyek tárgyalására szolgáló tárgyalótermet is. Mindezek után elnök úrnak és elnökhelyettes úrnak megköszönve a szíves vendéglátást és tájékoztatást a Törvényszékről a csapat tovább indult a következő állomásra, Szombathelyre.

II.

Szombathelyen Gaál Róbert jegyző úr és Tóth Zoltán szervezési osztályvezető úr fogadtak bennünket. A polgármesteri hivatal sajtótermében jegyző úr mondott egy rövid köszöntőt majd Károlyi Ákos aljegyző úr tartott előadást számunkra, amelyben ismertette Szombathely önkormányzata által megvalósuló jelenlegi és jövőbeni projekteket. Bővebb információt kaptunk a bevezetésre kerülő Szombathely kártyáról, a diákok támogatásáról, egészségügyről, a nyugdíjasoknak szervezett programokról és a stadion építéséről.

Megtudtuk, hogy jelenleg az egyik legnagyobb szabású program az önkormányzatnál a Szombathely kártya bevezetése, amelyre mindenki jogosult, aki szombathelyi lakcímmel rendelkezik. Ez a kártya olyan kedvezményes lehetőségekre jogosít, mint például a Szép kártya vagy a Széchényi kártya, melynek különbözősége abban áll, hogy nem kell külön megigényelni, automatikusan jár majd a város állandó lakosainak. Az önkormányzat azon dolgozik, hogy a kártyát ne csak a városon belül lehessen használni, hanem más településeken is minél több létesítmény csatlakozzon a programhoz, erre példa a sárvári wellness hotel. A kártya lakosokhoz való eljuttatása a városnak, ha a Magyar Postán keresztül küldené a jogosultaknak, közel 30 millió forintba kerülne, ezért az önkormányzat úgy gondolta, hogy jó megoldás lehet, ha a diákok az érettségi bizonyítvány megszerzéséhez kötelezően előírt szociális munkájukat így is teljesíthetnék. Azonban a diákok közösségi tevékenysége nem csak itt köszön vissza. Az önkormányzat projektje közé tartozott az is, hogy felkeresték a szombathelyi nyugdíjasokat és felmérték, mire lenne igényük. A felmérésből kiderült, hogy az időseknek a legnagyobb segítséget az jelentené, ha lenne, aki elkíséri őket orvoshoz, gyógyszertárba, bevásárolni, illetve utóbbi kettő esetében, ha más megtenné helyettük. Sok esetben az idős embereknek csak társaságra van szükségük, legyen, aki meghallgatja őket, beszélget velük, vagy éppen felolvas nekik. Éppen ezért a diákok számára adott a lehetőség, hogy a kötelező közösségi munkát ily módon is teljesítsék. Ebből jól látszik, hogy Szombathely különös figyelmet fordít az idősebb generációra is, mivel fontos részét képezik a városnak, ezért próbálják mozgalmassá tenni a nyugdíjasok mindennapjait, így számtalan programot szerveznek számukra. Látogatásunk időpontjában is épp egy budapesti kirándulást szerveztek, többek között a Parlament épületébe.

Az aljegyző úr beszélt arról, hogy felmértek, melyek az ún. hiányszakmák Szombathelyen, amelyek elmondása szerint a következők: óvodapedagógus, nemzetiségi óvodapedagógus, tanító, felnőtt- és gyermek háziorvos, gépészmérnök, valamint villamosmérnök. Ennek kapcsán tavaly elindították a „Szombathely visszavár!" ösztöndíjprogramot, amelynek lényege, hogy támogatásban részesítik azokat a diákokat, akik a felsorolt szakmák valamelyikét tanulják. A programra azok a tanulók jelentkezhetnek, akik igazolni tudják, hogy rendelkeznek szombathelyi lakóhellyel, illetve az előírt egyéb méltányolható szociális körülményeknek megfelelnek. Az elnyerhető ösztöndíj havi összege fejenként 50000 Ft, amelyben maximum 50 pályázó részesülhet. A program jelentős részét képezi, hogy a város öt nagyvállalattal működik együtt annak érdekében, hogy a még tanulóknak legyen hol teljesíteni a szükséges

gyakorlatot, a végzett hallgatóknak pedig munkahelyet és megélhetést biztosítson. Fontos feltétel, hogy a tanulmányaik befejeztével azok a diákok, akik részesültek a támogatásban térjenek vissza Szombathelyre és ott helyezkedjenek el szakmájukban. Az iskola költségeit csak akkor kell visszafizetni, ha esetleg a támogatást igénybe vevő mégsem Szombathely városában telepedne le, illetve dolgozna.

