

Kodifikáció és közigazgatás

2016/2.

A TARTALOMBÓL

PETRÉTEI JÓZSEF

A köztársasági elnök kitüntetési feladat- és hatásköre

FRANCZEL RICHÁRD

A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között

VARGA ZOLTÁN

Quo vadis földbizottság? A helyi földbizottságok ügyféli jogállása és keresetőségi joga

NYIKOS BETTINA

Az egyablakos ügyintézési rendszer az ügyfelek és az ügyintézők szemszögéből

BALOGH GYÖRGYI

(Al)jegyzői gondolatok a birtokvédelmi eljárásról

Kodifikáció és Közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztő

Kocsis Miklós egyetemi docens, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Patyi András intézetvezető egyetemi tanár, rektor,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina OTKA-kutató, PTE ÁJK, főtanácsadó, Kúria

A Szerkesztőbizottság tagjai

Balogh Gábor osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus
Közszolgáltatások Központi Hivatala

Barta Attila adjunktus, Debreceni Egyetem

Bodnár Eszter adjunktus, ELTE ÁJK

Boros Anita egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, helyettes állam-
titkár, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Darák Péter elnök, Kúria

Fábián Adrián tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Gaál Róbert ügyvéd; óraadó oktató, PTE ÁJK

Gyergyák Ferenc főtítkár, TÖOSZ; c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Hoffman István egyetemi docens, ELTE ÁJK

Jászberényi Gábor főosztályvezető, Pécsi Járási Hivatal

Kiss György egyetemi tanár, PTE ÁJK; dékán, NKE KTK

Kocsis Miklós egyetemi docens, PTE ÁJK; igazgató, MMA Művészetelméleti és
Módszertani Kutatóintézet

Küpper, Herbert Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München

Mogyorósi Sándor jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros;

c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Mohos Gábor jegyző, Veszprém Megyei Jogú Város; óraadó oktató, PTE ÁJK

Róder Richárd vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal,
Debreceni Járási Hivatal

Schmidt Jenő elnök, TÖOSZ

Sepsey Tamás vezérigazgató-helyettes, Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.

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 kiadványban megjelenő írásokban foglalt vélemények nem feltétlenül tükrözik a Kiadó vagy a Szerkesztőbizottság álláspontját.

HU ISSN 2063-5826

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

2016/2.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Petrétei József <i>A köztársasági elnök kitüntetési feladat- és hatásköre</i>	5
Franczel Richárd <i>A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között</i>	26
Varga Zoltán <i>Quo vadis földbizottság? A helyi földbizottságok ügyféli jogállása és keresetőségi joga</i>	77
Nyikos Bettina <i>Az egyablakos ügyintézési rendszer az ügyfelek és az ügyintézők szemszögéből</i>	87
Balogh Györgyi <i>(Al)jegyzői gondolatok a birtokvédelmi eljárásról</i>	101

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány kuratóriuma és az immár ötödik évfolyamának 2. lapszámával 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. Egy ritkán, átfogó jelleggel szinte soha nem taglalt kérdéskörrel, a köztársasági elnök kitüntetési feladat-és hatásköréről írt tanulmányában *Petrétei József* professzor részletesen, a Tőle megszokott alaposággal tárgyalja ezt az összetett, érdekes témát.

Franczel Richárd alapos, igen gondolatgazdag és tényekben bővelkedő írással örvendezteti meg a kormányzással kapcsolatos kérdések iránt érdeklődőket: a Szerző a miniszterelnöki háttérapparátus 2010 és 2016 közötti változásait veszi górcső alá.

Varga Zoltán bíró egy, a bírósági gyakorlatban igen érdekes kérdéseket felvető témakört mutat be és dolgoz fel: a helyi földbizottságok ügyféli jogállását és kereshetőségi jogát.

Az egyablakos ügyintézési rendszer érdekes színfoltja közigazgatásunknak, és még érdekesebb a rendszer gyakorlata, valamint az ügyfelek és az ügyintézők általi megítélése. *Nyikos Bettina* kérdőíves felmérések elvégzésével tárja fel a rendszer sajátosságait.

A birtokvédelmi eljárás a közigazgatás és a magánjog egyik érdekes kapcsolódási pontja. Az ezzel kapcsolatos kérdéseket, problémákat elemzi lapszámunk utolsó írásának szerzője, *Balogh Györgyi*.

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 szemzőgből, egyúttal azonban tudományos igényvel. 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 kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2016 decemberében

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Petrétei József, egyetemi tanár
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

A köztársasági elnök kitüntetési feladat- és hatásköre

A köztársasági elnök kitüntetési feladat- és hatásköre az *Alaptörvényben kifejezett módon rögzített, nevesített hatáskörként* szerepel. Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök „törvényben meghatározott kitüntetéseket, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését,¹ és e jogának gyakorlása ellenjegyzéshez kötött.² Az alkotmány azt az előírást is tartalmazza, hogy az államfő az e feladat- és hatáskörébe „foglaltak teljesítését megtagadja, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené.”³ E rendelkezés a korábbi Alkotmány alapján született alkotmánybíró-sági határozat következtében került az Alaptörvénybe.⁴ Az alkotmány azt is előírja, hogy „az állami kitüntetéseket sarkalatos törvény határozza meg.”⁵

I. Az államfői kitüntetési jogról

a) A legmagasabb szintű állami kitüntetések adományozása általában *hagyományos államfői jogosítvány*. A *köztársaságokban* az államfő általi kitüntetés – mint a kiemelkedő eredmények hivatalos, nyilvános elismerése és megbecsülése, a végzett tevékenység értékének méltánylása – az *alkotmányos monarchiák államfőjének kitüntetési jogából eredeztethető*. Az *alkotmányos monarchiákban* a kitüntetési jog *felsőjognak* minősült, vagyis olyan jognak, amellyel az *állam szuverenitása, legfőbb hatalma és méltósága jutott kifejezésre*, és amelyet az *uralkodó* – miniszteri ellenjegyzés mellett – *gyakorolhatott*.

Az állam a közügyek körében szerzett érdekek elismeréseként és jutalomként különböző rangokat, címeket, rend- és díszjelvényeket adományozott, amelyekkel a kitüntetett számára a teljesített szolgálataiért – mint elismerésre érdemes és méltó tevékenységért – a megbecsülését fejezte ki. A *köztársaságokban* az államfő kitüntetési joga már nem az uralkodói felségjogon, hanem az adott állam *alkotmányán alapul*, és e szabályozástól függ, hogy a köztársasági elnök *kitüntetési hatásköre milyen konkrét jogosítványokra* terjed ki. Vannak alkotmányok, amelyek e kérdést *nem szabályozzák*.⁶ Található olyan megoldás is, amelyben az államfő jogosult a kitüntetési jogát *más szervre átruházni*.⁷ A legtöbb köztársasági alkotmány az *államfőnek kitüntetés-adományozási hatáskört* állapít meg, a kitüntetések alapításának jogát azonban általában nem.⁸

b) *Magyarországon* az *alkotmányos monarchia időszakában* szintén az *uralkodó* kormányzati (uralmi) felségjogai körébe tartozott a cím, rang és rendjel adományozása, amelynek

⁶ Ilyennek tekinthető pl. a lett és a német alkotmány. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezekben az államokban az államfőnek nincs ilyen jogosítványa, legfeljebb azt, hogy e jog nem az alkotmányon, hanem törvényen alapul. Pl. a német törvényi szabályozás szerint szövetségi szinten csak az államfő alapíthat és adományozhat címeket, érdemrendeket és kitüntetéseket. K. Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. I. kötet, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1984. 280. o.

⁷ A cseh alkotmány 63. cikk (1) bekezdés h) pontja szerint a köztársasági elnök „állami kitüntetéseket adományoz, amennyiben erre más szervet nem hatalmaz fel.” A szlovák alkotmány 102. cikk (1) bekezdés j) pontja hasonló rendelkezést tartalmaz: a köztársasági elnök „kitüntetéseket adományoz, amennyiben ezt a jogkörét nem ruhazza át más hatóságra.”

⁸ Pl. az észt alkotmány 78. cikk 15. pontja szerint a köztársasági elnök „polgári és katonai kitüntetéseket, valamint diplomáciai rangokat adományoz.” A lengyel alkotmány 138. cikke úgy rendelkezik, hogy az államfő „rendjeleket és kitüntetéseket adományoz.” A litván alkotmány 84. cikk v) pontja szerint a köztársasági elnök „állami kitüntetéseket adományoz.” Az olasz alkotmány 87. cikk (12) bekezdése kimondja, hogy a köztársasági elnök „adományozza a Köztársaság kitüntetéseit.” A szlovén alkotmány 107. cikk g) pontja azt tartalmazza, hogy a köztársasági elnök „kitüntetéseket és tiszteletbeli címeket adományoz.”

¹ Alaptörvény 9. cikk (4) bek. f) pont

² Vö. az Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdésével.

³ Alaptörvény 9. cikk (7) bek.

⁴ Lásd a 47/2007. (VII. 3.) AB határozatot. Jakab András szerint e rendelkezés „az Alkotmánybíró-ság gyakorlatát kodifikálja, érdemi újdonság nélkül.” Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 249. o.

⁵ Alaptörvény I) cikk (3) bek.

2016/2.

keretén belül a *király nemességét* adhatott, továbbá *címeket, érdemrendeket alapíthatott és adományozhatott.*⁹ Mivel a magyar államban minden nyilvános kitüntetés forrásának a királyt tekintették, ezért a *magyar állampolgár külföldi állam rendjeleit* csak akkor fogadhatta el, illetve viselhette, ha erre az *uralkodótól engedélyt* kapott. A *köztársasági államforma bevezetésekor* az államfő kitüntetési jogát a törvény úgy határozta meg, hogy „[a] köztársasági elnök adományozhatja a Nemzetgyűlés által alapított érdemrendeket és a hivatali állások címeit.”¹⁰ A szabályozás már ekkor a parlament

⁹ Vö. Pomogyi László: Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézisztár. Mérték Kiadó, Budapest 2008. 567. o. Magyarországon – ellentétben a nyugati államokkal – nemességet csak a királytól lehetett szerezni. Uo. [Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvény 13. §-a szerint nemességet a kormányzó sem adományozhatott.] A nemességen kívül a főbb címek: valóságos belső titkos tanácsosi, kamarási, asztalnoki és királyi tanácsosi cím, valamint a kinevezés körébe tartozó legtöbb hivatal puszta címe is adományozható volt. A rendjelek közé tartozott: az aransarkantyús rend, a Szent István rend (mint szorosan vett magyar rendek), továbbá az aranygyapjas rend, csillagkeresztes rend (nők számára), Mária Terézia rend, Lipót rend, vaskorona-rend, Ferenc József rend, valamint az írói és művészi érdemek jutalmazására (pro literis et artibus) alapított érdemjelvény és az arany, vagy ezüst érdemkereszt koronával vagy anélkül. Lásd erről Benard Emil: Rendjelek. In: Magyar Jogi Lexikon (Szerk. Márkus Dezső) VI. kötet, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest 1907. 157-163. o.

¹⁰ Lásd Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény 14. § (2) bekezdését. Az egyes címek és rangok megszüntetéséről szóló 1947. évi IV. törvény kimondta, hogy a magyar nemesi és főnemesi rang (herceg, örgróf, gróf, báró, nemes, primor, lófő) megszűnik, továbbá a külföldi államfők által adományozott nemesi és főnemesi rangot jelző címek viselésére adott engedélyek, illetőleg az ilyen engedélyek jellegét megállapító törvényi rendelkezések hatályukat veszítik. Megszüntette továbbá az „örökös főispán” és a „vitéz” címet, valamint azokat a rangjelző címeket (méltóságokat), amelyeket mint kitüntetéseket rendszeresítettek (valóságos belső titkos tanácsos, titkos tanácsos, kormányfőtanácsos, kormánytanácsos stb.), és kimondta, hogy az ilyen címekre (méltóságokra) vonatkozó adományozások hatályukat veszítik. Megtiltotta a nemesi előnévnek, nemesi címernek és jelvénynek, vagy a nemesi nemzetségi származásra utaló kifejezésnek (de genere...) használatát. Szintén megszüntette az olyan címzés használatát, amely a megszüntetett rangra vagy rangjelző címre (méltóságra) 2016/2.

hatáskörébe utalta a kitüntetések alapítását, és a köztársasági elnök csak ezeket az elismeréseket adományozhatta.¹¹ A *rendszerváltozás-kor* az alkotmánymódosítás következtében az a rendelkezés került elfogadásra, hogy a köztársasági elnök „adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket, kitüntetéseket és engedélyezi viselésüket,”¹² vagyis az államfő e hatásköre a törvényi szabályozás tartalmától függött: a törvényhozás döntött arról, hogy milyen állami kitüntetések (címek, érdemrendek) vannak, és ezek közül melyeket adományoz az államfő. Az *Alaptörvény* e megoldáson annyiban *változtatott*, hogy *egyrészt* kitüntetések, díjak és címeket adományozásáról rendelkezik, továbbá *pontosította*, hogy a kitüntetés viselését engedélyező jogkör csak a külföldi kitüntetésekre vonatkozik,¹³ *másrészt* lehetővé tette a köztársasági elnöknek a *kitüntetés-adományozás teljesítésének* – az Alaptörvény értékrendjének sérelme miatti – *megtagadását, harmadrészt* előírta az *állami kitüntetések sarkalatos törvényben történő meghatározását*, amely korábban nem tartozott a kétharmados törvények körébe.¹⁴

utal (főméltóságú, nagyméltóságú, kegyelmes, méltóságos, nagyságos, tekintetes, nemzeti stb.). A törvény csak a külügyi szolgálatban, valamint a tudományos és művészi életben rendszeresített, illetve szokásos címeket engedte meg. Ennek következtében a köztársasági elnök ilyen címeket és rangokat már nem adományozhatott.

¹¹ A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 20. § (1) bekezdés i) pontja úgy rendelkezett, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) „adományozza az Országgyűlés által alapított rendjeleket és címeket, valamint hozzájárul külföldi rendjelek és címek viseléséhez.” Az akkori magyar alkotmány alapján azonban a NET az Országgyűlést helyettesítő jogkörében kitüntetéseket is alapíthatott, de saját hatáskörében e jog nem illette meg. Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény ezen úgy változtatott, hogy a NET saját hatáskörévé vált a kitüntetések alapítása is.

¹² Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 16. §-át.

¹³ Jakab: i.m. 248. o.

¹⁴ Lásd a Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvényt (Kittv.).

II. A kitüntetések fogalmáról

a) A *kitüntetés*, a díj és a cím *fogalmára* sem az Alaptörvény, sem más jogszabály *nem ad általános érvényű meghatározást*. Tágabb értelemben a *kitüntetés* olyan *érdemekért adományozott elismerés*, amely magában foglalja a különböző érdemrendeket, rendjeleket, díjakat, címeket, illetve az ezeket jelképező – nyilvánosan viselhető, hordható – tárgyakat (érem, jelvény, kitűző, szalag stb.), vagyis a kitüntetésnek többféle módja és megjelenési formája lehetséges.¹⁵ Ebben a tág értelemben a kitüntetés érdemességi szempontokon nyugvó, meghatározott értékítéleten (értékválasztáson) alapuló, történelmi koronként eltérő értékeket (teljesítményt) honoráló megbecsülési forma.¹⁶ A kitüntetésnek azonban lehet *szűkebb értelme* is, amely már *csak meghatározott, kifejezetten kitüntetésként jelölt elismerési módra és formára* utal, vagyis nem foglalja magában a díjakat, a címeket, illetve más elismeréseket. A kitüntetések, díjak és címek *feloszthatók az állami közreműködés alapján* is. Eszerint általában *három fő csoport* különböztethető meg: *egyrészt az állami kitüntetések* (díjak, címek), amelyeket az állam kimondottan ilyen elnevezéssel alapít, és ezekben az állam által nagyra becsült, kitüntetésre érdemes cselekedetek, példamutató eredmények *legmagasabb elismerése* fejeződik ki. A *második csoport* azok a kitüntetések (díjak, címek) jelentik, amelyek *nem minősülnek államinak*, de az állam által *felbatalmazott szervezet* és egyes *közjogi tisztviselők* által alapított – vagyis *állam által elismert* – formának számítanak. A *harmadik csoportba* a *nem állami kitüntetések* (díjak, címek) sorolhatók, amelyek az *állam közreműködése nélkül* kerülnek megalapításra és adományozásra.¹⁷ Ennek következtében az egyes kitüntetések, díjak, címek történeti határai elmosódnak, és mindig az *adott szabályozás határoz-*

za meg – beleértve az alapítás célját és az adományozás feltételeit is –, hogy a különböző elismeréseknek milyen módjai és formái léteznek, illetve ezek milyen viszonyban állnak egymással.¹⁸

b) Az állami kitüntetések, díjak és címek alapítása, szabályozása, megszüntetése az *állam diszkrétívós joga*,¹⁹ mivel ebben az elismerési formában az *állam szuverenitása fejeződik ki*. Az állam által alapított és adományozott kitüntetés, díj, cím ugyanis az *állami szimbólumok egyik sajátos formája*.²⁰ olyan *jelképek*, amelyekben *meghatározott értékeket jelenítenek meg*.²¹ Mivel minden állam felségjogába tartozik, hogy állami szimbólumait megállapítsa, mert az állam szuverenitását az állami jelképek – köztük a kitüntetések, díjak, címek – juttatják kifejezésre érzékelhetően megragadható, látható formában, ezért az állam az alkotmányi keretek között szabadon dönthet alapításukról és adományozásukról. Az állam a kitüntetéssel mindenki számára láthatóvá képes tenni, hogy a szerzett – és általa fontosnak tartott – érdemeket a nyilvános kitüntetésekkel méltányolni tudja. Az állami kitüntetések, díjak, címek alapításában és adományozásában az állam értékei, eszméi, történelmi tradíciói tükröződnek.²² Ennek következtében levonható az a konzekvencia, hogy *minden korszaknak* megvannak a *sajátos szempontjai*, amelyek alapján meghatározzák azokat az *ismérveteket* – tevékenységeket, teljesítményeket, eredményeket – amelyeket értékesnek, *elismerésre méltónak* tartanak. A *kitüntetések*, díjak és címek tehát *adott korszakhoz kötődnek*, és a történelmi-politikai változások következtében ezek is *változnak, átalakulnak*,

¹⁵ Általános értelemben kitüntetésnek tekinthető az elismerés számos egyéb formája – pl. a szóbeli vagy írásbeli dicséret, az elismerést kifejező prémium vagy pénzjutalom, ajándék, emléktárgy, oklevél stb. – is.