A beszámolóból kiderült, hogy Szombathelyen jelenleg az orvoshiány a legégetőbb probléma, ugyanis nincs elég ügyeletes- és háziorvos. Az önkormányzat ezt a problémát úgy igyekszik megoldani és további szakembereket a városban való munkavállalásra bíztatni, hogy az orvosok alapbérét megduplázza. Számokban ez a következőképpen néz ki: az alapbér 2500 Ft és ehhez jön az önkormányzat támogatása, azaz még 2500 Ft, ez egy 12 órás ügyeletnél 60000Ft-ot jelent.

Hosszabb távú beruházása az önkormányzatnak egy új stadion építése. A cél, hogy az építmény a lehető legjobban kihasználható legyen a város lakói számára, így nem csupán egy focipályának, hanem egy rekreációs centrumnak is otthon adna a létesítmény. A város vezetése fontos szempontnak tartja, hogy a kisebb gyermekek szórakoztatására és felügyeletére játszóteret és gyermekmegőrzőt alakítsanak ki, ezzel is ösztönözve a szülőket a kikapcsolódásra a centrumban.

Tanulmányi kirándulásunk pár héttel előzte meg a 2014. évi országgyűlési választásokat, így Szombathelyen lehetőségünk volt arra is, hogy meghallgassunk egy rövid összefoglalót Babicsné Dr. Tőke Erzsébettől, Szombathely Megyei Jogú Város Helyi Választási Iroda vezetőjének helyettesétől a választás menetéről és az önkormányzat azzal összefüggő feladataikról.

A 2014. évi országgyűlési választás az első olyan rendszerváltás utáni országgyűlési választás, amely csak egyfordulós. Az országgyűlési képviselői mandátumok száma 199. A választás során ezek elosztására a többségi és az arányos választási rendszerek kombinációjából kialakított ún. vegyes választási rendszer alkalmazásával kerül sor. A többségi elv alapján történik 106 képviselői hely elosztása az egyéni választókerületekben. A fennmaradó 93 mandátum kiosztására az országos listák között kerül sor. Az egyéni választókerületek területe szavazókörökre tagozódik. Minden szavazókörhöz tartozik egy szavazóhelyiség, ahol a szavazókörben lakó választópolgárok szavazataikat leadhatják. A szavazókörök településenkénti számát, sorszámát és területét a helyi választási iroda vezetője állapítja meg. A szavazóköröket úgy kell kialakítani, hogy egyhez mintegy 600, de legfeljebb 1500 választópolgár tartozzon, és minden településen legyen legalább egy szavazókör. Szombathelyen ez alapján 70 szavazókört jelöltek ki.

Szombathely Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága három választott, hat megbízott, valamint két póttagból áll. A választóbizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.

Szombathely Helyi Választási Irodáját a jegyző vezeti, két helyettesén kívül még tíz ügyintéző segíti a feladatok ellátásában. A választási irodák látják el a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat, gondoskodnak a választópolgárok, jelöltek és jelölőszervezetek tájékoztatásáról, választási információs szolgálatot működtetnek. Ezen kívül ellátják a választási bizottságok titkársági feladatait, döntésre előkészítik a választási bizottságok hatáskörébe tartozó ügyeket, valamint biztosítják a választási bizottságok működésének és a szavazás lebonyolításának tárgyi és technikai feltételeit, továbbá megszervezik a választási szervek tagjainak oktatását, gondoskodnak a választási iratok kezeléséről, biztonságos őrzéséről, illetőleg megsemmisítéséről. További feladatuk még az igazgatási és

informatikai próbákkal kapcsolatos feladatok ellátása, valamint az adatvédelem és az informatikai biztonság követelményeinek biztosításával, feladatkörükben eljárva működtetik a választás előkészítéséhez és lebonyolításához szükséges választási információs rendszereket, továbbá a technikai háttér biztosításával segítséget nyújtanak a szavazatok összesítéséhez, a választás eredményének megállapításához.

Ezt követően egy kis időre elhagytuk a városházát és megtekinthettük Szombathely városának egyik fontos műemlékét, utunkon pedig Hódi Attila segédmuzeológus kísért végig bennünket. A római kori Savaria (ma Szombathely) több fontos kereskedelmi és katonai út találkozási pontjában épült. Mindezek közül a legfontosabb már az őskorban is használt Borostyánkőút volt, amely itt ágazott el Arrabona (ma Győr), Aquincum (ma Óbuda) és Sopianae (ma Pécs) felé. A Borostyánkőút mellett alapított Savaria szerepét a tartományi úthálózatban jól mutatja a közelmúltban a város déli kapuja közelében előkerült I. századi mérföldkő, amelyre a Rómától mért távolságot vésték rá. A 675 mérföld megegyezik Savaria és Róma római utakon mért távolságával (1000 km). A Borostyánút egyik szakasza látható a – Savaria romjainak feltárását az 1930-as években kezdő – Járdányi Paulovics István nevét viselő Romkertben is, ahol az évtizedek során felszínre került 1-4. századi maradványokat rom formájában konzerválták.

A város legújabb műemléke a Fő téren álló OTP Bank épületének üvegpadlóján keresztül látható: a hat méter széles, bazaltburkolatú Borostyánkőút Savaria belvárosát átszelő szakasza. Sosztarits Ottó '90-es évekbeli feltárásai nyomán itt nyílt lehetőség az előkerült ókori emlékek bemutatására. Most már bemutatóterem, nagyjából 1700-1800 évvel ezelőtt itt egy nyüzsgő város egyik útja volt, ami a déli városkaputól vezetett a Fórum felé. Az úthoz nyugat felől csatlakozik egy keskenyebb utca; a kereszteződésben megnyitott útburkolat alatt előtűnik a város szennyvízrendszerének egy csomópontja is. Az út insulákat választ el egymástól; a homlokzati falak vonalain túl lakó- és üzlethelyiségek sora húzódik. Az út mindkét oldalán téglapillérek által tartott árkádsor fedi a járdákat. Az egyik pilléren álló oszlop áttöri az üvegfalat és eredeti magasságában pompás korinthoszi oszlopfő tekint le ránk.

A római kori út megtekintését követően visszatértünk a városházába, ahol Keringer Zsolt irodavezető úrtól kaptunk részletes tájékoztatást az önkormányzat informatikai rendszeréről. Az előadás kezdetén a jelenlegi helyzetképről kaptunk információt: a közigazgatás átalakulásáról, ügyfélszolgálati rendszerről, illetve az ügytípusokról. Napjainkban az informatika helyzete az önkormányzatoknál nem kap kellő mértékű támogatást, ugyanis a költségvetésben elhagyható elemként szerepel, a képzések szinte megfizethetetlenek, az ügyintézők informatikai képzése pedig elenyésző. Ennek ellenére elmondható, hogy a fejlesztés csak az önkormányzatok elhatározásán múlik, mint ahogyan ez Szombathely esetében is látható. Továbbá az önkormányzatok támogatása nélkül a járási és egyéb új közigazgatási szervek zökkenőmentes indítása sem történhetett volna meg. Jelenleg is komoly szakmai támogatást biztosítanak a kormány- és járási hivataloknak.

Mindezek után az e területen várható jövőképet vizsgáltuk meg. Fontos a jó közigazgatás megteremtése, az együttműködés kialakítása a helyi közigazgatás szereplőivel, a szakmai koncepciók kidolgozása, a folyamatszabályozás megvalósítása, az információ- és adatbiztonság megteremtése, az ügyfélszolgálatok megteremtése és összehangolása, a Nemzeti Távközlési Gerinchálózat (NTG) kiszélesítése, a közhiteles adatbázisok és szolgáltatások kialakítása, a fejlesztési források összehangolása, a közigazgatási tudástár létrehozása, az üzemeltetési források megteremtése, a képzések és állami szolgáltatások elérhetőbbé tétele, a bürokrácia csökkentése, a fenntarthatóság megteremtése, valamint integrált és mobilitást biztosító rendszerek bevezetése.

A továbbiakban a térinformatika kialakításáról kaptunk tájékoztatást. Szombathelyen 1992. júniusában kötötték meg a szerződést és 1995. októberében került sor belterületi digitális földmérési alaptérkép-átadására. Kanyarodjunk vissza azonban a történet elejére. Első lépésként térinformatikai megállapításokra volt szükség a közmű üzemeltetőktől, minisztériumtól (FM), földhivataltól és a városi szolgáltatóktól. Ezt követően készültek el a műszaki alaptérképek. 1993. januárjában került sor a pályázat benyújtására (OMFB pályázat: Savaria GIS) és ugyanezen év márciusában kihirdették a nyerteseket. Szombathely önrésze a teljes költség fele volt. 1994-1995 között Térinformatikai műszaki alaprendszer fejlesztésére, 1995-1997 között közigazgatási rendszer kapcsolódás fejlesztésére került sor. Összegezve a projekt jelentősége elsősorban abban áll, hogy mindenki számára könnyen elérhetővé vált a város közmű és választási térképe, illetve egyszerűen megtalálhatóak a település fontosabb helyei, például vasútállomás, buszpályaudvar, egészségügyi intézmények, szálláshelyek, stb. Másodsorban a program részeként csak az ügyintézők számára további alkalmazások érhetőek el az X-Hivatal back office menüpontban, a teljesség igényével a következőkről van szó: fakataszter, ingatlankataszter, címregiszter és körzetkezelés. Adott alkalmazást csak az az ügyintéző láthatja, akinek jogosultsága van hozzá.