¹⁶ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 634

¹⁷ E körbe tartoznak a különböző civil szervezetek által alapított és adományozott elismerési formák.

2016/2.

¹⁸ Vö. H. Rust: Orden und Ehrenzeichen. In: Evangelisches StaatsLexikon. (Szerk. H. Kunst – R. Herzog – W. Schneemelcher) Kreuz Verlag, Stuttgart – Berlin 1975. 1687. o.

¹⁹ Vö. az 500/B/1990/10. AB határozattal. ABH 1991. 429, 430

²⁰ A kitüntetések állami szimbólumjellegét az is hangsúlyozza, hogy bennük legtöbbször megtalálható az állam címerére, zászlajára való utalás, illetve ezek kicsinyített másolatával való díszítés.

²¹ Vö. Stern: i.m. 277. o.

²² Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 629

ezért az állami kitüntetésekkel szemben lehet az ország történelmére, társadalmi-politikai fejlődésére, állami létének alakulására, illetve a más országokhoz fűződő kapcsolatokra és viszonyokra. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a korábbi értékelési szempontok megszűnhetnek,²³ és új ismérvek szolgálhatnak alapul a kitüntetésben megnyilvánuló elismeréshez.²⁴ A rendszerváltozás Magyarországon szintén együtt járt a kitüntetések, díjak és címek felülvizsgálatával, és az új alkotmányos berendezkedés értékeihez igazodó megbecsülési rendszer bevezetésével, mert a korábbi kitüntetések alapjául szolgáló szempontok összegegyeztetetetlenek voltak az új alkotmányos értékekkel.²⁵ Következés-

képpen az állami kitüntetéseknek – mint szimbólumoknak – *politikai karakterük* is van. *Egyfelől* ezek a kitüntetés-alapításkor rögzített *politikai értékek kifejeződését közvetítik*, és az elismerésben részesültet rendszerint a hálának, a hűségnek, az odaadásnak vagy legalább a lojalitásnak az elvárásával kapcsolja össze, továbbá motivációs hatást vált ki arra nézve, hogy a jövőbeni magatartásokat a kitüntetés alapítójának és adományozójának céljai és érdekei szerint alakítsák.²⁶ *Másfelől* a kitüntetésre *érdemesség megítélése politikailag is értékelődik*. Az adományozásnál a közvélemény értékítéletére szintén számítani kell, mert a kitüntetés az elismerésben részesült személyt a nyilvánosság számára előtérbe állítja, és az igazságtalannak vagy érdemtelennek minősülő kitüntetések miatt ezek az elismerési formák sokat veszíthetnek a jelentőségükből, és könnyen leértékelődhetnek.²⁷

c) Az alaptörvényi rendelkezésekből egyfelől az következik, hogy a köztársasági elnök „törvényben meghatározott kitüntetések, díjakat és címeket adományoz,” vagyis az államfő csak a törvényhozó által megállapított elismerési formákat, és nem minden kitün-

²³ A megszűnés együtt járhat a korábbi korszak kitüntetései viselésének megtiltásával is.

²⁴ Lásd – többek között – az 1946. évi VIII. törvényt, amely a Magyar Szabadság Érdemrendet alapította, továbbá az 1946. évi XXI. évi törvényt a Magyar Köztársasági Érdemrend és Érdemérem alapításáról, valamint az egyes kitüntetések alapításáról szóló 1953. évi V. törvényt, amely a Magyar Népköztársaság kitüntetéseit alapította meg. E törvényt az 1976. évi 3. törvényerejű rendelet váltotta fel, amely e tárgykört újrászabályozta.

²⁵ A Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi XXXI. törvény általános indokolása szerint „1948 után a történelmileg kialakult magyar kitüntetési rendszer felszámolásával párhuzamosan új típusú, a magyar hagyományoktól idegen, alapvetően a szovjet modellre épülő kitüntetési rendszer kialakítására került sor. Ennek jellemzője volt a tömeges adományozás (az évenként adományozott különböző szintű és fajtájú kitüntetések száma meghaladta a 200 000 darabot), a kitüntetettek kiválasztásánál a politikai szempontok elsődlegessége, kollektíváknak (vállalatok, intézmények, úgynevezett szocialista brigádok stb.) járó kitüntetések alapítása, a kifejezetten politikai honorálásra alapított kitüntetésekkel járó jelentős privilégiumok biztosítása. Mindezek hatására a magyar kitüntetések elvesztették erkölcsi értéküket és szellemiségüket, és elnevezésüket tekintve is alkalmatlanná váltak rendeltetésük betöltésére, ezért indokolt megszüntetésük.” E törvényt 2011-ben a Kttv. váltotta fel, arra hivatkozással, hogy szükségessé vált a kitüntetési rendszer egységesítése és megújítása, illetve meg lehessen teremteni „a nemzet szolgálatában tett különféle érdemek differenciált elismerésének lehetőségét úgy, hogy a kitüntetési rendszer és az egyes kitüntetések tükrözzék történelmi örökségünket, továbbá az európai hagyományokat, valamint egyértelmű legyen a szuverenitást megtestesítő állam állami kitüntetései és az egyéb állami szervek és személyek által alapított és adományozott kitüntetések közötti 2016/2.

különbség”. Vö. a Kttv. általános indokolásával. 1990-ben megtörtént az állam által alapított díjak (Kossuth-díj, Állami Díj) újrászabályozása, és az 1990. évi XII. törvény (KSzdtv.) Kossuth-díjról és Széchenyi-díjról rendelkezett, lehetővé téve, hogy „a kimagasló alkotások elismerésére magas presztízsű, jelentős társadalmi elismerést biztosító kitüntetések álljanak rendelkezésre.” KSzdtv. általános indokolása.

²⁶ Herbert Krüger szerint a kitüntetésekkel, díjakkal, címekkel történő megbecsülés tulajdonképpen értelme az, hogy a parancs, a kényszer és a büntetés mellett egyenjogú a jutalmazás, mint a polgárok bár kívánatos, de nem kierőszakolható magatartásának ösztönzése és támogatása. Vö. H. Krüger: *Allgemeine Staatslehre*. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1966. 571. o. Ezt az is lehetővé teszi, hogy az elismerésre való igény és törekvés az emberi tulajdonság egyik markáns ismérve.

²⁷ A kitüntetések értékének viszonylagosságát jól szemlélteti az 1926-ban béke Nobel-díjjal kitüntetett francia államférfi és politikus, Aristide Briand kijelentése: „Mi a rendjel? Egy költségtakarékos tárgy, ami lehetővé teszi, hogy kevés fémmel sok hiúságot kielégítsenek.” Idézi Klaus-Peter Merta: *Orden – Vorwort*. Beim Deutschen Historischen Museum. <https://www.dhm.de/archiv/magazine/orden/vorwort.htm>

tést, díjat, címet adományoz. *Másfelől* a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között „helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat,”²⁸ vagyis nem csak a törvényhozás jogosult kitüntetések és elismerő címek alapítására. A hatályos magyar *törvényi szabályozás* alapján *Magyarországon állami kitüntetésnek* (és rendjelnek) a *Magyar Szent István Rend*,²⁹ a *Magyar Corvin-lánc*,³⁰ a *Magyar Becsület Rend*,³¹ valamint a *Magyar Érdemrend* és *Magyar Érdemkereszt*³² minősül, amelyeket az Országgyűlés a kimagasló teljesítmények megbecsülésére és elismerésére alapított.³³ Ennek következtében az „*állami kitüntetés*” *fenntartott fogalom*, amely kizárólag a felsorolt elismerési formákat öleli

²⁸ Vö. az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés i) pontjával.

²⁹ A Magyar Szent István Rend – a Mária Terézia magyar királynő által 1764. május 5-én alapított Szent István Rend megújításaként – Magyarország érdekében tett legkiemelkedőbb különleges érdemek, kimagasló életművek, nemzetközi téren szerzett jelentős értékek elismerésére szolgál. Kittv. 14. §

³⁰ A Magyar Corvin-lánc a magyar tudomány és művészet, valamint a magyar oktatás és művelődés fellendítése terén szerzett kimagasló érdemek elismerésére szolgál. Kittv. 15. § (1) bek.

³¹ A Magyar Becsület Rend Magyarország és a nemzet érdekében teljesített kiemelkedő szolgálat vagy tanúsított hősiesség elismerésére szolgál. Kittv. 16. §

³² A Magyar Érdemrend és Magyar Érdemkereszt a nemzet szolgálatában, az ország fejlődésének elősegítésében, a haza érdekeinek előmozdításában és az egyetemes emberi értékek gyarapításában végzett kimagasló, példamutató tevékenység elismerésére szolgál. Kittv. 17. §

³³ Vö. a Kittv. 13. §-ával. „A kitüntetések sorrendje egyúttal azok hierarchiáját is jelenti, ami egyrészt azokban az érdemekben nyilvánul meg, amelyekért az egyes kitüntetéseket adományozni lehet, másrészt a kitüntetések adományozásának évi keretszámában.” Kittv. 13. §-hoz fűzött indokolás. Megjegyzendő továbbá, hogy a Magyar Érdemrenden belül különböző osztályok vannak, amelyek szintén hierarchiát jelentenek: fentről lefelé haladva az egyes osztályok a nagykereszt a nyaklánccal és az arany sugaras csillaggal (amely kizárólag államfők részére adományozható), a nagykereszt, a középkereszt a csillaggal, a középkereszt, a tisztikereszt, és a lovagkereszt. A Magyar Érdemkereszt szintén osztályokra tagolódik: Magyar Arany Érdemkereszt, Magyar Ezüst Érdemkereszt, és Magyar Bronz Érdemkereszt. Egyes érdemrendeknél és érdemkereszteknél polgári és katonai tagozat különböztethető meg. Lásd a Kittv. 2. melléklet IV. pontját.

2016/2.

fel. Annak azonban nincs akadálya, hogy a törvényhozás e kitüntetések körét bővítse, vagy a meglévőket átalakítsa, illetve megszüntesse, más elismerési forma azonban – a törvényi szabályozás következtében – nem tekinthető állami kitüntetésnek. A törvényi szabályozás alapján az *állam által alapított díjnak* a *Kossuth-díj* és a *Széchenyi-díj* számít,³⁴ amelyekkel együtt jár a Kossuth-díjas, illetve a Széchenyi-díjas *cím* használata is.³⁵ Ettől eltérő elismerési mód vagy forma viszont nem minősül állami díjnak, illetve címnek. A törvényhozásnak ebben az esetben is lehetősége van arra, hogy az állami díjak (címek) körét bővítse, a meglévőket átalakítsa vagy megszüntesse, de *más szerv állami díjat vagy címet nem* hozhat létre. Különböző – állami kitüntetésnek, illetve állami díjnak és címnek nem minősülő – elismerés alapítására és adományozására azonban a törvényi szabályozás felhatalmazása alapján mind a Kormány, mind egyes állami-közhatalmi szervek és közjogi tisztségviselők jogosultak, amelyek az *állam által elismert megbecsülési formáknak* tekinthetők. Így a *Kormány* díjat alapíthat és adományozhat azok elismerésére, akik Magyarország hírnevének öregbítése, a reális és korszerű Magyarország-kép kialakítása és terjesztése érdekében kiemelkedő tevékenységet folytatnak, továbbá jogosult *művészeti díj*,³⁶ illetve *életmentő emlékérem*³⁷ alapítására és

³⁴ Kossuth-díj vagy Széchenyi-díj annak adományozható, aki a tudományok, a műszaki alkotások, a kutatás, a műszaki fejlesztés, a kulturális és művészeti alkotások, a gyógyítás, az oktatás-nevelés terén kivételesen magas színvonalú, példaértékű, nemzetközileg is elismert eredményt ért el. Vö. a KSzdtv. 1. §-ával. A Kossuth- és a Széchenyi-díjnak két fokozata van: nagydíj és díj. A nagydíj csak egyéni teljesítmény elismeréseként adományozható, míg a díj megosztva is adományozható közös alkotás, együttesen elért eredmény esetén. KSzdtv. 2. §

³⁵ Vö. a KSzdtv. 4. §-ával. A kitüntető címet – amely együtt jár a díj adományozásával – a köztársasági elnök a Kormány előterjesztésére visszavonja attól, aki arra érdemtelenné vált. Vö. a KSzdtv. 7. §-ával. Megjegyzendő azonban, hogy a köztársasági elnök ilyen hatáskörrel már nem rendelkezik.

³⁶ A Kormány a kultúra területén végzett kiemelkedő művészi tevékenység elismerésére a Magyarország Kiváló Művésze, a Magyarország Érdemes Művésze, a Magyarország Babétkoszorúja díjat alapított és adományoz. Lásd erről a 271/2008. (XI. 18.) Korm.

adományozására. A *feladatkörével összefüggő* egyes kiemelkedő tevékenységek, teljesítmények elismerésére *kitüntető címet, díjat, oklevelet, plakettet* vagy más elismerést alapíthat és adományozhat a *köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság elnöke, az Országgyűlés elnöke, az alapvető jogok biztosa, az Országos Bírói Tanács, az Állami Számvevőszék elnöke, a legfőbb ügyész, az autonóm államigazgatási szerv vezetője*. E jog megilleti a *Kormány tagját, a Magyar Nemzeti Bank elnökét, az önálló szabályozó szerv vezetőjét, a helyi önkormányzat képviselő-testületét, és a Honvéd Vezérkar főnökét* is.³⁸ Ezek az elismerések azonban elnevezésükben és külső formájukban *nem hasonlíthatnak az állami kitüntetésekhez*, valamint a Kossuth-díjhoz és a Széchenyi-díjhoz,³⁹ mert ezzel is egyértelművé kell tenni az állami kitüntetésektől és díjaktól való eltérésüket és különbözőségüket. *További feltétel*, hogy az ilyen elismerés alapítására és adományozásra jogosultaknak meg kell határozniuk az elismerés elnevezését, fajtáit (osztályait), az elismerésben részesíthető személyek körét, az évente adományozható elismerések számát, az elismerés adományozásának feltételeit és rendjét, továbbá az elismerés leírását, valamint ezt nyilvánosságra kell hozniuk.⁴⁰

III. A köztársasági elnök kitüntetési feladat- és hatáskörének jellemzői

a) Az alaptörvényi rendelkezésekből *egyfelől az következik*, hogy a *köztársasági elnök számára törvény határozza meg* az általa adományozható kitüntetéseket, díjakat és címeteket, vagy-

rendeletet. Lásd továbbá a kiemelkedő népművészeti tevékenység elismerésére Népművészet Mestere díjat, amelyet a 268/2004. (IX. 24.) Korm. rendelet tartalmaz.

³⁷ Életmentő emlékérmét az életmentés során tanúsított hősiesség elismerésére alapíthat és adományozhat. Vö. a Kttv. 21. § c) pontjával.

³⁸ Vö. a Kttv. 22. § (1) bekezdésével.

³⁹ Vö. a Kttv. 22. § (2) bekezdésével.

⁴⁰ A jogalkotásra feljogosítottaknak erről rendeletet kell alkotniuk, az egyéb közjogi méltóságoknak és tisztségviselőknek a Hivatalos Értesítőben kell közzétenniük az adományozásra vonatkozó szabályokat. Vö. a Kttv. 23. §-ával.

2016/2.

is a *törvényhozás kap lehetőséget* arra, hogy a *kitüntetések, díjak és címek fajtáit*,⁴¹ e *hatáskör konkrét gyakorlásának eseteit*, feltételeit és eljárását megállapítsa, tehát az Országgyűlés arra kapott felhatalmazást, hogy a köztársasági elnök által adományozandó kitüntetésekről, díjakról és címekről törvényt alkosson.⁴² A *kitüntetések, díjak és címek adományozásának feltételeiről* szóló törvénynek tartalmaznia kell azt, hogy mely értékeket tekint a törvényhozó kitüntetésre, díjazásra érdemesnek, de ezek csak olyan értékek lehetnek, amelyek *összhangban állnak* az Alaptörvény által megállapított alkotmányi értékekkel. Ennek *hiányában* a törvényi szabályozás *alaptörvényellenesnek* minősül, és következésképpen az adományozás sem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. Mivel az Alaptörvény szerint az *állami kitüntetéseket sarkalatos törvény* határozza meg, az erről szóló törvényi szabályozásnak ezt az előírást is teljesítenie kell, vagyis *állami kitüntetés csak* olyan törvényben határozható meg, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő *országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata* szükséges.⁴³ Ez az előírás azonban az Országgyűlés által alapított és a köztársasági elnök által adományozott *díjakra és címekre nem* vonatkozik, az Alaptörvény ezeknek az esetben ugyanis nem követeli meg a sarkalatoságot.

b) Az Alaptörvényből nem derül ki egyértelműen, hogy a köztársasági elnök *milyen kitün-*

⁴¹ Ebbe a kitüntetés, a díj, illetve a cím meghatározása is beletartozik. A korábbi Alkotmány sem tett különbséget a kitüntetés, az érdemrend és a cím között. Ennek megteremtése a törvényhozó feladata volt, beleértve azt is, hogy tágabb vagy szűkebb kategóriaként meghatározva szabályozza egymáshoz való viszonyukat. Vö. Tilk Péter: Gondolatok a köztársasági elnök feladat- és hatásköreiről. In: Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. (Szerk. Chronowski Nóra – Petrétei József) PTE ÁJK, Pécs 2010. 370. o.

⁴² E szabályokat tehát törvényben kell rendezni, nem elég a normatív határozati forma, mivel „nem az Országgyűlés »belügyérők« van szó.” Kovács Virág: A köztársasági elnök. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1045. o.