A következőkben Keringer Úr az informatikai rendszert az e- és m-önkormányzás tükrében mutatta be. Szombathely önkormányzati honlapjáról elmondható, hogy átlátható és könnyen megtalálható a keresett dolog. Manapság hivatali teendőink nagy részét nem kell személyesen intézni, mivel az internet világában otthon, egyszerűen és gyorsan meg tudjuk oldani azokat. A város jól felépített honlapja ehhez rengeteg segítséget nyújt. Az e-ügyintéző használatához a honlapon részletes tájékoztatót talál minden felhasználó. A gördülékenyebb intézés érdekében az ügyleírások menüpont alatt mindenki megtalálhatja, hogy adott problémával kihez kell fordulnia és ezt mikor teheti meg. Heti egy alkalommal a webkamerás ügyfélfogadást is igénybe vehetik a város lakói, ahol az ügyintézőnktől közvetlen módon kérhetnek felvilágosítást az alábbi témakörökben: adóügyek, szociális ügyek, építéshatósági ügyek és kereskedelmi ügyek.

Esküvő időpontjának kiválasztásához szintén segítséget nyújt a weblap. Az esküvői naptáron belül könnyedén lefoglalható a kívánt időpont, és csak az érvényesítéséhez kell befáradni személyesen az anyakönyvezetőhöz. Bizonyos esetekben szükséges a regisztráció, hogy adott alkalmazást használni lehessen, ilyen például az önkormányzat támogatási rendszere, amelyen belül egyedi kérelmeket is be lehet nyújtani.

Végül pedig megismerhettük az ISO menüponttal, amely Szombathely Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala minőségpolitikáját mutatja be 8 pontban. Ennek érdekében bevezették, működtetik és folyamatosan fejlesztik az MSZ EN ISO 9001:2009 szerinti minőségügyi rendszert. Keringer Úr az előadását azzal zárta, hogy bemutatta, miért érdemes Szombathelyen élni. A város látképének szépsége és tisztasága már elsőre is megszeretteti magát az arra járóval. A nagy cégek jelenléte miatt vonzó a város a munkakeresőknek is. Sok sport- és kulturális rendezvény biztosítja az egész éves szórakozást, megemlíthetjük a Haladás focicsapat és a Falco kosárcsapat mérkőzéseit, illetve a Savaria karnevált, amely Szombathely legnagyobb rendezvénye, amely minden évben több tízezres tömeget vonz, zsúfolásig megtelnek az utcák és terek, mivel mindenki látni akarja a hagyományőrzőket, mutatványosokat, de legfőképpen a történelmi jelmezbe öltözött és a játékot vállaló helyi polgárokat.

Délután három óra magasságában, a volt szombathelyi főjegyző úrtól, Dr. Kaczmarski Jánostól hallhattunk Szombathely történelméről. Elbeszélését a város ókori szerepével kezdte, miként volt ez a kis település egy hatalmas birodalom (a Római Birodalom) része. Megalapítását a város kiváló fekvésé-

nek köszönhette, mivel itt haladt el a Pannónián átvezető fő kereskedelmi útvonal, a Borostyán út, mely közelsége ösztönözte a rómaiakat a városalapításra. Ókori nevét – Savaria – a városon átfolyó Gyöngyös-patak latin Sibaris megfelelőjéről kapta. Savaria Felső-Pannónia vallási központja lett, ebből kifolyólag palotája, fürdője és amfiteátruma is épült. Nem feledkezhetünk meg arról sem, – mondta büszkén a főjegyző úr – hogy itt született az ókori Európa egyik legnagyobb szentje, Szent Márton, aki később a galliai Tours püspöke lett. Nagyot lépve az időben elértünk 1407-hez, amikor Szombathely városi rangot kapott. Majdnem két évszázaddal később 1578-ban a vasvári káptalan átköltöztetése miatt Szombathely Vas vármegye székhelye lett. Mint megtudhattuk a város mai elnevezését a középkorban kapta, mégpedig azért, mert a városban szombati napokon tartották a hetivásárokat. Az idő folyamán a városnak számos örömteli és tragikus eseményt kellett megélnie, példaként említhetjük a nagy tűzvészt az 1600 évek végén, vagy az első majd a második világháború pusztító következményeit. Azonban nem csak negatívumokat kellett elszenvednie Szombathelynek: a város abban a nagy megtiszteltetésben részesülhetett, hogy 1991. augusztus 19-én Dr. Konkoly István püspök meghívására II. János Pál pápa a városba látogatott és szentmisét celebrált a repülőtéren. 2016-ban a tervezettek szerint Ferenc pápa is látogatást fog tenni Szent Márton püspök születésének 1700. évfordulója alkalmából.