⁴³ Alaptörvény T) cikk (4) bek.

etések, díjakat és címeket adományoz, de a „törvényben meghatározott” kitételből konkrétan az következik, hogy a magyar államfő e feladat- és hatásköre csak az Országgyűlés által meghatározott állami kitüntetésekre, díjakra és címekre vonatkozik, más elismerési formákban a köztársasági elnök – kivéve az általa alapítható és adományozható díjakat, címeket – nem működik közre. Ennek indoka abban jelölhető meg, hogy az állami kitüntetés, díj, cím köztársasági elnök általi adományozása, továbbá az átnyújtó személye, „az átadás körülményei (szimbolikája és szokásrendje) hozzájárulnak az esemény kivételes jellegének hangsúlyozásához, az elismerés súlyának növeléséhez,”⁴⁴ ezért az államfői közreműködést csak a legfontosabb esetekre indokolt fenntartani. A köztársasági elnök általi adományozás kiemelkedő jelentősége arra is visszavezethető, hogy ez az államfő képviselői funkciójának egyik megvalósulását, Magyarország reprezentációját jelenti, mert a kitüntetett (díjazott) teljesítményét a magyar állam nevében nyilvánosan ismeri el, becsüli meg, teszi követendő példává, ezzel is hangsúlyozva a szuverén magyar állam kitüntetéseinek (díjainak) kivételes jelentőségét, valamint az elismerés erkölcsi súlyát.⁴⁵

c) Az Alaptörvény nem állapítja meg, hogy a köztársasági elnöktől ki kaphat kitüntetést (díjat, címet), így e kérdést szintén a törvényi szabályozásnak engedte át. Ennek alapján megállapítható egyrészt, hogy a magyar állam kitüntetését (díját, címét) meghatározott érdemek elismeréséért lehet adományozni, vagyis a törvény elsősorban az egyes kitüntetések (díjak, címek) alapításakor rögzíti azokat a célokat, amelyekért kitüntetés adományozható. Következésképpen az állami kitüntetést, díjat, címet azok kaphatják meg, akik Magyarország érdekében kiemelkedő, különleges érdemeket szereztek, a magyar nemzet, a magyar kultúra, tudomány, kutatás, művészet, oktatás, művelődés stb. fellendítése terén, a nemzet szolgálatában, az ország fejlődésének elősegítésében magas színvonalú,

példaértékű – általában nemzetközileg is elismert – eredményeket értek el.⁴⁶ Az alanyi kör meghatározásánál tehát nem az egyes természetes személyek állampolgársági státusza, hanem az elért és megbecsülésre méltó teljesítménye a döntő, vagyis nemcsak magyar állampolgárok részesülhetnek ilyen elismerésben, hanem külföldiek,⁴⁷ beleértve akár a honatlan személyeket is, ha a kitüntetésre érdemessé váltak. Másrészt törvény szabályozza azt is, hogy ki nem részesülhet kitüntetésben: eszerint a bíróság a közügyek gyakorlásától eltiltott,⁴⁸ nem kaphat belföldi kitüntetést.⁴⁹

⁴⁶ E szempontokat a törvények az egyes kitüntetések, díjak alapításakor differenciáltan és hierarchizált módon állapítják meg.

⁴⁷ A Kttv. 18. § (3) bekezdése szerint „[k]ülföldi állampolgár esetében a külpolitikáért felelős miniszter tesz javaslatot a miniszterelnöknek az előterjesztésre.” A Magyar Érdemrendnél és a Magyar Érdemkeresztnél a külföldi állampolgár kitüntetése esetében a nemzetközi protokolláris szabályok az irányadók. Kttv. 2. melléklet IV. 22. pont

⁴⁸ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 61. § (1) bekezdése szerint „[a] közügyek gyakorlásától el kell tiltani azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék, és méltatlan arra, hogy azok gyakorlásában részt vegyen.” A két együttes feltétel – a szándékos bűncselekmény elkövetése miatti végrehajtandó szabadságvesztés (függetlenül ennek időtartamától), illetve a közügyekben való részvételre méltatlanság – esetén a közügyektől eltiltást a bíróságnak meg kell állapítania. Nem állapítható meg tehát gondatlan bűncselekmény esetén, illetve a méltatlanság értéktételezen alapul, amelynél a bűncselekmény motívumait, körülményeit, illetve az adott tényállás jellegét mérlegelik.

⁴⁹ A Btk. a „belföldi” kitüntetés fogalmát nem határozza meg, erről a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bvtv.) 305. § (3) bekezdése rendelkezik. Eszerint „[b]elföldi kitüntetés: a Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvényben nevesített, vagy annak felhatalmazásán alapuló, a Kormány, a miniszterelnök, a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a legfőbb ügyész, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Országos Bírói Tanács, az Alkotmánybíróság elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke, valamint miniszter által alapított kitüntetés, vagy a Kossuth-díjról és a Széchenyi-díjról szóló törvényben meghatározott díj.” E kitüntetések tehát a közügyektől eltiltott személy nem kaphatja meg.

⁴⁴ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 629

⁴⁵ Lásd erről a XIII. fejezet IV. 2. a) pontját. 2016/2.

Annak a személynek pedig, akit bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítéltek – függetlenül attól, hogy az elítéléshez fűződő jogkövetkezmények alól mentesült-e –, csak *kivételes méltánylást érdemlő esetben* lehet állami kitüntetés adományozni.⁵⁰ A kitüntetésre, díjra, címre *senkinek sincs alanyi joga*, vagyis erre senkinek sincs jogosultsága.⁵¹ Az állami kitüntetések adományozása díjmentesen történik, kérelmezésük nem engedhető meg,⁵² *posztumusz adományozásukra pedig nem kerül sor.*⁵³ Sajátos *korlátozás* adódik abból is, hogy az állami kitüntetések ugyanazon osztálya ugyanazon személy részére *egy ízben* adományozható.⁵⁴ Szintén ide sorolható az a rendelkezés, hogy – bizonyos kivételektől eltekintve – az állami kitüntetéssel kitüntetett személy újabb kitüntetésre az *előző állami kitüntetés adományozásától számított tíz éven belül csak kivételesen*, abban az esetben javasolható, ha az előző állami kitüntetés adományozását követően szerzett, az annak alapjául szolgáló érdemeket felülmúló, kimagasló érdemek azt indokolják.⁵⁵ *További korlátozás* következik abból, hogy egyes állami kitüntetések adományozása magyar állampolgárok számára *évente meghatározott keretszámhoz* kötődik,⁵⁶

vagyis e keretszámot nem lehet túllépni. Az adományozhatóság korlátozása arra szolgál, hogy a kitüntetés kotlátlan adományozhatósága miatt ne veszítse el az értékét. Végül megemlítendő, hogy az adományozásra jelöltnek az adományozást megelőzően *nyilatkozatot* kell tennie az *állami kitüntetés elfogadásáról*,⁵⁷ mert ennek hiányában állami kitüntetést, díjat, címet nem kaphat.⁵⁸ A köztársasági elnöknek az elismerések adományozásakor e korlátozásokra tekintettel kell lennie, vagyis döntési jogkörét a személyi kört meghatározó szabályok behatárolják.

is beletartozhatnak – egy időben a tizenötöt nem haladhatja meg, és ha az adományozottak száma a tizenötöt eléri, további adományozásra az adományozottak egyikének kiesése esetén van lehetőség. A Corvin-lánc ugyanannak a személynek egy ízben adományozható. Kittv. 2. sz. melléklet II. 2-4. pont. Magyar állampolgárok számára a Magyar Becsület Rendből évenként legfeljebb 30 db adományozható. Kittv. 2. sz. melléklet III. 1. pont. Hasonlóan korlátozott a Magyar Érdemrend és a Magyar Érdemkereszt egyes osztályainak adományozási keretszáma. Kittv. 2. melléklet IV. 20-21. pont

⁵⁷ Kittv. 1. melléklet 14. pont. A Corvin-lánc annak a magyar és külföldi állampolgárnak adományozható, aki e kitüntetés alapszabályát elfogadja, és vállalja, hogy közreműködik a Corvin-lánc Testület munkájában. Kittv. 2. melléklet II. 1. pont

⁵⁸ A 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése szerint a Kitüntetési Bizottság „kitüntetésre azt a személyt ajánlhatja, aki a Bizottság megkeresését követő hét napon belül a kitüntetés elfogadására vonatkozó nyilatkozatot tesz.” A 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a Kossuth- és Széchenyi-díj Bizottság „az általa Kossuth-díjra és a Széchenyi-díjra ajánlani kívánt személyeket az ajánlásról az ajánlástételt megelőzően tájékoztatja. Ha a kitüntetendő személy a tájékoztatás kézhezvételét követő tizenöt napon belül úgy nyilatkozik, hogy a kitüntetést nem fogadja el, a Bizottság személyére ajánlást nem tesz.” E kormányrendelet 7. § (1) bekezdése a Kossuth-díjra és a Széchenyi-díjra nézve további korlátozást is megállapít. Eszerint e díjakra nem javasolható a köztársasági elnök, az országgyűlési képviselő, az európai parlamenti képviselő, az alkotmánybíró, Kúria elnöke és elnökhelyettese, a legfőbb ügyész és helyettese, az Állami Számvevőszék elnöke és alelnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és alelnöke, az országgyűlési biztos és az állami vezető, valamint a Kossuth- és Széchenyi-díj Bizottság tagja. E korlátozás a felsorolt tisztségek betöltői esetében áll fenn, a tisztség betöltésének megszűnése után azonban már nem.

⁵⁰ Vö. a Kittv. 18. § (5) bekezdésével. A Kossuth-, illetve Széchenyi-díj esetében a törvény ilyen korlátozást nem tartalmaz.

⁵¹ Magyarország köztársasági elnöke azonban – államfői tisztségéből adódóan – a törvény erejénél fogva a Szent István Rend és a Magyar Érdemrend nagykeresztet a láncal és az arany sugaras csillaggal osztályának kitüntette. Kittv. 1. melléklet 1. pont

⁵² Kittv. 1. melléklet 2. pont

⁵³ Kittv. 1. melléklet 6. pont. A 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése szerint „[a] Kossuth- és Széchenyi-díj Bizottság posztumusz díjak adományozására nem tesz ajánlást.”

⁵⁴ Kittv. 1. melléklet 4. pont. Az 5. pont szerint az állami kitüntetések magasabb osztályának adományozása esetében a kitüntetett az előzetesen kapott alacsonyabb osztálynak is kitüntetettje marad. A polgári és katonai tagozat jelvényei együtt is viselhetők.

⁵⁵ Kittv. 1. melléklet 9. pont. A KSzdtv. 5. § (3) bekezdése szerint újabb Kossuth- vagy Széchenyi-díj adományozására csak olyan teljesítmény alapján lehet javaslatot tenni, amelyet a javasolt személy a korábban adományozott díj elnyerése óta ért el.

⁵⁶ Pl. magyar állampolgárok számára évenként legfeljebb három Szent István Rend kitüntetés adományozható. Kittv. 2. sz. melléklet I. 3. pont. A Corvin-lánccal adományozottak száma – amelybe a külföldiek 2016/2.

d) Az Alaptörvény az „*adományoz*” kifejezést sem határozza meg. Az adományozás kifejezés elsődlegesen a kitüntetésnek, díjnak, címnek a köztársasági elnök általi *juttatására* utal, ami azt jelenti, hogy ez „a köztársasági elnök aktusán, vagyis a köztársasági elnök által kibocsátott (általa aláírt) határozaton alapul,”⁵⁹ ami azonban ellenjegyzéshez kötött. Az Alkotmánybíróság az „adományoz” kifejezést szintén úgy értelmezte, hogy „az állami kitüntetés adományozásának érvényességi feltétele a kitüntetésre vonatkozó előterjesztés köztársasági elnök részéről történő aláírása,”⁶⁰ tehát az *államfő döntése*.⁶¹ A kitüntetés államfő általi *adományozása* következképpen *állami jogi aktus*, mivel jogilag szabályozott módon zajlik és jogkövetkezményeket von maga után, de olyan alkotmányjogi – és nem közigazgatási – aktusról van szó, amely *bíróság előtt nem támadható* meg, mert erre jogi igényt senki nem alapozhat. A kitüntetés adományozása *jogkövetkezményként az elismerésben részesült számára* értelemszerűen azt jelenti, hogy a *kitüntetést viselheti*, vagyis azt *nyilvánosan*,⁶² látható módon magán hordhatja, illetve erre *hivatkozhat*, azaz jogosult magát a megfelelő állami kitüntetés tulajdonosának nevezni.⁶³ A törvényi szabályozás

azonban az elismerés *viselésének rendjét* meghatározhatja, előírva azt, hogy erre *mely alkalmakkor* (nemzeti és az állami ünnepeken, illetve magánalkalmakkor), és *milyen formában* (eredeti alakjukban vagy más – jelzésértékű formában) kerülhet sor. A kitüntetés *adományozása* tehát *ennek viselését is eredményezi*. Az elismerés nem jár állami előjogokkal, hanem csak a kitüntetett személy társadalmi tekintélyének, elismertségének növekedését eredményezi.⁶⁴ Az *adományozás* kifejezés *emellett a kitüntetés, díj, cím átadására is* utal.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság szerint a köztársasági elnök általi adományozásban „kifejezésre jut az államfő alkotmányos (közjogi) pozíciója (tradicionális kitüntetés-adományozási jogköre),” és ez „szimbolikusan kifejezi az állam (nemzet) elismerését, a kitüntetett személy iránti megbecsülést is,”⁶⁶ ami nyilvánosan leginkább az *átadás ünnepélyes aktusában* realizálódik. „A köztársasági elnöknek a kitüntetés-adományozási eljárásban és az átadás szokásrendjében való jelenléte az államfő alkotmányos jogállásán keresztül tehát szimbolikusan a nemzet elismerését (megbecsülését) is kifejezi.”⁶⁷ Mivel a törvényi szabályo-

az állam tulajdona. A kitüntetett jogosult a kitüntetést – főszabályként – élete végéig birtokolni és magát a kitüntetés birtokosának nevezni, továbbá a kitüntetést a nemzeti ünnepeken viselni, meghívottként részt venni Magyarország nemzeti ünnepeinek központi állami rendezvényein, valamint a nemzeti ünnepnek nem minősülő kiemelkedő fontosságú rendezvényeken, valamint részt venni a Magyar Corvin-lánc Testület munkájában. A kitüntetés birtoklásának joga megszűnik a kitüntetett halálával, a kitüntetettet a közügyek gyakorlásától eltöltő határozat jogerőre emelkedésével, a kitüntetésről való lemondással. A kitüntetés megőrzéséről a kitüntetett köteles gondoskodni, és a birtoklás megszűnése után vagy neki, vagy örökösének vissza kell juttatnia a Corvin-lánc Irodához.

⁶⁴ A Kttv. kifejezetten rögzíti, hogy kiváltság az állami kitüntetés adományozásával nem jár. Kttv. 1. mellélet 3. pont

⁶⁵ Kovács: i.m. 1045. o.

⁶⁶ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 629

⁶⁷ Uo. „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kitüntetések köztársasági elnök általi adományozása nem jelenti azt, hogy a konkrét kitüntetés mögött szükségszerűen a nemzet egészének, minden egyes tagjának egységes, és azonos – pozitív – értékítélete kell, hogy álljon.” Uo.

⁵⁹ Kovács: i.m. 1045. o.

⁶⁰ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 630

⁶¹ Az adományozás Sári János szerint sem azonos az átadással. Vö. Sári János: A köztársasági elnök kitüntetés adományozási hatásköre: vissza az alkotmány(jog)hoz. Jogtudományi Közlöny 2008. 1. szám 48. o.

⁶² A nyilvános viselés a kitüntetés jelképjellegéből következik. A kitüntetés viselésének jelentősége az, hogy a hordható kitüntetés az elismerésben részesült személyt nyilvánosan felismerhetővé teszi.

⁶³ Kttv. 1. mellélet 3. pont. E rendelkezéstől némileg eltér a Szent István Rendre és Corvin-láncre vonatkozó rendelkezés. A Szent István Rend adományozottja jogosult a kitüntetést élete végéig birtokolni és magát a kitüntetés birtokosának nevezni, továbbá a kitüntetést a nemzeti és az állami ünnepeken viselni, meghívottként részt venni Magyarország nemzeti és állami ünnepeinek központi állami rendezvényein, valamint a nemzeti és állami ünnepnek nem minősülő kiemelkedő fontosságú rendezvényeken. Kttv. 2. mellélet I. 2. pont. Nincs azonban rendelkezés arra, hogy e kitüntetést mikor és hogyan kell visszajuttatni. A Corvin-lánc kitüntetéséről a 86/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 4-7. §-ai azt tartalmazzák, hogy e kitüntetés 2016/2.

zás szerint az állami kitüntetéseket a *köztársasági elnök vagy személyes megbízottja adja át* ünnepeles körülmények között, ezért az *államfőnek lehetősége van a kitüntetés-átadás* – de csak az átadás, és nem az adományozás – *delegálására*.⁶⁸

e) Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök „engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését.” E rendelkezésből *egyértelműnek tekinthető*, hogy *csak külföldi állami kitüntetések* esetében áll fenn az államfői engedélyezés alaptörvényi követelménye: a külföldi *nem állami* (pl. tudományos, művészeti, sport-szervezetek által adományozott) *kitüntetések nem* tartoznak ebbe a körbe. Ennek indoka, hogy a kitüntetés olyan állami szimbólum, amelyben az adott állam által vallott értékek és eszmék fejeződnek ki. Mivel minden állam felségjogába tartozik a kitüntetésekről való döntés, ezért a külföldi állam kitüntetéséhez való *hozzájárulás szintén az állami szuverenitás egyik megjelenési formája*, így a külföldi kitüntetés viselésének engedélyezése is, amely szintén tradicionális államfői jogosítvány.⁶⁹ Az alaptörvényi rendelkezés alapján az már *kevésbé egyértelmű*, hogy az engedélyezési kötelesség kiterjed-e a külföldi állam által adományozott *más elismerési formákra* (pl. díjakra, címekre) is. A nyelvtani értelmezés szerint ezek az elismerések *nem tartoznak az engedélyezés körébe*, jöllehet ilyen esetekben szintén a külföldi állam által kifejezésre jutott értékek megnyilvánulásáról van szó.⁷⁰ Az sem tekinthető egyértelműnek, hogy *mely személyi kör* esetében van szükség a köztársasági elnök általi engedélyre. A kitüntetések felségjogi jellegéből következik, hogy ez a *magyar állampolgárokra* vonatkozik, mivel a

magyar állam személyi felségjoga rájuk terjed ki.⁷¹ Az alaptörvényi rendelkezésből az viszont *szintén egyértelműen következik*, hogy a külföldi állami kitüntetéseknek *csak a viselése* – vagyis nyilvános formában történő megjelenése (hordása) – *engedélyhez kötött*, de az *elfogadása nem*.⁷² A köztársasági elnöknek az engedélyezésről is határozatot kell hoznia, és okiratot kiállítania, ami szintén ellenjegyzéshez kötött. Az is nyilvánvaló, hogy az *Alaptörvény a köztársasági elnök általi engedélyezésről rendelkezik*, *nem pedig a külföldi állami kitüntetés viselésének megtiltásáról*. Ez utóbbit a törvényi szabályozás tartalmazza, ami *alkotmányossági problémát* vet fel.⁷³ Az engedélyezés, illetve a megtiltás nem ugyanazzal a következménnyel jár. Az *engedélyezés* azt jelenti, hogy a köztársasági elnök az alaptörvényi felhatalmazás alapján a külföldi állam kitüntetésének *viselését megengedi*, vagyis *feljogosítja* a kitüntetett személyt arra, hogy ennek az engedélynek a birtokában a kitüntetést nyilvánosan magán hordhassa. Eszerint a külföldi

⁷¹ A törvényi szabályozás is a magyar állampolgárokat sorolja ebbe a körbe. Vö. a Kttv. 18. § (4) bekezdésével. Más kérdés, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok esetében ez a követelmény mennyiben érvényesíthető. Felvethető továbbá, hogy mivel az Alaptörvény külföldi állam kitüntetésének „viselését” köti engedélyhez, ez értelemszerűen – a területi felségjog alapján – Magyarország területére értendő, vagyis külföldi állam magyar állampolgár számára adott kitüntetésének viselése csak Magyarország területén engedélyköteles.