A kirándulás második napján reggel a szombathelyi városháza házasságkötő termében – „Szombathely, a segítés városa" program keretében – egy újraélesztési oktatáson és gyakorlaton vehettünk részt. Elsőként egy oktatófilmet tekintettünk meg, amelyben az alapszintű újraélesztési technika ismeretének nélkülözhetetlenségére hívták fel a figyelmünket. Szombathely városának ismert sportolói és közéleti szereplői beszéltek arról, milyen fontos, hogy elsajátítsuk ennek technikáját, mivel bármikor szükségünk lehet erre a tudásra, amivel akár életet is mentettünk. A videót követően a mentőszolgálat szakemberének segítségével megbeszéltük a BLS (Basic Life Support) protokoll lépéseit, valamint azt, hogy hogyan kell segítséget kérni egy ilyen rendkívüli szituációban. Ezt követően AMBU babákon gyakorolhattuk az elméletben már megismerteket.

Első lépésként arról kell meggyőződnünk, hogy nem áll-e fenn olyan külső körülmény, ami ránk, illetve az ellátandó személyre súlyos veszélyt jelente. Amennyiben biztosítottuk a helyszínt, következhet az eszméletvizsgálat. Az összeesett ember hangos megszólításával – mi történt? segíthetek? – és vállainak megrázásával ellenőrizzük a beteg reakcióképességét,ha nem észlelünk semmiféle reakciót, kiáltsunk segítségért. Ezzel egyidejűleg szabadítsuk fel az ellátandó személy légútjait. Ennek módja, hogy egyik kezünket az illető homlokára, másik kezünket az álla alá helyezzük, majd fejét hátra hajtjuk, állát megemeljük. Következő lépésként meg kell vizsgálnunk, hogy észlelhető-e légzés. Ezt úgy tehetjük meg, hogy hajoljunk közel az illető személy arcához, fordítsuk fejünket a mellkasa felé, majd 10 másodpercen át vizsgáljuk meg a légzését a következők szerint: a légzőmozgások figyelésével (látom), a légzés hangjának hallgatásával (hallom), a kiáramló levegőnek arcunkon való érzékelésével (érzem). Amennyiben egyáltalán nem észlelünk légzést, feltételezhetjük a keringésleállását, ebben az esetben haladéktalanul szólítsuk fel a segítségünkre érkező személyt, hogy hívja a mentőket a 104-es telefonszámon, és mondja el, hogy újraélesztést már megkezdték, valamint ha a helyszínen elérhető, hozza a félautomata defibrillátort. Kezdjünk mellkaskompressziót az alábbiak szerint: helyezkedjünk el térdelve a segítségre szorult személy mellett, annak válla magasságában, ahonnan egyaránt elérhetjük a mellkast és a fejet; helyezzük egyik tenyerünk kéztői részét az illető mellkasának közepére, azaz a szegycsontjának alsó felére, ezt követően helyezzük másik tenyerünk kéztői részét a már mellkason lévő kezünkre. A mellkaskompressziót nyújtott könyökkel végezzük, a mellkasra 90 fokos szögben, a

mellkast körülbelül 5 cm mélyen nyomjuk le, majd minden kompresszió után engedjük fel anélkül, hogy közben elemelnénk kezünket a mellkasról. Üteme percenként kb. 100 legyen, 30 kompressziót követően, 2 rövid befúvás következik szájon át. A lélegeztetés kivitelezéséhez a fej hátrahajtásával és az áll előreemelésével szabadítsuk fel a légutakat. Fogjuk be a beteg orrát, vegyünk levegőt, szánkat illesszük a beteg szája köré, majd fújjuk be a levegőt. Fejünket oldalra fordítva ellenőrizzük a mellkas emelkedését. A továbbiakban 30:2 arányban végezzünk mellkaskompressziót, lehetőleg egészen addig, míg a szakszerű segítség megérkezik. Amennyiben több segélynyújtó van a helyszínen, a fáradtság megelőzése érdekében 2 percenként váltsuk egymást. Az oktatáson csatlakozott hozzánk dr. Gaál Róbert jegyző úr és Tóth Zoltán osztályvezető úr is. A maradandó emlékeken túl, fontos ismeretekkel gazdagodtunk a reanimációs képzés során.

III.

Búcsút intve Szombathelynek délután két óra körül érkeztünk meg kirándulásunk következő állomására, a hűség városába, Sopronba. A főtéren álló városházához sétáltunk, ahol Brummer Krisztián Irodavezető Úr várta csapatunkat, aki a város képviselő-testületi tanácstermébe invitált bennünket. Itt beszélt nekünk magáról az épületről, arról, hogy a jelenlegi városháza helyén egy a mainál kisebb épület volt, ami már 1497 óta állt. A régi városháza közel négyszáz évig adott otthont köztisztviselőinek, ám az 1676-os nagy tűzvész – mint sok más épületet – jelentősen megrongálta. Miután a város vezetőinek megnövekedett száma miatt az épület alkalmatlanná vált feladatának ellátására, a közgyűlés 1889-ben rendeletet hozott egy új városháza építéséről. A pénzügyi alapok megteremtése után erre a millennium évében került sor, Hinträger Móric és Hinträger Károly tervei alapján. A történeti kitekintés után magáról a teremről is számos információt tudhattunk meg. A terem közepén egy hosszú pulpitus áll, amelynél a polgármester, a jegyző és az aljegyző helye található. Ahogy végignéztük a falakat díszítő festményeket, négy nagy címert vettünk észre, Brummer Úr elmondása szerint mindegyik mást és mást jelképez, például az egyik a művészeteket, a másik a tudományokat.

Betekintést nyerhettünk továbbá milyen az önkormányzat mindennapi működése és hogyan is zajlik egy-egy képviselő-testületi ülés, többek közt hogy milyen napirendi pontok kerülnek tárgyalásra. Azt is megtudtuk, hogy ahol mi helyet foglaltunk, ott általában melyik képviselő szokott ülni az üléseken. Mindemellett az is kiderült, hogy a terem karzatán a média és a kíváncsi városlakók számára biztosítják a részvétel lehetőségét, irodavezető úr megjegyezte, hogy számos alkalommal élnek e lehetőséggel a város aktív polgárai. Ezenkívül hallottunk még a Páneurópai piknikről is, amely Sopron közelében 1989. augusztus 19-én egy békedemonstráció volt, fontos előzménye az Európát kettéosztó vasfüggöny átvágásának. Minden évben augusztus 19-én emlékünnepet tartanak a határ megnyitásának helyén. 2013. augusztus 19-én volt az esemény 24. évfordulója, amelyet Sopronban nagy ünnepi megemlékezés keretében tartottak, ahol többek között Sopron polgármestere, Dr. Fodor Tamás mondott köszöntőt. Bizonyára még nagyobb lelkesedéssel várják az emberek 2014-et, amikor a jubileumi évfordulót ünnepelhetik.

Ezek után az épületben lévő levéltárat tekintettük meg, ahol Dr. Dominkovits Péter – 1993 óta levéltáros, majd főlevéltáros, 2011 júniusától igazgató – vezette be csoportunkat ott jártunkkor. A levéltárhoz vezető folyósón az üvegvitrinekben láthattuk a híres népszavazás emlékeit, melyen Sopron országunk mellett „fogadott hűséget” Röviden elmondta nekünk Irodavezető Úr a népszavazás történetét. 1921. december 8-án antant rendfenntartó kontingens érkezett Sopronba, hogy a Velencei szerződés értelmében népszavazás döntsön a város és szűkebb környéke sorsáról. A népszavazás előbb Sopronban történt meg, majd további nyolc falu voksolhatott hovatartozásáról (Fertőrákos,

Balf, Kópháza, Fertőboz, Nagycenk, Harka, Bánfalva és Ágfalva). Azt is megtudtuk, hogy született egy Népszavazási Szabályzat, amely tartalmazta a választójog alapvető feltételeit, például azok a nők és férfiak szavazhattak, akik már betöltötték a huszadik életévüket, illetve a népszavazási területen születtek, ott községi illetőséggel bírtak, vagy 1919. január elseje előtt a kérdéses területen állandó lakóhellyel rendelkeztek. A szavazás december 14-én tartották, a végeredményt pedig mindannyian tudjuk, a város elnyerte ezzel a leghűségesebb város címet (Civitas Fidelissima). A levéltár Sopron városának és Sopron vármegyének levéltári egyesítésekor jött létre 1950-ben. Az intézmény több elnevezést is viselt már az idők során: kezdetben Soproni Közlevéltár, 1952-től Soproni Állami Levéltár, majd 1968-tól Győr-Sopron Megyei 2. számú Levéltár elnevezéseket kapta. A "történelmi archívum" 1983. január 6-tól az újonnan létrehozott Levéltári Igazgatóság része volt és az elnevezése a Győr-Sopron Megyei Levéltári Igazgatóság Soproni Levéltára névre "hallgatott". 1993. január 1-jétől újra önállósodott, ekkor vette fel mai nevét. A szakmai felügyeletet a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma Levéltári Osztálya és a Magyar Országos Levéltár látja el. A látogatás kapcsán megcsodálhattuk a levéltár méltán híres, díszes bejáratát, mely a régi városháza tanácstermének kapuja volt egykoron. Az első terem, a kutatóterem volt ugyanis a levéltárnak – hasonlóan az országos tendenciához – olyan kutatásra alkalmas terme, amely mindenki számára nyilvános, akár érdeklődő, akár szakmai szemmel kíván betekinteni a dokumentumok valamelyikébe. Ezután a raktárhelyiségekbe pillanthattunk be. A Hűség Városának levéltárában körülbelül 4000 darab 1526 előtti oklevél mellett 350 kódextöredék, 1480-tól vezetett telekkönyvek, 1535-től a választott képviselet és a városi tanács jegyzőkönyvei, 1617-től hagyatéki leltárak kötetei, illetve polgárkönyvek, örökbevallási jegyzőkönyvek, számadáskönyvek- melyek javarészt német nyelvűek- is megtalálhatóak. Fontos jelentőségűek a tanácsülési jegyzőkönyvek is. Ezekből a kötetekből nyomon követhető a település jog-hatóságából fakadó jogok gyakorlati alkalmazása. A városi polgárság jegyzőkönyvei szintén tanácsjegyzőkönyvekben rögzített írások. A közgyűléseken egyebek mellett a város egészét, vagy a lakosság egyes részét érintő ügyek kerültek napirendre, amelyekből megismerhető például az iskolai nevelés, oktatás. A gyűléseken döntöttek továbbá a napszámbérekről, a hús, a bor és a pékáru áráról, mesterségek árszabásairól, itt kerültek megvitatásra a város tisztaságával, tűzvédelmével, a járványos betegségek megelőzésének kérdései is. A jegyzőkönyvek a földesúri jog gyakorlását is ismertetik.