⁷² Az alaptörvényi rendelkezéssel nincs összhangban a Btk. 61. § (2) bekezdés f) pontja sem. Eszerint ugyanis a közügyektől eltiltott nem kaphat „külföldi kitüntetés elfogadására engedélyt.” Az Alaptörvény azonban az engedélyezést nem a külföldi kitüntetés elfogadáshoz, hanem annak viseléséhez követeli meg. A Btv. 305. § (1) bekezdése már helyesen, külföldi kitüntetés viselésének engedélyéről rendelkezik.

⁷³ A Kttv. úgy rendelkezik, hogy „[m]agyar állampolgár számára külföldi állami kitüntetés viselését a külpolitikáért felelős miniszter előterjesztése alapján a köztársasági elnök megtilthatja.” Kttv. 18. § (4) bek. Az indoklás szerint a köztársasági elnök általi engedélyezés „egyrészt felesleges adminisztratív terhekkel jár, másrészt nem funkcionál, ezért indokolt a megszüntetése. Ugyanakkor meg kell adni a közhatalomnak azt a lehetőséget, hogy ne lehessenek viselhetők azon államok kitüntetései, vagy azon jellegű kitüntetések, amelyek összeegyeztethetetlenek a demokratikus értékrenddel, Magyarország demokratikus elkötelezettségével.” Kttv. 18. §-ához fűzött indokolás.

⁶⁸ A delegálás formájáról a törvény nem rendelkezik, ezért erre az eseti megbízás – államfő általi felkérés – az irányadó.

⁶⁹ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 633. Ez az Alkotmánybíróság szerint „az államfő számára lehetőséget biztosít arra, hogy az alkotmányos értékrendbe ütköző külföldi állami cím, érdemrend, illetve kitüntetés viselését ne engedélyezze.” Uo.

⁷⁰ A törvényi szabályozás szintén csak a külföldi állami kitüntetésekről tesz említést, más elismerési formáról nem. Vö. a Kttv. 18. § (4) bek.

állami kitüntetés viseléséhez *minden esetben a köztársasági elnök beleegyezése* szükséges, az *engedélye nélkül* a külföldi állami kitüntetés viselése *jogellenes*.⁷⁴ A törvényi szabályozás által használt *megtiltás viszont csak meghatározott külföldi állami kitüntetések viselésére vonatkozik*, vagyis a köztársasági elnök nem minden, hanem *csak konkrét esetben határoz*. Ennek következtében a külföldi állami kitüntetések *általában államfői engedély nélkül viselhetők*, de a köztársasági elnök *bizonyos esetekben* – de csak ezekben – *tiltja* (nem engedi meg) a kitüntetés viselését. A törvényi szabályozás az alaptörvényi rendelkezést valójában megfordítja, és ezáltal korlátozza, ami alaptörvényellenes.⁷⁵

f) Az Alaptörvény nem rendelkezik a kitüntetések, díjak, címek *visszavonásáról*,⁷⁶ így a köztársasági elnök kitüntetési feladat- és hatásköre az Alaptörvény szerint *a visszavonás lehetőségét nem foglalja magában*. A *korábbi törvényi szabályozás alapján* az államfő *rendelkezett* e jogosítvánnyal, amelyet akkor gyakorolhattott, ha a kitüntetett (díjazott) az elismerésre *érdemtelenné* vált.⁷⁷ Az érdemtelenség okait és

eljárási szabályait azonban a jogalkotás meg lehetőségen homályos módon állapította meg,⁷⁸ így nem volt világos, hogy az államfő e jogát mely esetekben, és milyen módon gyakorolhatta.⁷⁹ Az *érdemtelenségnek* – pontosabban az elismerésre, megbecsülésre nem méltó személyek körének – *megállapítása* a hatályos szabályozás alapján *bírói döntéstől függ*: akit a bíróság mellékbüntetésként *közügyektől eltiltott*, az ítélet jogerőre emelkedésével – többek között – *elveszti kitüntetését*, amelynek elnyerése kizárt.⁸⁰ Ebből adódóan a köztársasági elnöknek tehát erről nem kell határozatot hoznia, a kitüntetés elvesztése a jogerős bírói döntés következtében a *törvény alapján* (ex lege) *bekövetkezik*.⁸¹ A kitüntetés elvesztésének fogalma azonban nem teljesen egyértelmű, mert *nem világos*, hogy az „elvesztés” – aminek következtében a kitüntetés viselése, illetve az erre való hivatkozás jogelenssé válik és szabálysértést eredményez – magában foglalja-e a kitüntetés, díj *visszaadásának kötelezettségét* is. Mivel erre – főszabályként – nincs előírás,⁸² ezért a kitüntetés el-

szabályait rendeli alkalmazni, ilyen szabályokat azonban a Kttv. nem tartalmaz.

⁷⁴ Ezt általában utaló jelleggel, az adományozási szabályokra hivatkozva rögzítették.

⁷⁵ A köztársasági elnök visszavonási joga azonban szintén előterjesztéshez volt kötve.

⁷⁶ Vö. a Btk. 61. § (3) bekezdésével. A Btk. e rendelkezése a 61. (2) bekezdés f) pontjára utal vissza, amely szerint a közügyektől eltiltott „nem kaphat belföldi kitüntetést és külföldi kitüntetés elfogadására engedélyt”. Ez az előírás azonban – ahogyan erről már volt szó – pontatlan.

⁷⁷ Ha a bíróság közügyektől eltiltást alkalmazott és a lefolytatott bizonyítás alapján tudomására jutott, hogy az elítélt – többek között – belföldi kitüntetéssel vagy külföldi kitüntetés viselésére vonatkozóan engedéllyel rendelkezik, közügyektől eltiltásról szóló értesítőlapot állít ki, és megküldi a belföldi kitüntetés adományozására, vagy a külföldi kitüntetés viselésének engedélyezésére jogosítvánnyal rendelkező személy hivatalának. Vö. a Btv. 305. § (1) bekezdésével. Ez az állami kitüntetések és díjak esetében elvileg a Köztársasági Elnök Hivatalát jelenti.

⁷⁸ Ezt kizárólag a Magyar Corvin-lánc esetében írja elő kormányrendelet: a kitüntetés birtoklásának joga megszűnik a kitüntetettet a közügyek gyakorlásától eltiltó határozat jogerőre emelkedésével, és a kitüntetést harminc napon belül a Magyar Corvin-lánc Irodának át kell adni. Vö. a 86/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 5. és 6. §-aival.

⁷⁴ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 183/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy aki mások előtt őt meg nem illető címet használ, illetve kitüntetést jogosulatlanul visel, szabálysértést követ el.

⁷⁵ A Kttv. e rendelkezése praktikus okokkal ugyan magyarázható, de ettől még az alaptörvény-ellenesség fennáll. Ráadásul ennek a törvényi rendelkezésnek a következtében a Bvtv. 305. § (1) bekezdésében szereplő külföldi kitüntetés viselésének engedélyezése sem értelmezhető.

⁷⁶ A visszavonás jogát a korábbi Alkotmány sem tartalmazta.

⁷⁷ A Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi XXXI. törvény 4/C. §-a úgy rendelkezett, hogy „[a] Magyar Köztársasági Érdemrendet, a Magyar Köztársasági Érdemkeresztet, valamint a Nagy Imre Érdemrendet vissza kell vonni attól, aki arra érdemtelenné vált. A visszavonásra az adományozásra és annak előkészítésére vonatkozó hatásköri és eljárási szabályokat kell megfelelően alkalmazni.” Megjegyzendő azonban, hogy a KSzdtv. 7. §-a továbbra is tartalmazza a Kossuth- és Széchenyi-díj visszavonásának lehetőségét, ami azonban elavult szabályozásnak tekinthető, annál is inkább, mert e törvény 4/A. §-a a visszavonásra a Kttv. eljárási 2016/2.

vesztése valójában a *belföldi és a külföldi kitüntetés viselése jogának*, illetve az ezekre való *hivatkozás lehetőségének az elvesztését* eredményezi, ami a kitüntetés, díj, cím hivatalos, nyilvános elismerést és megbecsülést kifejező jellegével függ össze.⁸³ A közügyektől eltiltás letelte után⁸⁴ a törvény erejénél fogva *elvesztett kitüntetések*, díjakat, címeket az adott személy *nem nyeri vissza*, mert ez ellentétes is volna az elismerésre méltó érdemek erkölcsi megítélésével, de új kitüntetést elvileg – kivételes méltánylást érdemlő esetben – kaphat.⁸⁵

g) Az állami kitüntetések, díjak, címek *adományozása sajátos eljárási folyamatot* jelöl, amely *több szakaszra és közreműködőre* bontható. *Tág értelemben* ide sorolható a *kitüntetési* (díjazási) *eljárás előkészítő szakasza* is: a *kitüntetésre* (díjazásra) *érdemes személyekről* szóló *javaslatok gyűjtése*, továbbá annak a *szakmai döntésnek a meghozatala*, amely *meghatározza a kitüntetendők* (díjazandók) *körét*, és e döntés *eljuttatása a javaslattételre jogosult személyhez*. Ezt követi az a döntés, hogy e személyek közül *kik kerüljenek előterjesztésre* a köztársasági elnök elé. *Szűkebb értelemben* az adományozás a *köztársasági elnök közreműködésére* vonatkozik: *egyfelől* – az előterjesztés alapján – *magának az államfői döntésnek a meghozatalát*, majd az előterjesztés *visszajuttatását* az előterjesztőhöz, aki *jogosult az ellenjegyzésre*, végül a kitüntetés (díj) *átadását*, amely az azt kísérő szokásrend betartása mellett történik,⁸⁶ és rendszerint a köztársasági elnök végzi.

ga) Az állami kitüntetések, díjak, címek *adományozási eljárásának előkészítő szakaszai* – a törvényi szabályozásból következően – az egyes kitüntetések és díjak jellegétől függ, és részletesen – törvényi felhatalmazás alapján – kormányrendeletek szabályozzák.

Az *állami kitüntetésre* – a Corvin-lánc kivételével – az javasolható, aki kivételesen magas színvonalú szakmai munkája, példaértékű tevékenysége, az általa nyújtott rendkívüli teljesítmény vagy kimagasló eredmény révén, illetve más módon szerez olyan érdemet, amely az állami kitüntetésre meghatározott feltételnek megfelel.⁸⁷ Kitüntetés adományozására vonatkozó *indítványt elsődlegesen* a kitüntetés alapjául szolgáló tevékenység szerinti feladatkörrel érintett *miniszternél* írásban, meghatározott nyomtatványon lehet megtenni,⁸⁸ aki a *javaslattételre jogosultnak* minősül.⁸⁹ Az indítványnak tartalmaznia kell a kitüntetésre javasolt személy adatait, életútjának, korábbi kitüntetéseinak és azoknak az érdemeknek a bemutatását, amelyek a kitüntetés odaítélését megalapozzák. A *miniszter a saját és a szakmailag megalapozott indítványokra vonatkozó javaslatát a Kitüntetési Bizottság útján megküldi a miniszterelnök részére*.⁹⁰ Az állami kitüntetés odaítélésének összehangolt előkészítésére ugyanis a Kormány Kitüntetési Bizottságot hozott létre,⁹¹ amely a javaslatokat értékeli és az adományozás szempontjainak mérlegelésével – a kitüntetésre javasolt személy előzetes megkeresése alapján – összehangolt ajánlást készít a miniszterelnöknek a köztársasági elnökhöz

⁸⁷ 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 2. §

⁸⁸ Az indítványt a nemzeti ünnepet megelőző legalább 150 nappal beérkezően lehet benyújtani. 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 4. § (1) bek. Önmaga, továbbá a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója kitüntetését senki nem indítványozhatja. Kítettv. 1. melléklet 7. pont

⁸⁹ A Magyar Corvin-lánc kitüntetés adományozására a Magyar Corvin-lánc Iroda vezetője tesz javaslatot, amelyhez előzetesen bekéri a Magyar Corvin-lánc kitüntetettjeinek támogatását. 86/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.

⁹⁰ Ezt – főszabályként – a nemzeti ünnepet legalább 90 nappal megelőzően kell megtennie. Vö. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdésével.

⁹¹ A Bizottság elnöke a miniszterelnök helyettesítésére első helyen jogosult miniszterelnök-helyettes, tagjai a miniszterek és a Köztársasági Elnöki Hivatal által delegált egy fő, titkára a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter. 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 1. § (2) bek.

⁸³ Annak azonban nincs akadálya, hogy törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet a kitüntetés visszaadásáról is rendelkezzen.

⁸⁴ A Btk. 62. § (1) bekezdése szerint „[a] közügyektől eltiltás határozott ideig tart, annak legrövidebb tartama egy év, leghosszabb tartama tíz év.”

⁸⁵ Kítettv. 18. § (5) bek.

⁸⁶ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 630 2016/2.

intézendő kitüntetési előterjesztésre.⁹² A *miniszterelnök* a Bizottság ajánlásának az ismeretében *dönt* a kitüntetésre ajánlott személyekről, és az előkészített előterjesztést köteles megküldeni a köztársasági elnök részére.⁹³ *Kossuth-díjra* a kulturális és művészeti alkotások, a *Széchenyi-díjra* a tudományok, a kutatás, a műszaki alkotások, a műszaki fejlesztés, továbbá a gyógyítás és az oktatás-nevelés terén kivételesen magas színvonalú, példaértékű, nemzetközileg is elismert eredményeket elért személyeket lehet ajánlani.⁹⁴ A Kossuth-díj és a Széchenyi-díj *adományozását bárki kezdeményezheti, de javaslattételre jogosultnak* a Kormány tagjai, az országos köztestületek, a Kossuth-díjjal, Széchenyi-díjjal és Állami Díjjal korábban kitüntetettek, a tudományos és művészeti élet területén működő országos szervezetek elnökségei, valamint az országos érdekképviselői szervek minősülnek.⁹⁵ A Kormány e díjak adományozására vonatkozó javaslatok értékelésére, az ajánlások megtételére *Kossuth- és Széchenyi-díj Bizottságot* hozott

létre.⁹⁶ A Bizottság a javaslatok értékelését követően *ajánlást tesz a Kormánynak* a Kossuth-díjjal és a Széchenyi-díjjal kitüntetendő személyekre.⁹⁷ A díjra javasolt személyekre Bizottság ajánlása alapján a *Kormány tesz előterjesztést a köztársasági elnöknek*.⁹⁸

*gb) A szűkebb értelemben felfogott eljárás szerint Magyarország állami kitüntetéseit a miniszterelnök, a Kossuth- és Széchenyi-díjat pedig a Kormány előterjesztésére a köztársasági elnök adományozza,*⁹⁹ vagyis erről a *köztársasági elnök hoz döntést*. E döntés sajátosságait indokolt közelebbről is megvizsgálni.

IV. A köztársasági elnök döntési feladat- és hatásköre

a) A köztársasági elnök *kezárólag* a miniszterelnök vagy a Kormány *előterjesztésére* járhat el. Az előterjesztéshez kötöttség nem közvetlenül az Alaptörvényből adódik, hanem közvetett módon abból az alkotmányi rendelkezésből, hogy az államfő „törvényben meghatározott kitüntetéseket, díjakat és címeket

⁹² Külföldi állampolgárok esetében a megkeresést a külpolitikáért felelős miniszter teljesíti. 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 5. § (1) bek. A miniszterelnöki előterjesztéssel kapcsolatos teendőket a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter látja el. Kittv. 19. § (4) bek. A Corvin-lánccal kapcsolatos feladatokat a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő Magyar Corvin-lánc Iroda látja el. Kittv. 15. § (3) bek. A Corvin-lánc adományozására csak a Magyar Corvin-lánc Testület által támogatott javaslat terjeszthető elő. Kittv. 2. melléklet II. 3. pont. A Magyar Corvin-lánc Testületet a Corvin-lánc kitüntetéssel adományozottak alkotják. Kittv. 15. § (2) bek.

⁹³ Ezt a nemzeti ünnepet legalább 15 nappal megelőzően kell megtenni, mivel a kitüntetés adományozására nemzeti ünnep alkalmával kerülhet sor. Ettől azonban a köztársasági elnök – a miniszterelnök előterjesztésére – kivételesen, jelentős állami érdekből vagy más különleges alkalom esetén vagy okból eltérhet. Vö. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 3. §-ával.

⁹⁴ 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.

⁹⁵ 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 10. § (2) és (3) bek. Az írásban előterjesztett javaslatnak tartalmaznia kell a jelölt szakmai életútját, valamint azoknak az eredményeknek, alkotásoknak, illetve művészeti teljesítménynek az ismertetését, amelyek a Kossuth-díj és a Széchenyi-díj odaítélését megalapozhatják, illetve megfelelnek az e rendeletben meghatározott feltételeknek. 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 11. § 2016/2.

⁹⁶ A Bizottság elnöke a miniszterelnök, alelnöke a miniszterelnök általános helyettese. A Bizottság működésével kapcsolatos titkársági feladatokat a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter látja el. A Bizottság tagjai a kultúráért felelős miniszter, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal elnöke, az oktatásért felelős miniszter, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke és a Magyar Művészeti Akadémia elnöke, valamint a Kossuth-díjjal, Széchenyi-díjjal vagy az Állami Díjjal korábban kitüntetettek, továbbá a tudományos, a műszaki, a gazdasági, a művészeti és a kulturális élet mértékadó képviselői köréből a Bizottság elnöke által egyéves időtartamra felkért tíz fő. A Bizottság elnöke a művészeti élet mértékadó képviselői köréből a Magyar Művészeti Akadémia elnöke javaslatára kér fel tagot vagy tagokat. E bizottság a Kormány által alapított és adományozott művészeti díjakra vonatkozóan is értékeli a javaslatokat és ajánlásokat tesz. Vö. a 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdésével.

⁹⁷ A Kossuth-díj és a Széchenyi-díj adományozására vonatkozó javaslatot az adományozást megelőző év november 1-jéig kell a Bizottsághoz eljuttatni. A határidő után előterjesztett javaslatot a következő adományozási évben lehet figyelembe venni. 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 10. § (1) bek.

⁹⁸ KSzdtv. 5. § (2) bek.

⁹⁹ Kittv. 18. § (1) bek. és KSzdtv. 5. § (1) bek.

adományoz”, vagyis az adományozás konkrét formája és módja törvényi előírás alapján, így a köztársasági elnök e feladat- és hatáskörgyakorlását – beleértve a részletes adományozási eljárást is – törvény megállapíthatja.¹⁰⁰ A *törvényalkotót* ugyanis *széles körű döntési jog* illeti meg abban a kérdésben, hogy a kitüntetések adományozására vonatkozó *eljárási szabályokat* hogyan alakítja ki.¹⁰¹ Ez arra a *követelményre* vezethető vissza, hogy az alkotmányban megállapított államfői *hatáskör érvényesülését konkrétizálni szükséges*, mert *e nélkül a hatáskörgyakorlás tetszőlegessé válhat*, és állandósult konfliktusok forrásává fajulhat. Annak eldöntése természetesen, hogy a törvénnyel meghatározott eljárési szabályok alkotmányosak-e vagy sem, illetve a törvényhozónak milyen mozgástere van e kérdésben, végső soron az alkotmány autentikus értelmezésére hivatott szerv – az Alkotmánybíróság, mint az alkotmány őre – jogosult megállapítani. Itt a mérce annak mérlegelése lehet, hogy az eredeti alkotmányi hatáskör a törvényhozás által rögzített eljárési szabályok nyomán az alkotmányozó szándékai szerint érvényesül-e vagy sem.¹⁰² Ennek következtében törvény az előterjesztéshez kötöttséget tehát megkövetelheti, és meg is követeli. E kérdést a törvény szabályozhatná úgy is, hogy az államfői döntés nincs előterjesztéshez kötve, de ettől még e hatáskör *nem válna önálló politikai döntéssé*, mert az *Alaptörvény az adományozás gyakorlását ellenjegyzéshez köti*. Az ellenjegyzés követelménye arra is visszavezethető, hogy a kitüntetés-

adományozásnak – mint kiemelkedő állami elismerési formának – politikai következménye is van, amiért politikai felelősséget kell viselni az Országgyűlésben. Az előterjesztéshez kötöttség azonban *nem eredményezi a köztársasági elnök alaptörvényi hatáskörének érdemi korlátozását*, mert nem vonja el tőle az adományozást, az előterjesztés esetén is az államfő határoz a kitüntetésokről:¹⁰³ maga dönt az adományozásról, illetve ennek megtagadásáról. Az előterjesztéshez kötöttség következtében viszont *döntési joga nem terjed ki* arra, hogy az *előterjesztésben meg nem nevezett személy számára kitüntetést adományozzon*: ezt az előterjesztő azzal akadályozhatja meg, hogy megtagadja a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási döntésének ellenjegyzését.¹⁰⁴ Ha az államfő előterjesztés nélkül is jogosult volna kitüntetés-adományozásra, akkor maga választhatná ki az elismerésben részesítendő körét, és legfeljebb az ellenjegyzés elmaradásakor derülne ki, hogy a kitüntetés adományozásának politikai szempontjai miatt konfliktus van az államfő és az Országgyűlésben politikai felelősséget viselő ellenjegyző között. Ez a megoldás az állami elismerések nyílt és közvetlen politikai értékelését helyezné előtérbe, ami csökkentheti a köztársasági elnök integrációs funkcióját, mert a kiválasztási döntésével a napi pártpolitikai viták középpontjába kerülhetne. Egyet kell érteni azzal a megállapítással is, hogy „a döntéshozatal megtagadására (akár a köztársasági elnök, akár az ellenjegyző részéről) lehetőség szerint ne kerüljön sor.”¹⁰⁵

¹⁰⁰ Vö. Tilk: i.m. 370. o.

¹⁰¹ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 639. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a kitüntetés adományozására vonatkozó eljárési szabályoknak ki kell elégíteniük a jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányi követelményét; a kitüntetés-adományozás jogintézményének meg kell felelnie a jogintézmények kiszámítható, előre látható és biztonságos működésére vonatkozó alkotmányos követelménynek. ABH 2007. 620, 639-640

¹⁰² Sári: i.m. 49. o. Sári János inkább amellett érvel, hogy egy alkotmányi hatáskör gyakorlásának eljárési szabályait magának az alkotmánynak kell megállapítania, vagy erre nézve fel kell hatalmaznia a törvényhozást, de szerinte a kitüntetési eljárás esetében ilyenről nincs szó. Uo.

2016/2.

¹⁰³ Kovács: i.m. 1046. o.

¹⁰⁴ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, továbbá 631. „Az ellenjegyző ellenjegyzése – eljárési értelemben – behatárolja a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási jogkörét, biztosítva azt, hogy az ellenjegyzés megtagadásával megakadályozható legyen a köztársasági elnök részéről az előterjesztésben nem szereplő személy számára történő kitüntetés-adományozás.” Uo.

¹⁰⁵ Kukorelli István alkotmánybírónak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649-650. „Az államszervezeti intézmények közötti együttműködési kötelezettség elsősorban azt hivatott biztosítani, hogy az olyan típusú döntések meghozatalát, mint a kitüntetés megtagadása, megelőzze.” Uo.

b) Bár a kitüntetés-adományozás döntési folyamatában a kitüntetettek személyi körére a miniszterelnök – a saját vagy a Kormány nevében – tesz előterjesztést, a *köztársasági elnök valódi döntési* – kitüntetés-adományozási – *hatáskörrel rendelkezik*. Ez a valódi, érdemi döntés abban ragadható meg, hogy a köztársasági elnök *jogosult a kitüntetés-adományozási határozata meghozatalánál* a kitüntetési előterjesztést *mind formai-törvényességi, mind tartalmi-alkotmányossági szempontból megvizsgálni*, és ennek alapján az előterjesztés *elfogadni, vagy a kitüntetés-adományozását megtagadni*.

ba) A *formai-törvényességi vizsgálat* köztársasági elnök *jogot óvó, a jogrendszerért védő funkciójára* vezethető vissza, amelynek *alaptörvényi kiindulópontja* az, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek,¹⁰⁶ vagyis betartásuk mindenki számára mellőzhetetlen követelmény. Mivel a kitüntetések, díjak adományozásának törvényi feltételei vannak, jogszerűségi szempontokat rögzítenek, ezért ezek *betartása* mind az előterjesztő, mind a köztársasági elnök számára *kötelező*, és egyértelműen *felelősségi viszonyt is keletkeztet* a számukra. Ha a köztársasági elnök a jogi feltételeket nem vizsgálhatná, akkor a kitüntetések adományozásának törvényi feltételeit sem ellenőrizhetné, így *egyfelől* saját hatáskörét nem lenne képes felelősen gyakorolni, *másfelől* az adományozás – a feltételek ellenőrizhetlenségének következtében – tetszőlegessé és önkényessé válhatna. Az Alkotmánybíróság szerint a köztársasági elnök elé kerülő kitüntetési előterjesztések törvényessége feletti ellenőrzés az államfő alkotmányból fakadó „általános kötelezettsége”, ebből következően megilleti az a jog, hogy az előterjesztést formai (törvényességi) szempontból megvizsgálja.¹⁰⁷ Ez az „általános kötelezettség – bár az Alkotmánybíróság erről nem tesz említést – visszavezethető a köztársasági elnök „örkődő” funkciójára is, mert az alkotmányosságot és jogszerűséget a köztársasági elnök általánosságban biztosítja az államszervezet demokratikus működésének

fenntartása során,¹⁰⁸ az örökösnek tehát védelmet kell nyújtania a normasértésekkel szemben. Ennek a köztársasági elnök a kitüntetés-adományozási hatásköre gyakorlásával úgy tehet eleget, hogy döntése meghozatalakor a jogszerűségi szempontokat vizsgálhatja. A formai-törvényességi vizsgálata *kiterjed* arra, hogy az *előterjesztés eleget tesz-e a törvényekben rögzített követelményeknek*,¹⁰⁹ továbbá ellenőrzi, hogy a javasolt személyeknek a kitüntetések oda lehet-e ítélni, vagy sem,¹¹⁰ valamint a javasolt személy az érdemességi feltételeknek *formailag* megfelel-e.¹¹¹ A köztársasági elnök tehát e szempontokat vizsgálhatja,¹¹² de e joga *nem terjed ki* arra, hogy az előterjesztés *előkészítése* mindenben a törvényeknek *megfelelően történt-e*, mert ez az előterjesztő felelősségi körébe tartozó kérdés. A köztársasági elnök tehát nincs minden tekin-

¹⁰⁸ Kukorelli István alkotmánybíróknak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 648

¹⁰⁹ Ilyennek tekinthető pl., hogy az előterjesztés az arra jogosulttól származik-e, egyértelműen kiderül-e belőle, hogy kinek milyen kitüntetés vagy díj adományozását javasolják, továbbá a törvény előírja, hogy „állami kitüntetés adományozására irányuló előterjesztésben a megalapozott döntéshez szükséges részletességgel be kell mutatni a jelölt személy életútját, valamint az állami kitüntetés alapjául szolgáló érdemeket.” Kittv. 1. melléklet 13. pont.

¹¹⁰ Nem esnek-e az adományozási korlátozás alá. Lásd erről a II. c) pontot.

¹¹¹ „Ez az érdemességi feltételek tekintetében a jogalkotó által meghatározott feltételekkel nyilvánvalóan ellentétes előterjesztések megtagadására ad jogot és kötelezettséget a köztársasági elnöknek.” Kukorelli István alkotmánybíróknak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649

¹¹² A megalapozott döntés érdekében a törvény azt is előírja, hogy az állami kitüntetések adományozásáról a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter nyilvántartást vezet, amely a kitüntetett személy nevét, születési helyét és idejét, az adományozott kitüntetési osztály megjelölését, valamint az adományozás rövid indokolását, az átadás időpontját tartalmazza. Az adományozási eljárás lefolytatásához szükséges adatok biztosítása céljából a kitüntetési javaslat előkészítéséért felelős szerv, az előterjesztő, valamint az elismerés adományozására jogosult köztársasági elnök ebből a nyilvántartásból adatot igényelhet. A köztársasági elnök, illetve hivatalának köztisztviselője a nyilvántartásba jogosult betekinteni. Kittv. 1. melléklet 12. és 15. pont

¹⁰⁶ Alaptörvény R) cikk (2) bek.

¹⁰⁷ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 630
 2016/2.

tetben az előterjesztéshez kötve, de azt *jogszerűségi szempontból csak* meghatározott, *szűk körben vizsgálhatja felül*, mert „örködési feladata csak a kitüntetési jogszabályok megsértésével történt előterjesztésekkel szemben nyújt eszközt számára, így csak a jogszabály-sértő előterjesztések teljesítését tagadhatja meg.”¹¹³ Az Alkotmánybíróság szerint ilyen esetben a köztársasági elnöknek *nem kell feltétlenül megtagadó határozatot hoznia*, mert a jogszerűségi feltételek hiánya miatt az *esetleges kétségeit jelezheti az előterjesztőnek*.¹¹⁴ Ennek lehetőségét az teremti meg, hogy az *előterjesztés hibája orvosolható*, így a köztársasági elnök általi kitüntetés-megtagadást, vagy csak esetleges kétségeinek jelzését követően „akár ugyanarra a személyre vonatkozóan is lehet kitüntetési előterjesztést tenni, feltéve, hogy a jelölttel szemben a kitüntetés jogszabályi feltételei teljesülnek.”¹¹⁵ Ha azonban a *feltételek* véglegesen *hiányoznak*, akkor az államfőnek a *kitüntetés-adományozást meg kell tagadnia*, mert ellenkező esetben határozata törvénysértő lesz, és ezért – szándékosság esetén – felelősségre is vonható.¹¹⁶

bb) Az Alaptörvény a köztársasági elnök számára önálló *tartalmi-alkotmányossági szempontú vizsgálati jogot is* megállapít, amikor úgy rendelkezik, hogy az államfő *köteles megtagadni* mind a kitüntetések, díjak, címek *adományozását*, mind a *külföldi állami kitüntetések viselésének engedélyezését*, ha ez az *Alaptörvény értékrendjét sérti*.¹¹⁷ E rendelkezésből *egyfelől* az követke-

zik, hogy a köztársasági elnök számára az előterjesztésben foglaltaknál a kitüntetésre való *érdemesség mérlegelésénél az Alaptörvény értékrendje jelenti a mércét*, másfelől olyan kitüntetés, díj, cím *adományozását*, illetve külföldi kitüntetés viselésének *engedélyezését meg kell tagadnia*, amely ezt az értékrendet sérti. Az államfő tehát csak azt mérlegelheti, hogy az értékrend sérelme fennáll-e, de ha megítélése szerint ez bekövetkezik, akkor a *döntése csak a megtagadás* lehet. Ebből pedig az is következik, hogy az értékrendet sértő kitüntetési vagy engedélyezi javaslatot tartalmazó *előterjesztés nem orvosolható*, így *ismételt előterjesztésére sincs mód*, mert ha ez mégis megtörténik, akkor azt is el kell utasítani. Az értékrend sérelmét ugyanis nyilvánvalóan *nem formai hiba*, hanem *tartalmi hiányosság* jelenti: az a tevékenység, magatartás, teljesítmény, eredmény, amelyet az előterjesztő kitüntetésre érdemesnek talál, ütközik az Alaptörvény értékrendjével.¹¹⁸ Ezen az újabb előterjesztés sem képes változtatni, mert az *elismerés érdemességének tartalma* – a korábban gyakorolt tevékenység vagy tanúsított magatartás, a nyújtott teljesítmény vagy elért eredmény – *nem változtatható meg*. Ha adott személy kitüntetését tehát az alkotmányos értékrendet sérti, ez a későbbiekben sem módosítható.¹¹⁹

az Alkotmánybíróság megítélése szerint kellő súlyú alkotmányos indokot teremt arra, hogy az államfő önálló (érdemi) döntést hozzon a kitüntetési előterjesztés aláírásának a megtagadásáról.” 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 632

¹¹⁸ A köztársasági elnök a külföldi kitüntetés viselésének az engedélyezésére irányuló megkeresés elutasításával szintén az Alaptörvény értékrendjének az elsőbbségét fejezi ki, ennek az érvényesülését biztosítja. Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 633

¹¹⁹ Kukorelli István szerint „[h]a ugyanis egy személy kitüntetését a köztársasági elnök arra tekintettel tagadja meg, hogy az adott személy kitüntetés az alkotmányos értékrendet sérti, kérdés, hogy az adott személy előterjeszthető-e újra, és ha igen, mikor és milyen feltételekkel terjeszthető elő újból kitüntetésre. Feltételezhető ugyanis, hogy ha egy adott személy kitüntetés az »alkotmányos értékrendet« sértené, ez olyan kizáró ok, ami nem orvosolható.” Kukorelli István alkotmánybíró a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649

¹¹³ Kukorelli István alkotmánybíró a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649

¹¹⁴ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 630. Ez az elvárás visszavezethető a jogállamiság elvéből következő együttműködési kötelezettségre is. Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 51, 54

¹¹⁵ Kukorelli István alkotmánybíró a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649

¹¹⁶ Alaptörvény 13. cikk (2) bek.

¹¹⁷ Mivel a korábbi Alkotmány ilyen rendelkezést nem tartalmazott, ezt a lehetőséget az Alkotmánybíróság az akkor hatályos Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés j) pontjában foglalt kitüntetés-adományozási jogkör gyakorlásából vezette le: „a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendje érvényesülésének biztosítása 2016/2.

Az Alaptörvény az értékrendje sérelmére hivatkozó megtagadási lehetőséggel olyan *önálló politikai döntési hatáskört adott a köztársasági elnöknek*, amelyért – az ellenjegyzés hiányában – *senki sem viseli a politikai felelősséget* az Országgyűlés előtt, mivel a megtagadó határozatot nem lehet ellenjegyezni. Ugyanakkor a köztársasági elnöknek *alkotmányjogi kötelessége az Alaptörvény értékrendjét érvényre juttatni*, és ezért alkotmányjogi felelősség terheli: ha olyan kitüntetést adományoz, vagy engedélyezi a viselését, amely az Alaptörvény értékrendjét sérti, az *alaptörvénysértésnek minősül*, és az államfő elvileg felelősségre vonható,¹²⁰ mert az Alaptörvény normatív rendelkezései, az abban megjelenő alkotmányos értékek és ezen keresztül az alkotmányos értékrend mindenkire – így a köztársasági elnökre is – kötelező.¹²¹

Az értékrend sérelme miatti megtagadást rögzítő alaptörvényi rendelkezésnek *korlátozó jellege is van*,¹²² mert az adományozás *megtagadásának más tartalmi-alkotmányossági oka nem lehet*: a köztársasági elnök tartalmi vizsgálati joga csak erre a kérdésre terjedhet ki, mert különben átrendezné az adományozásra megállapított alkotmányi és törvényi rendelkezéseket, és ez felvetné a részéről az önkényes döntés lehetőségét.

bc) Az Alaptörvény azonban sem az értékrend fogalmát, sem azt nem határozza meg, hogy mikor áll fenn ennek sérelme. Az alaptörvény értékrend fogalmának *hiányában* viszont meg lehetőségen *bizonytalanná válik a megtagadási ok alapja*, mert csak annyi biztos, hogy az Alaptörvény értékrendjének sérelme adhat okot a kitüntetés-adományozás megtagadására, de hogy ez pontosan mi, illetve ennek megsértése mikor következik be, az az alkotmányi

rendelkezésekből nem derül ki egyértelműen. Ezért ennek megítélése *mindig az Alaptörvény értelmezését teszi szükségessé*. Az Alkotmánybíróság szerint – a korábbi Alkotmány alapján tett megállapításait alapul véve – *az alkotmányos értékrendnek léteznek tartalmi elemei*. Az alkotmányos értékrend az *alkotmányban normatív módon meghatározott elsődleges* (alapvető) *értékekből*, az alkotmány normatív rendelkezéseiből értelmezéssel megállapított *alkotmányos elvekből és értékekből* (leszármaztatott értékek), valamint az *egyes jogági kódexekben* (törvényekben és egyéb jogszabályokban), így az állami kitüntetések adományozására vonatkozó törvényekben és egyéb jogszabályi rendelkezésekben megjelenő – az alkotmány elsődleges és leszármaztatott értékrendjét kifejező (azt közvetítő) – *további értékekből* áll. Ezek az értékek az Alkotmánybíróság értelmezéseiben (határozataiban), és végső soron az egész alkotmányos kultúrában jelen vannak.¹²³ Az alkotmányban foglalt elsődleges és leszármaztatott értékek *hierarchikus értékrendet* alkotnak, a normatív formában megjelenő elsődleges értékekből – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően – többféle leszármaztatott alkotmányos érték (elv) vezethető le.¹²⁴ Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmány maga határozza meg a célértékeket, és többnyire minősített többséggel megalkotott *törvények tartalmazták az alkotmányban meghatározott cél-értékekhez kötődő* (azt kiteljesítő, tartalmilag kibontó) *eszközértékeket*, így a cél-értékhez rendelt eszközértékeket az intézményekre vonatkozó törvényi és egyéb jogszabályi rendelkezések fejtik ki.¹²⁵ E megállapítással kapcsolatban azonban *több kritika is* megfogalmazható. Az *vitathatatlan*, hogy az Alaptörvény normatív rendelkezései mögött – ezeknek értelmet adó – értékek¹²⁶ állnak, amelyek az egyének

¹²⁰ Alaptörvény 13. cikk (2) bek.