A városházával szemben lévő megyeházán is található egy levéltár. Itt az egykori törvényhatóság fennmaradt iratanyagainak néhány részletét ismerhettük meg. A helyiség kialakítása az 1738-as évben történt meg. Esterházy Pál főispán ebben az esztendőben rendelte el az archívum számára alkalmas helyiség létrehozását. A rendezési munkák 1741-ben indultak el. Az iratanyagot a törvényhatóság működésének megfelelően két nagy csoportra osztották: politikai/ közigazgatási iratok (16 fontosabbnak vélt tárgykörre bontották) és jogszolgáltatási iratok (117 fasciculusba rendezték). 1773-ban Dallos Márton másodaljegyző a levéltár "renoválását" kapta feladatul, aki a megyei törvényszék iratanyagát külön választotta a közgyűlési iratoktól, valamint a polgári- és büntető pereket szintén szétválogatta. A levéltár a következő évszázadokban több költözésen esett át, amelynek sajnálatos eredményeként több irat is megsemmisült, beleértve a háborúban elpusztult iratokat is. Végül 1922-ben költözött a jelenlegi helyére, a Sopronban székelő vármegyeházára. 1923-tól Sümeghy Dezső töltötte be a vármegye levéltárosa statust, aki az archívum anyagát ismét újra átrendezte, két nagy segédlet alapján: 1848 előtti feudális iratok, illetve az 1849 utáni polgári korszak iratai.

Brummer Krisztián és Dr. Dominkovits Péter igazgató úr látogatásunk alkalmából néhány híres soproni boszorkányperbe is beavatott minket. Az igazgató úr előadása közben megcsodálhattuk a bútorokat, a

festményeket, amelyek neves alkotók keze munkáját dicsérik, valamint az ablakokat, amelyeken a nemesi családok színes üvegmozaik címerei láthatóak.

A levéltári látogatást a Fő téren álló pinceétteremben, egy kellemes estebéddel zártuk, majd a Tűztorony felé vettük az irányt. A torony lábánál található az úgynevezett Hűségkapu, ami az 1921-es népszavazásnak állít emléket, amelyről már fentebb volt szó.

Már késő délutánra járt az idő, amikor felsétáltunk a tűztoronyba, ahonnan megtekintettük a város látképét. A tűztorony története egészen a középkorig nyúlik vissza, a torony alsó szögletes részét már a 13. század végén megépítették, a hengeres része a gótikus ablakokkal pedig a 14. század elejéről származik. A város jelképeként ismert, csodálatos körpanorámát nyújtó Tűztorony adott otthont a toronyőrnek, akinek nemcsak a tüzeket kellett figyelnie, hanem a közeledő ellenséget is. Jeleznie kellett továbbá, ha előkelő uraság közeledett a városkapuhoz, valamint azt is, ha idegen borszállítmány érkezett. A mai épület nem az első tűztorony, ugyanis az eredeti építmény 1676-ban porig égett, de szerencsére a város, a lelkes adakozóknak köszönhetően az újjáépítés mellett döntött, így ma is megcsodálhatjuk. A torony további jelentősége abban áll, hogy a torony melletti falon található a város jelképes kulcsa, arra emlékezvén, hogy 1377-ben Sopron megkapta a szabad királyi városi rangot. A Tűztorony nyújtotta élmények után megtekintettük a híres „Vasalóházat". Az épület jellegzetes vasaló formájáról kapta a nevét, és szintén a Fő tér közvetlen közelében helyezkedik el. Építésére a II. világháború után került sor, ekkor tárták fel a római kori Sopron Fórumát, amely jó két méterrel a mai utcaszint alatt található. Betekintést nyerhettünk a római világba az épület pincéjén keresztül, és megtekinthettük az itt található ereklyéket, a római kori kőtár darabjait, illetve a híres Borostyánkőút bizonyos szakaszát.