¹²¹ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 638

¹²² A korlátozó jellegre Sári János is utalt, bár ő ezt arra vezette vissza, hogy ezt a megtagadási okot a korábbi Alkotmány nem, csak az alkotmánybírósági határozat tartalmazta. Másrészt viszont úgy látta, hogy az akkori szabályozás alapján „az aláírás megtagadásának még megannyi más oka is elképzelhető.” Sári: i.m. 48. o.

2016/2.

¹²³ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 636

¹²⁴ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 636

¹²⁵ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 637

¹²⁶ Az értékek „az ember egyéni vagy közösségi értékelésének, értéktételezésének, termékei. Az értékelés tárgya bármi lehet. Az értékelés eredményeként az adott tárgy az ember, az emberi közösség számára,

életére, a társadalmi együttélésre, továbbá az állami rend legitimitására és minőségére *alapvető jelentőségűek*, mert ha az értékeknek nem lenne ilyen súlya, akkor az alkotmányozó ezeket aligha az Alaptörvényben – mint legmagasabb normarendszerben – rögzítette volna.¹²⁷ Az alkotmányba foglalt értékek ugyanis alaptörvényi szintű és erejű normatív jogi objektívációk, olyan érték kategóriák, amelyek alkotmányi értékminőségüket az alkotmányozó hatalomtól nyerik, és a jogi normatív értékek élén helyezkednek el.¹²⁸ Ugyanakkor az alkotmányba foglalt előírások tárgykörük és címzettjeik különbözősége mellett, illetve ahhoz igazodva *jelentős eltérés* mutatnak tartalmuk konkrétsága, a rögzített jogosultságok és kötelezettségek kiterjedése és tételezettsége, valamint ezáltal a címzettek mérlegelési lehetősége, mozgástere szempontjából.¹²⁹ Ebből adódóan is felvethető, hogy *van-e hierarchikus értékrend az Alaptörvényben*. Az alkotmány rendelkezései és értékei normatív eszméket hordoznak: „mibenlétük

illetve szempontjából pozitív vagy negatív, tehát előnyös, kedvező vagy hátrányos, rossz minősítést nyerhet. Az értéktani értelemben vett érték az értékelte tárgy, vagyis az érték hordozó lényeges adottságává, sajátosságává, minőségévé válik. *Az érték tehát az értékelte tárgynak az értékelő alany (ember, közösség, szerv, szervezet, intézmény) által tulajdonított lényeges minősége (esszenciális imputált kvalitása)*. A kimunkált, elfogadott értékek maguk is viszonyítási alapként, mérceként, értékmérőként szerepelhetnek más adottságok, tárgyak értékeléséhez, minősítéséhez, értékes vagy értéktelen voltának megítéléséhez.” Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 30. o.

¹²⁷ Vö. J. Detjen: Verfassungswerte. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012. 19. o.

¹²⁸ Ádám: i.m. 35. o. „*Az alkotmányi rendelkezések értéke olyan normatartalmakban testesül meg, amelyeknek értékes voltát a rendeltetés, az elérni szándékolt hatás, a célzott következmény, a tényleges eredmény előnyös, kedvező tartalma igazolja.*” Ádám: i.m. 39. o. Ádám Antal az alaptörvénybe foglalt, illetve foglalható normatív érték csoportok között jellegük, tartalmuk és rendeltetésük alapján „kiemelkedő szerepre hivatottak az alkotmányi alapelvek, az alkotmányi tilalmak, az alapjogok, az alapkötelezettségek, a nevesített egyéb alkotmányi értékek, továbbá az államcéllok és az állami kötelezettségek. Ezekhez az alapvető rendelkezésekhez kapcsolódnak az állami szervek és más alkotmányos szervek szervezeti felépítésére, feladatkörére, hatáskörére és eljárás rendjére vonatkozó alkotmányi előírások.” Uo.

¹²⁹ Ádám: i.m. 39. o.

2016/2.

és egymáshoz való viszonyuk értelmezés tárgya,” és „az alkotmányszöveg nem határozza meg a normák kapcsolatát. Az értelmezésen múlik, hogy az értelmezett szöveg koherens egészként jeleníthető-e meg, vagy be kell látni az összefüggések hiányát.”¹³⁰ Az Alaptörvényben elismert és rögzített értékek ugyanis nincsenek racionális séma szerint előre elrendezve, nincsenek eleve ellentmondásmentes rendszerbe foglalva, sőt, a különböző értékek között feszültségek és ellentétek – értékcollíziók – állhatnak fenn, amelyet éppen az *alkotmányértelmezésnek kell feloldania* és az eltérő értékek harmonizálását lehetővé tennie.¹³¹ Ebből pedig az következik, hogy az *Alaptörvénybe foglalt alkotmányi értékek nem alkotnak előre meghatározott általános érvényű hierarchikus értékrendet*. A másik kritikai megjegyzés azzal összefüggésben tehető, hogy az Alkotmánybíróság indokolása az alkotmányt végrehajtó *törvények mindenkor tartalmát nevezzi eszközértéknek*,¹³² így a határozat a köztársasági elnök által védendő alkotmányos értékrendet a jogalkotó által jogszabályokban meghatározott értékekből vezeti le, és megállapítja, hogy a kitüntetési jogszabályokban található érdemességi feltételek olyan értékek, amelyek az alkotmányos értékrend részét képezik: ezzel pedig a jogalkotó által bármely kitüntetési *jogszabályban meghatározott érdemességi feltételt az alkotmány szintjére emel*.¹³³ A köztársasági elnök kitüntetés-megtagadási hatáskörét és gyakorlásának feltételeit tehát nem az alkotmány, hanem a *kitüntetési törvényekben foglalt érdemességi feltételekre alapozva* állapítja meg, és a köztársasági elnök feladat körébe utalja annak védelmét.¹³⁴ Ebből pedig az következik, hogy a köztársasági elnök valójában nem általában az alkotmány értékrendje, hanem a kitüntetési *törvényben foglaltak konkrét feltételei alapján* tagadhatja meg a kitüntetés-adományozást, ami a mindenkor törvényi szabályozás tartalmá-

¹³⁰ Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Osiris Kiadó, Budapest 2009. 193. o.

¹³¹ Vö. Detjen: i.m. 24. o.

¹³² Tóth: i.m. 193. o.

¹³³ Kukorelli István alkotmánybírónak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649

¹³⁴ Uo.

hoz köti az államfőt, vagyis az alkotmányi értékek értelmezése helyett valójában a törvényben foglaltak jelentik számára a döntési mércét. Tulajdonképpen ilyen esetben a javasolt személynél az érdemességi feltételeknek való *formai* megfeleléséről lenne szó, mert a köztársasági elnök a törvényi előírások teljesítését ellenőrizné, és nem az Alaptörvényben megállapított értékeknek való megfelelést. Ez pedig nem indokolja a tartalmi-alkotmányossági vizsgálati jogot, pusztán a törvényekben foglaltak tartalmi vizsgálatát. Így voltaképpen a köztársasági elnök a törvények alkotmányosságát – az Alaptörvénynek való megfelelést – vizsgálhatná. Megjegyzendő továbbá, hogy az alkotmány értékrendjének őrzése elsősorban az Alaptörvény hiteles értelmezése útján, az alkotmánybírói hatáskörök gyakorlásában bontakozik ki a maga teljességében.¹³⁵ *További problémát* vet fel, hogy az Alkotmánybíróság szerint a kitüntetési eljárás (adományozás) folyamatában *valamennyi résztvevő alkotmányos kötelessége* az alkotmányos értékrend, az ebben megjelenő elsődleges, leszármaztatott (másodlagos) és a további (ezen értékekből) levezetett értékek érvényesülésének a biztosítása és védelme.¹³⁶ A testület szerint mind a kitüntetésre előterjesztést tevőknek, mind a köztársasági elnöknek joga és egyben kötelessége, hogy az alkotmányos értékrendet tiszteletben tartsa, a kitüntetési eljárásban érvényre juttassa, és érvényesülését biztosítsa.¹³⁷ E megállapításból pedig az következik, hogy már a kitüntetési előterjesztésnek olyannak kell lennie, ami megfelel az alkotmányos értékrendnek, mert ezért a kitüntetés előterjesztője viseli a felelősséget. Ha tehát a köztársasági elnök az Alaptörvény értékrendjére hivatkozva megtagadja a kitüntetés adományozását – vagy külföldi állami kitüntetés viselésének engedélyezését – akkor ezzel *az előterjesztést is minősíti*, megállapítva,

hogy az előterjesztés alaptörvényt sértő. A megtagadás következképpen *értékkonfliktust* is jelent az előterjesztő és az államfő között, amelynek eldöntésére az államfő jogosult. A *megtagadás a köztársasági elnök saját – értékelést tartalmazó – értékítéletén alapul*, amelyet mérlegelést és tudatos választást követően hoz meg,¹³⁸ így a kitüntetési előterjesztésre vonatkozó döntése az Alaptörvényben meghatározott értékrenden alapuló értékítéletet fejez ki.¹³⁹ A *megtagadás megalapozottsága* érdekében *elvárható*, hogy a köztársasági elnök a *döntését indokolja*. Az indokolásból kell kiderülnie annak, hogy az Alaptörvénybe foglalt értékek általa elvégzett értelmezésekor melyek voltak azok az alkotmányossági szempontok, alkalmazott mércék, amelyek alapján az államfő arra a következtetésre jutott, hogy a kitüntetés adományozása – vagy külföldi kitüntetés viselésének engedélyezése – az Alaptörvény értékrendjével nem egyeztethető össze. E megoldás biztosíthatja, hogy a köztársasági elnök megtagadó határozata ne válhasson önkényessé vagy tetszőlegessé, ne szubjektív szimpátia alapján hozhasson döntést: saját szabad mérlegelésén alapuló határozatából egyértelműen derüljön ki, hogy milyen alaptörvény-értelmezés következtében jutott az alkotmányi értékek megsértésére, mint a megtagadás tartalmi okára. Éppen ennek az *indokolásnak a nyilvánossága biztosítja* az államfői döntés ellenőrizhetőségét, és tetszőleges jellegének megakadályozását.¹⁴⁰

¹³⁸ „Maga az értékelő ítélet tehát választáson alapuló döntés: a pozitív érték elfogadásáról és a negatív érték elutasításáról.” Bihari Mihály: A politikai értékek. Jog – Állam – Politika 2009. 3. szám 7. o.

¹³⁹ Az alkotmánybírói határozat alapjául szolgáló köztársasági elnöki indítvány szerint a kitüntetés törvényi előfeltételeinek vizsgálata nem választható el az értékítélettől; a kitüntetési előterjesztésre vonatkozó döntése tisztán erkölcsi természetű, és egy meghatározott értékrenden alapuló értékítéletet fejez ki. A döntés erkölcsi jellege miatt – a köztársasági elnök nézete szerint – azt is biztosítani kell, hogy a köztársasági elnök döntése során saját erkölcsi értékrendjének (integritásának) megfelelően érvényesíthesse az alkotmány értékrendjét. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 624

¹⁴⁰ Az ezzel ellentétes véleményt lásd Sári: i.m. 47-48. o. Megjegyzendő azonban, hogy a köztársasági elnök – jóllehet e döntéséért az Országgyűlés előtt politikai felelősséget nem visel, közjogi felelősségre vonása

¹³⁵ Vö. Holló András alkotmánybírónak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleményével. ABH 2007. 620, 651

¹³⁶ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 639

¹³⁷ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 621

2016/2.

c) Az *Alaptörvény nem tartalmaz* előírást arra nézve, hogy a köztársasági elnöknek *mennyi időn belül kell a kitüntetési előterjesztésről döntést hoznia*. Az Alkotmánybíróság korábbi megállapítása szerint az a szabályozási hiányosság, hogy a köztársasági elnök milyen határidőn belül köteles az előterjesztés aláírásáról (annak esetleges megtagadásáról) döntést hozni, kiszámíthatatlanná teszi a jogintézmény működését, ellehetleníthetik az adományozási folyamatban résztvevő egyes szereplők (így az előterjesztő vagy a köztársasági elnök) joggyakorlását.¹⁴¹ A *hatályos jogi szabályozás* csak annyit állapít meg, hogy az állami kitüntetésre vonatkozó előterjesztést meghatározott időben – a nemzeti ünnepet legalább tizenöt nappal megelőzően – kell a köztársasági elnökhöz megküldeni.¹⁴² E rendelkezés alapján a köztársasági elnöknek olyan időpontban kell meghoznia a döntését, amely lehetővé teszi, hogy a kitüntetés ünnepélyes átadására még sor kerülhessen, vagyis e határidőn belül kell az előterjesztésben foglaltakat elfogadnia, vagy a formai, illetve tartalmi okból történő megtagadásról, továbbá ennek indokairól nyilatkoznia. Döntése *halogatásával viszont nem akadályozhatja meg a kitüntetés-adományozást*, mert a jogállamiság elvéből következő együttműködési kötelezettsége ebben az értelemben is fennáll.

d) A kitüntetésekről szóló államfői döntés *egyedi határozat*, amelyet – a kinevezéshez

sem lehetséges, de – a tág értelemben vett politikai felelőssége nem zárható ki. Lásd erről Petrétei József: A köztársasági elnök felelősségéről. In: Az államfő jogállása I. (Szerk. Csink Lóránt – Szabó István) Pázmány Press, Budapest 2013. 67-88. o.

¹⁴¹ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 640

¹⁴² 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 6. § (2) bek. Kitüntetés adományozására – főszabály szerint – nemzeti ünnep alkalmával kerülhet sor, de ettől kivételesen, jelentős állami érdekből vagy más különleges alkalom esetén vagy okból el lehet térni. Vö. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 3. §-ával. A Kossuth-, illetve Széchenyi-díjat a köztársasági elnök – általában március 15-én – ünnepélyes körülmények között adja át a kitüntetettnek. KSzdtv. 6. § 2016/2.

hasonlóan – *okiratba kell foglalni*.¹⁴³ Ennek *indoka egyfelől az, hogy a kitüntetettnek az adományozásról igazoló okiratot és igazolványt kell kapnia*,¹⁴⁴ amely a *kitüntetéshez való jogát bizonyítja*, illetve lehetővé teszi, hogy a kitüntetettekéről egyes esetekben nyilvántartást vezessenek.¹⁴⁵ *Másfelől a kitüntetési okiratba foglalt határozat szolgál alapul az ellenjegyzéshez*, amely a kitüntetés-adományozás, illetve kitüntetés-viselés *érvényességi feltétele*, amelyre *csak a köztársasági elnök döntését követően* kerülhet sor. *Az ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke*.¹⁴⁶ Az állami kitüntetések adományozásáról szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni,¹⁴⁷ ami az elismerést a *nyilvánosság számára is megismerhetővé* teszi. Ennek a megismerhetőségnek *rendszerint kétféle hatása van: egyrészt az egyén elismerésre méltó teljesítményét kifelé irányulóan láthatóvá, érzékelhetővé, megjeleníthetővé teszi, másrészt a kitüntetettet kiemeli a társadalom tagjai közül, és mintegy követendő példává avatja*.¹⁴⁸ Az állami kitüntetések adományozásával összefüggő e teendőket a Köztársasági Elnöki Hivatal látja el.¹⁴⁹

¹⁴³ Az okiratra vonatkozó követelményekről lásd Petrétei József: A köztársasági elnök kinevezési feladat- és hatáskörei. Jura 2015. 1. szám 83-84. o.

¹⁴⁴ A Kttv. 19. § (2) bekezdése szerint a kitüntetett az állami kitüntetésről az adományozást igazoló okiratot és igazolványt kap.

¹⁴⁵ Lásd pl. a KSzdtv. 7/A. § (1) bekezdését, továbbá a 86/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdését.

¹⁴⁶ Az Alkotmánybíróság már 1991-ben – határozata rendelkező részében – megállapította, hogy „[a]z ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke.” 48/1991. (IX. 26) AB határozat. ABH 1991. 189, 191

¹⁴⁷ Kttv. 19. § (3) bek.

¹⁴⁸ Ez azonban csak akkor ér el pozitív hatást, ha az elismerést valóban olyan teljesítményért adják, amely tényleg követésre méltó.

¹⁴⁹ Az ezekkel összefüggő kiadások fedezetét a Köztársasági Elnöki Hivatal költségvetésében kell biztosítani. Kttv. 19. § (4) bek.

V. A köztársasági elnök saját kitüntetés-alapítási és - adományozási jogköre

A köztársasági elnök e jogköre *közvetlenül nem az Alaptörvényből következik*, hanem *törvényi felhatalmazáson* alapul,¹⁵⁰ ezért törvény azt is előírhatja, hogy a köztársasági elnöknek nincs önálló kitüntetés-alapítási – és így ilyen kitüntetés adományozására vonatkozó – jogköre. A köztársasági elnök *törvényi felhatalmazás alapján*¹⁵¹ „Magyarország Köztársasági Elnökének Érdemérme”¹⁵² és „Magyarország Köztársasági Elnökének Díszoklevele Éremmel”¹⁵³ elnevezéssel *alapított kitüntetéseket*,¹⁵⁴ amelyeket *maga is adományoz*. Ezek *nem állami, hanem az állam által elismert kategóriába tartozó kitüntetéseknek* minősülnek, így rájuk nem vonatkozik az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés f) pontja, és az ehhez kapcsolódó ellenjegyzési kötelezettség sem. Az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy ebben az esetben a köztársasági elnök „döntési jogköre teljes: ő dönt arról, hogy legyen kitüntetés, ő határozza meg az érdemességi kritériumokat, ő gyűjti össze és összegzi a személyekre szóló javaslatokat, majd ő dönt a személyekről (ő választja ki őket), ő adományozza és adja át a kitüntetést.”¹⁵⁵ A köztársasági elnök *kitüntetési jogköre tehát ez esetben*

teljes (nem korlátozott), ennek *sem a kitüntetési előterjesztés, sem az ellenjegyzés* nem jelenti a korlátját: egyértelmű, hogy „ő állapítja meg a kitüntetés odaítélésének szabályait, feltételeit, így fel sem merülhet annak a kérdése, hogy az elnök olyannak kell, hogy kitüntetést adjon át, akit méltatlannak tart arra.”¹⁵⁶ Így az elismerésre vonatkozó *érdemességi szempont* és az Alaptörvény értékrendjéből adódó *érték-konfliktus* az államfői döntésnél *nem merülhet fel*, mivel – ha mégis előfordulhatna ilyen – ezt a köztársasági elnök már a személyi kiválasztásnál figyelembe veheti, nem kell az adományozási döntésig várnia vele.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási feladat- és hatásköre az *Alaptörvényben nevesített önálló, érdemi, de kötött hatáskör*, mert az államfői döntés előterjesztésen alapul és ellenjegyzést igényel. A köztársasági elnök által adományozott állami kitüntetések és díjak a *magyar állam kitüntetései*, amelyekben az Alaptörvény értékrendje fejeződik ki, és a magyar állam értékítéletét, ennek elismerését nyilvánítják ki. Az Alaptörvény értékrendjével való tartalmi összhang megállapítása a köztársasági elnök saját értékítéletén alapul, de az államfő nem járhat el önkényesen, e döntését megfelelően indokolnia kell. Az önálló *tartalmi-alkotmányossági szempontú vizsgálati jog* mellett *formai-törvényességi vizsgálati jog* is megilleti, amelynek gyakorlása általános kötelessége. Az elnököt – törvényi felhatalmazás alapján – saját kitüntetés-alapítási és -adományozási jog is megilleti, amelynél döntési jogköre teljes, sem előterjesztéshez, sem ellenjegyzéshez nincs kötve.

¹⁵⁰ E jogot az Alaptörvény 9. cikk (4) bek. j) pontja teszi lehetővé.

¹⁵¹ Erre a Kittv. 22. § (1) bekezdés a) pontja adott konkrét felhatalmazást. Lásd az ennek alapján kiadott 23/2012. (I. 16.) KE határozatot (KEh). Megjegyzendő, hogy az elnöki határozatból kimaradt az a Kittv. 23. § (1) bek. c) pontja által megkövetelt feltétel, hogy meg kell határozni az évente adományozható elismerések számát.

¹⁵² E kitüntetés „annak a magyar vagy külföldi állampolgárnak adományozható, aki életútjával, szakmai tevékenységével kiemelkedő érdemeket szerzett, különösen a tudományok, az ifjúság nevelése, az elesettek és hátrányos helyzetűek támogatása, a természeti környezet megóvása terén, valamint művészi alkotói és előadói, illetve a köz szolgálatában végzett tevékenységével.” KEh. 2.1. pont

¹⁵³ Ez a kitüntetés „a magyar nemzet közösségének szolgálatáért személyeknek, intézményeknek vagy településeknek adományozható.” KEh. 2.2. pont

¹⁵⁴ Lásd a KEh 1. pontját.

¹⁵⁵ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 635
 2016/2.

¹⁵⁶ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 636

Franczel Richárd,
főosztályvezető-helyettes
Miniszterelnökség

A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között¹

A miniszterelnök mögötti háttérapparátus szervezetének 2014 nyarától megfigyelhető monisztikus jellege alig több mint egy évig tartott, hiszen 2015 októberétől ismét duálisá vált a struktúra. Létrejött ugyanis egy, a miniszterelnöki feladatokhoz közvetlenül kapcsolódó új minisztérium, amelynek révén módosult a harmadik Orbán-kormány megalkadásától egy szervezetbe integrált, egy tárcavezető által összefogott kormányzati koordináció és kommunikáció. Ez az elrendezés bizonyos tekintetben visszatérést jelent a miniszterelnöki munkaszervezet 2010 utáni, leginkább 2012-2014 között megfigyelhető kettéosztottságához. Az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) közigazgatási-szakmai koordinációs funkcióját aktuálisan a Miniszterelnökség, a 2012-2014 között működő Miniszterelnökség politikai koordinációs és kommunikációs feladatait pedig ma megosztva a Miniszterelnöki Kabinetiroda és a Miniszterelnökség látja el. A következő időszak egyik érdekes

kérdése, hogy vajon tartós lesz-e ez a kialakítás, vagy folytatódik a miniszterelnök mögötti háttérapparátus permanens, egy-két éven belül megfigyelhető újrendeződése?

1. A háttérapparátus szervezete és működése

A miniszterelnök mögötti háttérapparátus szervezete és működése 2010 óta több alkalommal is változott, amelyek közül egy-egy jelentős mértékű átalakulásnak tekinthető. A 2010 májusában kialakított elrendezés először 2011 őszén, még inkább 2012 nyarán módosult. 2014 nyarán gyökeres átalakulás következett be, ami azonban bő egy évig tartott, 2015 októberében ugyanis újabb érdemi és jelentős átszervezésre került sor. A 2016 nyarától megfigyelhető szervezeti és működési változások ugyan érintetlenül hagyták a miniszterelnök mögötti struktúra alapelrendezését, mégis jelentős változást indukáltak. Az alábbiakban ezen időszakok legfontosabb jellemzőit foglalom össze.

1.1. A háttérapparátus kialakítása 2010-ben

A 2010-es kormányalakítás egyik legfontosabb újdonsága volt, hogy szakított az addigi húsz éves gyakorlattal, s megszüntette a Miniszterelnöki Hivatalt (MeH), illetve az annak részét képező Miniszterelnöki Kabinetirodát. Bár az utóbbi a MeH részét képezte, azon belül autonómiával rendelkezett, így egyfajta kvázi duális működés érvényesült. A 2010-es struktúra szervezetileg tisztán duális volt, hiszen a MeH (részbeni) jogutódjaként létrehozott Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) szervezetileg elkülönült a belőle kiválással létrejövő, bizonyos tekintetben a korábbi Miniszterelnöki Kabinetiroda jogutódjának tekinthető Miniszterelnökségtől. A koordináció szempontjából ez a dualitás ugyanakkor csak korlátozottan érvényesült, hiszen az eredeti koncepció szerint a szakmai-közigazgatási és (bizonyos mértékben) a politikai koordináció letétemé-

¹ Az írás előzményei a Kodifikáció és Közigazgatás, illetve a Közjogi Szemle folyóiratokban közölt, a miniszterelnök munkaszervezetével foglalkozó korábbi tanulmányaim. Az egyik írás: *Franczel Richárd: A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között. Kodifikáció és Közigazgatás* 2014. 1. sz. 48–73. o. L. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/11-2014-evi-i-szam?download=69:franzel-richard-a-miniszterelnokseg-szervezete-2010-2014-kozott> (2012.12.31.). Ennek rövidebb változatát l. *Franczel Richárd: A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után. Közjogi Szemle* 2014. 2. sz. 58–65. o. A másik írás: *Franczel Richárd: A Miniszterelnökség átszervezése 2014-ben. Közjogi Szemle* 2015. 2. sz. 56–67. o. Ennek bővebb változatát l. *Franczel Richárd: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik Orbán-kormány idején. In: Változó Európa? Kérdések, kétségek, válaszok.* (szerk. Tuka Ágnes). Idresearch Kft. – Publikon Kiadó, Pécs 2015. 215-243. o. Jelen írás szövegét 2016. október 31-én zártam le. 2016/2.

nyese egyaránt a KIM lett², a Miniszterelnökség alapfunkciója „csak” a miniszterelnök körüli teendők ellátására irányult, s inkább a klasszikus, ún. „titkársági típusú modellhez”³ hasonlított.

1.2. A háttérapparátus változásai 2012-ben

A koordináció tekintetében is megfigyelhető duális elrendezés 2011 őszétől, a kormányzati kommunikáció Miniszterelnökségre összpontosulásával kezdett kibontakozni. 2011 szeptemberében a Miniszterelnökségen új kormányzóvivő (miniszterelnöki biztos) kapott kinevezést, amelynek révén hangsúlyosabbá vált a Miniszterelnökség politikai profilja. Az egyértelmű áttörés a Miniszterelnökség élén 2012 nyarán bekövetkezett személycserétől, a Varga Mihályt váltó Lázár János érkezésétől figyelhető meg, ekkortól a miniszterelnök munkaszervezete fokozatosan a politikai koordinációs hatalom letéteményesévé vált, s elmozdult az ún. „kancelária típusú modell”⁴ irányába. Ennek egyik legfontosabb megnyilvánulása a kormányzati döntéshozatalban egyfajta politikai szűrőszerepet betöltő, a Miniszterelnökséget vezető (ekkor még) államtitkár által vezetett Politikai Államtitkári Értekezlet innentől rendszeressé váló összehívása. Emellett a Miniszterelnökség funkciója számos olyan feladat- és hatáskörrel egészült ki, amelyek összkormányzati szempontból is jelentősek. Ezek között említhető például a fejlesztéspolitika, vagyis az európai uniós források felhasználásáért való felelősség, illetve a polgári

hírszerzés feletti miniszterelnöki irányítás szervezet vezetője útján történő gyakorlása.⁵

A Miniszterelnökség politikai koordinációs és kommunikációs felértékelődése ellenére a KIM szakmai-közigazgatási koordinációs szerepe – például a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) minisztériumi szervezése – egészen a ciklus végéig megmaradt⁶, tehát 2012-2014 között szervezeti elrendezés és koordinációs szempontból is egy tisztán duális struktúra működött.

1.3. A háttérapparátus átalakulása 2014-ben

A harmadik Orbán-kormány megalakulásakor a kormányzati struktúra egyik legfontosabb változása a miniszterelnök mögötti háttérapparátust érintette. Először is megszűnt a KIM, többek között a szakmai-közigazgatási koordinációs feladatait is a Miniszterelnökség vette át. Ezzel megszűnt az addigi szervezeti és koordinációs szinten is megfigyelhető dualitás, a miniszterelnök munkaszervezete mindkét említett szempontból monisztikussá vált. További fajsúlyos változást jelentett, hogy a miniszterelnök mögötti munkaszervezet a rendszerváltás után most először önálló minisztériummá vált.⁷ Ráadásul a Miniszterelnökség – a minisztériumokat felsoroló törvényben – a többi szakpolitikai feladatot ellátó minisztériumtól eltérő bekezdésben, azok felsorolásától elkülönítve, mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium került nevesítésre.⁸ Bizonyos tekintetben tehát megbontásra került az addig hagyomá-

² A KIM közigazgatási államtitkára alá tartozó két szervezeti egység, a helyettes államtitkár által vezetett Kormányiroda és a Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság töltötte be ekkor a legfontosabb szerepet. Erről bővebben: *Franzel Richárd: Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között. Kodifikáció és Közigazgatás* 2015. 1. sz. 11–12. o. L. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/16-2015-evi-i-szam?download=90:franzel-richard-kormanyzati-donteshozatal-2010-2014-kozott> (2016.12.31.)

³ *Fazekas Marianna – Füzere Lajos* (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész.* Osiris Kiadó, Budapest 2005. 149–150. o.

⁴ Uo. 149–150. o.

2016/2.

⁵ *Franzel: A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után...* 62. o.

⁶ *Franzel: Kormányzati döntéshozatal...* 12. o.

⁷ Bár a Miniszterelnöki Hivatal 1998 óta miniszter vezette, a MeH egészen 2014-ig „csak” hivatal volt, nem vált önálló minisztériummá. L. erről: *Franzel: A Miniszterelnökség átszervezése...* 57. o.

⁸ L. a 2014. június 6. és 2015. október 12. között hatályos, Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény 1. §. (1) és (2) bekezdéseit.

nyosan érvényesülő kormánytagok közötti egyensúly elve.⁹

2014 nyarától tehát folytatódott a 2012 nyarán megindult folyamat, amelynek következtében a Miniszterelnökség szerepe még inkább felértékelődött, immáron a teljes kormányzati koordináció felelőse lett, s a kormányzati kommunikáció teljes spektruma is itt összpontosult ekkor.

1.4. A háttérapparátus újabb átalakulása 2015-ben

A 2014 nyarán létrejött struktúra kialakításakor valószínűtlennek tűnt, hogy ez az elrendezés alig egy év elteltével újabb felülvizsgálat alá kerül. 2015 őszén ugyanakkor mégis jelentős átszervezésre került sor, amely újrendezte a miniszterelnök mögötti háttérapparátus struktúráját. Októberben ugyanis létrejött egy új minisztérium, a Miniszterelnöki Kabinetiroda, amellyel ismét duálissá vált a miniszterelnök mögötti háttérapparátus. A változások nyomán felvethető, hogy 2015 októbere után voltaképpen mely szervezet tekinthető a miniszterelnök munkaszervezetének: az új Miniszterelnöki Kabinetiroda, vagy továbbra is a Miniszterelnökség, vagy mindkettő? Ha megnézzük e minisztériumok szervezeti és működési szabályzatait, akkor a tárcavezető miniszterek által kiadott utasítások, vagy az alapító okiratok az adott miniszter munkaszerveként határozzák meg a tárcák jogállását, tehát egyik szerv sem minősíti magát a miniszterelnök munkaszervezeteként.¹⁰ Mindezek

⁹ Müller György ezt a kormányon belüli viszonyok elveként, vagy a miniszterek egyenjogúságának elveként fogalmazza meg. Eszerint a rendszerváltáskor szakítottak a szocializmusban megfigyelhető korábbi gyakorlattal, a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenrangúak lettek, amellyel kizárták a kormányfő alatti további hierarchikus kapcsolatokat. L. erről: Müller György: Magyar kormányzati viszonyok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2011. 32–34. o., vagy Müller György: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben. *Közjogi Szemle* 2010. 3. sz. 10–11. o.

¹⁰ A Miniszterelnöki Kabinetiroda saját jogállását a miniszter munkaszerveként határozza meg, l. a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás 1. § 2016/2.

alapján mindkét minisztérium a miniszterelnök háttérapparátusának tekinthető.

Az új tárca a Miniszterelnökséghez hasonlóan a többi szakpolitikai feladatot ellátó minisztériumtól elkülönítve kapott említést a minisztériumok felsorolásáról szóló említett törvényben. A Miniszterelnöki Kabinetiroda létrehozása ugyanakkor nem hagyta érintetlenül a Miniszterelnökség törvényben szereplő minisztériumi típusbesorolását sem, amit alig egy évvel korábban, 2014 nyarán iktatott törvénybe a jogalkotó. Ekként 2015 októberétől a minisztériumoknak immáron három típusa különböztethető meg. Az egyik az elsősorban az állam tevékenységének kormányzati, valamint a Kormány társadalmopolitikai tevékenységének összehangolását ellátó minisztérium: a Miniszterelnökség. A másik az elsősorban politikai koordinációt ellátó minisztérium: a Miniszterelnöki Kabinetiroda. A harmadik típus pedig a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztérium: ide tartozik a többi nyolc tárca.¹¹

A Kormány tagjainak jogállásával foglalkozó törvény szerint a Miniszterelnöki Kabinetirodát a miniszterelnök kabinetfőnöke, mint miniszter vezeti, aki tárcavezetőként tehát a

(1) bekezdés 12. pontját. A Miniszterelnökség hatályos Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MVM utasítása ezzel szemben tartalmaz a munkaszervezeti besorolásra vonatkozó rendelkezést, azt csak a szervezet Alapító okiratában határozza meg. A Miniszterelnökség korábbi – még miniszterelnök által kiadott – SZMSZ-ei ugyanakkor a miniszterelnök munkaszerveként határozták meg az akkor még államtitkár által vezetett szervezetet, l. például a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2011. (VI. 1.) ME utasítás, vagy az 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás 2. § (1) bekezdését. 2014 nyara után a szervezet jogállási besorolása tekintetében (vagyis, hogy kinek, a miniszterelnöknek vagy a miniszternek a munkaszervezetéről van-e szó) egy ideig ellentmondás volt a Miniszterelnökség Alapító okirata és SZMSZ-e között, de ezt később feloldották, l. Franzel: A Miniszterelnökség átszervezése... 58. o.

¹¹ L. Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény 1. § (1) bekezdésének a), b) és c) pontjait.

Kormány tagjává vált.¹² A szeptembert 22-én benyújtott javaslatban eredetileg az szerepelt, hogy a miniszterelnök munkáját az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő miniszterelnöki kabinet segíti, amelyet a szervezési kabinetfőnök vezet.¹³ E koncepció szerint egy kettős kabinetfőnöki felállás jött volna létre: a Miniszterelnöki Kabinetirodát a miniszter, mint „politikai” kabinetfőnök, az azon belül működő miniszterelnöki kabinetet pedig a szervezési kabinetfőnök vezette volna.¹⁴ A Törvényalkotási Bizottság (TAB) – október 8-ai ülésen készült jegyzőkönyv tanúsága szerint éles vita keretében megtárgyalt – összegző módosító javaslata nyomán¹⁵ végül elfogadott, az október 12-ei Magyar Közlönyben kihirdetett törvénymódosítás a minisztériumon belül létrehozandó miniszterelnöki kabinet és az azt vezető szervezési kabinetfőnöki funkció helyett a Miniszterelnöki Programirodát, és az azt vezető államtitkári tisztséget hozta létre. A Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár ugyanakkor autonómiával rendelkezik a minisztériumon belül, ugyanis tevékenységét nem a miniszter, hanem a miniszterelnök irányítja közvetlenül.¹⁶

¹² A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 34. §. (1a) bekezdés.

¹³ T/6291-es számú iromány. L. az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/irom40/06291/06291.pdf> (2016.12.31.)

¹⁴ Erről a Kormányzati portál is beszámolt: Önálló minisztérium lesz a Miniszterelnöki Kabinetiroda. *Kormányzati portál* 2015. szeptember 22. L. <http://www.kormany.hu/hu/hirek/onallo-miniszterium-lesz-a-miniszterelnoki-kabinetiroda> (2016.12.31.)