A pinceszint felett egy borbemutató terem áll, itt megkóstolhattunk két híres soproni bort is. Soproni városnézésünk zárásaként a Sörházdombi kilátóhoz mentünk fel, amely a 300 méter magas Sörház-dombon épült újjá 2006-ban.

IV.

Kirándulásunk utolsó napjának célállomása a nyugati határhoz közeli Kőszeg városa volt. Megérkezésünk után egy rövid városnéző sétára indultunk. Kocsis Miklós Tanár Úr kérésére megtekintettük a helyiek körében Sgraffitós-ház néven ismert épületet, amelynek homlokzatán a következő feliratot olvashattuk: „Non est volentis, neque currentis, sed miserentis Dei.". Tanár úr elmondta nekünk, hogy a felirat jelentése „Sem azé aki akarja, sem azé aki fut, hanem a könyörülő Istené.", valamint, hogy ezzel a mondattal kezdődik Ottlik Géza: Iskola a határon című ismert regényének első része, amely címében is az idézet egy részét viseli. A kötelező csoportképek elkészítése után a Tóth Pincészet felé vettük az irányt, ahol egy csapatépítéssel egybekötött borkóstolón vehettünk részt. A borkóstolóra velünk tartott dr. Gaál Róbert Szombathely MJV jegyzője, valamint Tóth Zoltán osztályvezető úr is. A házigazda a borok ismertetésén túl mesélt nekünk a pincészet létrejöttéről, a Tóth család életéről. A kellő mennyiségű ízletesebbnél ízletesebb borok elfogyasztása és a szombathelyi kollégáktól vett búcsú után fájó szívvel ugyan, de visszaindultunk Pécsre.

Ez úton is szeretnénk kifejezni köszönetünket a fentiekben megnevezett személyeknek, akik előadásaikkal és tanulságos történeteikkel feledhetetlenné tették számunkra ezt a három napot, valamint köszönjük Tilk Péter és Kocsis Miklós tanár uraknak, hogy megszervezték ezt a tanulmányi kirándulást és minket tiszteltek meg meghívásukkal.

TÁJÉKOZTATÓ A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ BT. SZOLGÁLTATÁSAIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírósági) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírósági eljárás, több, mint tízéves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

Szolgáltatási profil: alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

- ***jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása***, ***szakértői anyagok, válaszok kidolgozása*** a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;

- alkotmánybírósági, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;

- különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása*; *„aggályos" szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése*;

- különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;

- *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás*; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása" a megbízó érdekei szerint;

- *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák* (*diszkrimináció-tilalommal*, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, *adatvédelmi* kérdések stb.) *szakszerű kezelése*, a jogi háttér és az alkotmánybírósági, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;

- **alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció**.

Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe az új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.
Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!
Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.
Telefon: +36 70 504-40-34
E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

MONITUM KFT. - CÉGISMERTETŐ

A **MONITUM KFT.** többes profilú vállalkozás, amely fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

a) **szervezetfejlesztési** és **közpolitikai,**
b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM KFT.** tevékenységi körébe tartozik

a) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
b) **jogszabálytervezetek készítése**,
c) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása**,
d) felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja**,
e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM KFT.** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és a tevékenységi köréhez tartozó (nem jogi) szakértőkkel, akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM KFT. állandó vagy eseti megbízói** között megtalálhatunk

a) köztestületet,
b) országos érdekképviseleti szervezetet,
c) központi közigazgatási intézményeket,
d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
e) helyi önkormányzatokat,
f) felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
g) a vállalkozás valamely profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM KFT.** ügyvezetője dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa; kutatási területe a közjogi dogmatika alkalmazhatósága, a jogalkotás elmélete és gyakorlata, valamint a felsőoktatási autonómia kérdése. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM KFT.** hatékonyan látja el megbízóinak képviseletét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM KFT.** ügyvezetőjét, dr. Kocsis Miklóst az alábbi elérhetőségeken:

www.monitum.hu
e-mail: miklos.kocsis@monitum.hu
tel. +36(20)461-54-62

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalon vagy a kodifikator@kodifikator.hu e-mail címen megrendelhetők.

1. Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014

2. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Pécs, 2013

3. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Pécs, 2013

4. Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013

5. Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013

6. Kocsis Miklós – Tilk Péter: Az új alkotmányjogi panaszeljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalról ingyenesen letölthetők.

1. **Kodifikáció és Közigazgatás**
   Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

2. **Kodifikáció**
   Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.