¹⁵ A Törvényalkotási Bizottság 2016. október 8-ai ülésének jegyzőkönyvét l. az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvkv40/TAB/1510081.pdf> (2016.12.31.), az elfogadott T/6291/6. számú összegző módosító javaslatot l. ugyancsak az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/irom40/06291/06291-0006.pdf> (2016.12.31.)

¹⁶ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXLVIII. törvény 2016/2.

A Miniszterelnöki Kabinetiroda és a miniszterelnöki kabinetfőnöki tisztség léte és a kormányzati struktúrán belüli szervezeti elhelyezkedése a megelőző kormányzati időszakokban relatíve stabil volt. A kabinetfőnöki tisztség és a hozzá kapcsolódó kabinet(iroda) a rendszerváltás után, formálisan 1991 nyarától egészen 2006 nyaráig mindvégig a mindenkori Miniszterelnöki Hivatalon (MeH) belül létezett, ahol relatív autonómiával bírva „csak” a miniszterelnöknek alárendelve működött. 2006-ban, a második Gyurcsány-kormány megalakulásakor a miniszterelnöki kabinetfőnöki funkció összevonásra került a MeH miniszteri funkcióval, külön kabinetfőnök tehát nem kapott kinevezést, az ebbéli feladatokat a miniszter látta el. Azonban hamar kiderült, hogy a két tevékenység együtt nem látható el hatékonyan, ezért mintegy háromnegyed év után, 2007 tavaszán ismét visszaállították a kabinetfőnöki tisztséget.¹⁷ A 2010-ben megalakuló második Orbán-kormány nem hozott létre külön miniszterelnöki kabinetfőnöki tisztséget, a miniszterelnöknek csak általa közvetlenül irányított személyi titkára volt, aki a szervezetileg a Miniszterelnökséghez tartozó Miniszterelnöki Titkársági Főosztályt vezette. 2014-ben, a harmadik Orbán-kormány visszaállította a miniszterelnöki kabinetet és a miniszterelnök által irányított kabinetfőnöki tisztséget, amely szervezetileg a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős, vagyis a Miniszterelnökséget vezető (immáron) miniszter által vezetett minisztériumban működött tovább.¹⁸ 2015 októberében voltaképpen ebből a miniszterelnöki kabinetből jött létre az új minisztériumhoz tartozó Miniszterelnöki Programiroda és az azt vezető, a miniszterelnök által közvetlenül irányított államtitkári tisztség.

Ami a Miniszterelnöki Kabinetiroda profilját és fő funkcióját illeti, a törvényi

vény. 3-4. §. L. a kihirdetett törvénymódosítást a Magyar Közlöny honlapján: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15147.pdf> (2016.12.31.)

¹⁷ L. erről Müller: Magyar kormányzati... 127-129. o.

¹⁸ L. Franczel: A Miniszterelnökség átszervezése... 58. o.

típusbesorolása világosan kimondja, hogy elsődlegesen a politikai koordinációért felel. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletből (statútum) kiderül, hogy a miniszter – többek között – biztosítja és megszervezi a miniszterelnök Alaptörvényben nevesített általános politikai iránykijelölési, illetve a kormány szervezeti törvényben említett feladattűzési jogainak gyakorlását, továbbá ellátja a miniszterelnök körüli teendőket. A statútum ezen túl rámutat a miniszter másik legfontosabb feladatára, miszerint ő felel a kormányzati kommunikáció megvalósításáért.¹⁹ Ez utóbbi okán az ellenzéki politikusok és sajtó gyakorta „propagandaminisztériumnak” minősíti az új tárcát.²⁰

Az új minisztérium két legfontosabb profílja tehát a politikai koordináció és a kormányzati kommunikáció összefogása. Ehhez képest furcsa munkamegosztást jelent, hogy továbbra is a Miniszterelnökséget vezető miniszter kezében van a kormányzati működés két fontos fórumának vezetése: a politikai koordináció informális „csúcsának” minősíthető Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT), illetve a kormányzati kommunikáció legnagyobb figyelemmel kísért, 2015. március 26-a óta a Miniszterelnökséget vezető miniszter által heti rendszerességgel megtartott sajtótájékoztató, a gyakorta másfél-két óránál is hosszabb ideig tartó Kormányinfó, ahol az újságírók voltaképpen bármiről kérdezhetik a minisztert.

Kérdésként merül fel, hogy szükség volt-e önálló tárcát létrehozni a miniszterelnök körüli politikai koordinációs és kommunikációs teendők ellátására? A minisztériumok felsorolását tartalmazó törvény módosításának vitájában a kormánypárti felszólalók egyfelől a Kormány szervezetalakítási szabadságára hivatkoztak. Gulyás Gergely, az Országgyűlés alelnöke, a Törvényalkotási Bizottság elnöke felszólalásában e szabadság helyteleníthető korlátjaként említette, hogy egyáltalán erről a kérdésről az Országgyűlés plénuma előtt beszélni kell, hiszen ez normál esetben nem lenne törvényi tárgykor, s más országok gyakorlatához hasonlóan szervezetalakítási kérdésekben a Kormánynak elegendő lenne rendeletet alkotnia. A kormánypárti érvek másfelől a nemzetközi példákat hangsúlyozták. Gulyás Gergely brit, francia és német példákkal is igyekezett alátámasztani a Kormány ebbéli szabadságát. Az Egyesült Királyságban a Cabinet Office (Kabinetiroda) – Prime Minister’s Office (Miniszterelnöki Hivatal), Franciaországban a Secrétariat général du gouvernement (Kormányhivatal, vagy más elnevezéssel Kormány Főtitkársága) – Cabinet du Premier ministre (Miniszterelnöki Hivatal), Németországban pedig a Bundeskanzleramt (Szövetségi Kancellári Hivatal) – Bundespresseamt (Sajtóhivatal) duális struktúrákat hozta fel nemzetközi példaként.²¹ Ennek kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a strukturális dualitás kétségtelenül megfigyelhető az említett politikai koordinációs és kommunikációs feladatokat is ellátó szerveknél, ugyanakkor e szervek vezetői nem feltétlenül kormánytagi minőségben látják el feladataikat, továbbá az egyes (például angolszász) országokban a közjogi funkciók terminológiai meghatározása és jogi besorolása is számottevően eltér a hazai szabályozástól, ami óvatosságra int a nemzetközi összehasonlítások.²²

¹⁹ Mindezekről l. a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 19/C. §-át.

²⁰ *Fazekas* Ágnes: Rogán a propagandaminiszter. *Népszava* 2015. szeptember 23. L. <http://nepszava.hu/cikk/1070789-rogan-a-propagandaminiszter> (2016.12.31.). A Törvényalkotási Bizottság 2015. október 8-ai ülésén például Fodor Gábor független országgyűlési képviselő, a Törvényalkotási Bizottság tagja, a Magyar Liberális Párt elnöke is propagandaminisztériumnak bélyegezte az új tárcát, l. a Törvényalkotási Bizottság említett 2016. október 8-ai üléséről készült jegyzőkönyv 12. oldalát: <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvk40/TAB/1510081.pdf> (2016.12.31.)

²¹ Gulyás Gergely vezérszónoki felszólalása. Országgyűlési napló, 100. szám. Budapest, 2015. szeptember 29. 16630–16631. o. l. <http://www.parlament.hu/documents/10181/56618/ny150929+napl%C3%B3/20e8c0a5-fe79-4ecc-9801-993a2e362b4d> (2016.12.31.)

²² Például az Egyesült Királyságban egy száznál is több főt számláló, széles értelemben vett kormány is

A brit Cabinet Office vezetője ugyan miniszter (Minister for the Cabinet Office and Paymaster General), ugyanakkor formális értelemben nem tagja a szűk értelemben vett kabinetnek, hanem csak állandó meghívott résztvevője az üléseknek. A brit Prime Minister's Office szervezetileg a Cabinet Office részét képezi, miniszteriálisan nem különül el attól, vezetője lényegében a Prime Minister's Principal Private Secretary, amely tisztség betöltője ugyancsak nem kabinettag.²³ Franciaországban az említett Kormányhivatal főtitkár (Secrétaire général du Gouvernement) vezeti, aki szintén nem kormánytag, ráadásul a pozíciót betöltő személy lényegében független a kormányváltásoktól. A francia Miniszterelnöki Kabinet (Cabinet du Premier ministre) a magyar Miniszterelnöki Kabinetirodához hasonlóan a politikai koordináció és informális egyeztetések letéteményese, ugyanakkor e szerv vezetője sem kormánytag, hanem igazgató (directeur du cabinet). A kabinet másik fontos alakja, a kabinetfőnök (chef de cabinet) ugyancsak nem tagja a francia kormánynak.²⁴

létezik, amelyből elkülönül egy szűkebb, húsz-huszonkét fős kabinet. Ez utóbbi jelenti a szűk értelemben vett kormányt (kabinetet). Továbbá az angol-szász rendszerben az államtitkári rang magasabb, mint a miniszteri rang. A kabinetminiszterek többsége Secretary of State, amely a magyar terminológiában a miniszteri szintnek felel meg. A Minister of State a magyar terminológiában az államtitkárnak felel meg. Erről bővebben: *Franczel* Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2013. 4. sz. 51–52. o., l. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-az-egyesult-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf (2016.12.31.)

²³ A Cabinet Office vezetője (Minister for the Cabinet Office) jelenleg Ben Gummer, aki egyúttal a pénzügyminiszter második helyettese (Paymaster General) is, l. erről a brit kormányzati portált: <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office> (2016.12.31.). A brit Prime Minister's Office vezetője (Principal Private Secretary, General Director) jelenleg Simon Case, l. erről: <https://www.gov.uk/government/people/simon-case> (2016.12.31.). A brit miniszterelnöki háttérapparátusról l. *Franczel*: Az Egyesült Királyság... 61–63. o.

²⁴ A Kormányhivatal vezetője Marc Guillaume főtitkár, a hivatalról l. <http://www.gouvernement.fr/secretariat-general-du-gouvernement-sgg> (2016.12.31.). A Miniszterelnöki 2016/2.

A német Bundeskanzleramt vezetője²⁵ az ún. különleges feladatokért felelős szövetségi miniszter (Bundesminister für besondere Aufgaben), tehát a kormány tagja. E tárca nélküli miniszteri tisztséget hagyományosan a kancelláriaminiszter tölti be Németországban. A sajtóügyekkel foglalkozó Bundespresseamt vezetője ugyanakkor már „csak” államtitkár (Staatssekretär), tehát nem kormánytag.²⁶

Kabinet (Cabinet du Premier ministre) vezetője 2014 áprilisa óta Véronique Bédague-Hamilius igazgató, a kabinetről l. <http://www.gouvernement.fr/cabinet-du-premier-ministre> (2016.12.31.). A francia háttérapparátusról l. *Franczel* Richárd: Franciaország miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2014. 1. sz. 72., illetve 87–89. o., l. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franciaorszag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf (2016.12.31.)

²⁵ Szabó András, Vs.hu portálon megjelent írásában azt írja, hogy a magyar miniszterelnök a háttérapparátus új felállítását „állítólag” német mintából merítette, ahol a cikk állítása szerint a kancelláriát két miniszter vezeti: egyikük a közigazgatásért felel, a másik Angela Merkelnek a kancellári posztból adódó ügyeit intézi. Az írás szerint ehhez hasonló konstrukció Baden-Württemberg és Bajorország tartományokban is működik. L. *Szabó* András: Ez lesz Rogán Antal feladata miniszterként. *Vs.hu* 2015. szeptember 24. L. <http://vs.hu/kozelet/osszes/ez-lesz-rogan-antal-feladata-miniszterkent-0924#s0> (2016.10. 31.). A cikk nem jelöli meg állítása forrását, s nem részletezi, hogy pontosan mire gondol e nemzetközi példával való hasonlóság kapcsán, de egyértelműen megállapítható, hogy – miképpen alább is olvasható – a német kancellária vezetése tekintetében nincs több, a német kormányban is helyet foglaló miniszter. Az említett tartományokban ugyancsak nem látható, hogy két, a magyarhoz hasonló portfólióval rendelkező külön miniszter és minisztérium lenne az adott tartományi kormányban.

²⁶ A Bundeskanzleramt vezetője (Chef des Bundeskanzleramtes) Peter Altmeier, l. https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskanzleramt/_node.html (2016.12.31.). A Bundespresseamt (teljes nevén Das Presse und Informationsamt der Bundesregierung) vezetője Steffen Seibert államtitkár, l. https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/_node.html (2016.12.31.). A német miniszterelnöki háttérapparátusról l. *Franczel* Richárd: Németország kormányfői intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2014. 2. sz. 113. o., l. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-

Mindezek alapján megállapítható, hogy a nyugat-európai nemzetközi példák kétségtelesen igazolják, hogy a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szervezetenként diverzifikált, ugyanakkor a strukturális dualitások ellenére az egyes szervek vezetői közül többnyire csak egy vezető (német), vagy egy sem (francia) tagja az adott ország kormányának, vagy annak ülésén nem tagi minőségben vesz részt (brit). E tekintetben a magyar miniszterelnök mögötti háttérapparátust alkotó mindkét szervezeti egység vezetőjének kormánytagi minősége rendhagyónak számít.

Az új minisztérium létrehozásának kritikájaként vehető fel, hogy a minisztériumok számának növelése, vagyis a jogalkotó által 2014-ben és 2015-ben létrehozott egy-egy új minisztérium nem illeszkedik a 2010-ben kidolgozott integrált („csúcs”) minisztériumi modellhez, voltaképpen annak fokozatos felhígulásaként is értelmezhető. A Miniszterelnökség miniszter általi vezetése és minisztériummá válása 2014-ben még nem írta felül az integrált minisztériumi modellt, hiszen az államtitkár által vezetett Miniszterelnökség 2010-2014 között is kvázi minisztériumként működött, 2010-es alapításáról is a minisztériumokat felsoroló törvény rendelkezett, a kormány szervezeti törvény szerint pedig mögöttes szabályként eleve a minisztériumra vonatkozó szabályok vonatkoztak rá.²⁷ A

nemetszag-kormanyfoi-intezmenye.original.pdf (2016.12.31.)

²⁷ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény második Orbán-kormány idején (2014. június 5-ig) hatályos verziójának 36. § (1) bekezdése szerint: „A Miniszterelnökség a miniszterelnök munkaszerve. A Miniszterelnökségre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a minisztériumra vonatkozó szabályokat megfelelően kell alkalmazni.” A szervezet korábban hatályos SZMSZ-e (a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (I. 22.) ME utasítás 1. §. 6. pontja) is megerősítette, hogy a Miniszterelnökség alapításáról a minisztériumok felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény rendelkezett (l. a már hatályban nem lévő törvény 2. § (2) bekezdését). Továbbá l. erről: *Franczel: A Miniszterelnökség szervezte...* 50. o. 2016/2.

2015-ben létrejött újabb minisztérium viszont már felveti e modell újragondolását.

Mindemellett az ellenzék és az ellenzéki sajtó részéről érkező kritikai érvek többek között azt rótták fel a Kormánynak, hogy az új minisztérium létrehozása pusztán egy politikai-hatalmi játszma része, és voltaképpen a Lázár János és Rogán Antal közötti feszült viszony²⁸ feloldásának meglehetősen drága eszköze, amely ráadásul szembemegy a Kormány által célul kitűzött bürokráciacsökkentéssel is. Az ellenzéki sajtó értesülései szerint a Rogán Antal által vezetett Miniszterelnöki Kabinetiroda az eredeti elképzelés szerint ugyanis szervezetenként a Miniszterelnökséghez tartozott volna, de a kabinetfőnök közvetlenül a miniszterelnöknek felelt volna, a Miniszterelnökséget vezető miniszter a felelősségi viszonyok világos elhatárolása érdekében azonban „kiharcolta” a miniszterelnöknél, hogy Rogán Antal önálló tárcát²⁹ kapjon és szervezetenként semmiképpen ne a Miniszterelnökséghez tartozzon.³⁰ Ennek elérése ellenére az új miniszteri funkció létre-

²⁸ Az ellenzéki sajtó rendszeresen cikkezik a két miniszter Lázár János és Rogán Antal közötti feszült viszonyról, ugyanakkor az érintettek nyilvános kommunikációjukban rendre cáfolják ezt az értesülést. Az új minisztérium létrehozásakor gyakorta jelentek meg írások a témában, például: *Szántó Péter: Lázár és Rogán nem fér meg egy csárdában? Népszava* 2015. augusztus 23. L. <http://nepszava.hu/cikk/1067430-lazar-es-rogan-nem-fer-meg-egy-csardaban> (2016.12.31.).

²⁹ Szabó András fentebb említett írása szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszter tárca nélküli posztion „látta volna szívesen” riválisát, a miniszterelnök viszont a megfelelő szervezeti háttér miatt inkább a „hagyományos” miniszteri pozíciót preferálta. L. *Szabó: i. m.*

³⁰ Erről számolt be például: *Spirk József: Önálló minisztériumot kap Rogán Antal. Index* 2015. szeptember 22., l. http://index.hu/belfold/2015/09/22/onallo_miniszt_eriomot_kap_rogan_antal/ (2016.12.31.). Egyes sajtóértesülések szerint a miniszteriális felelősségi viszonyok végül megvalósult elhatárolásának esetleges elmaradása esetén a Miniszterelnökséget vezető miniszter saját távozását is kilátásba helyezte, l. erről: *Baka F. Zoltán – Brückner Gergely: Lázár kiszáll a politikából? Figyelő* 2015. 34. sz. 2015. augusztus 19. 8-11. o. L. <http://figyelo.hu/cikkek/422616-lazar-kiszall-a-politikabol> (2016.12.31.).

jöttét a Miniszterelnökséget vezető miniszter 2014 nyarán kialakított, meglehetősen széles kormányzati hatalmának egyfajta „fékjeként” értelmezték, amellyel a miniszterelnök ellen-súlyozni kívánta a miniszter politikai-hatalmi befolyását.³¹

A két vezető és minisztérium közötti feladatmegosztás világos elrendezését, a Miniszterelnöki Kabinetiroda politikai-kommunikációs, illetve a Miniszterelnökség kormányzati-közigazgatási koordinációs mechanizmusainak pontos elhatárolását, s az ehhez kapcsolódó felelősségi viszonyok tisztázását a Miniszterelnökséget vezető miniszter maga is szorgalmazta.³² A szervezeti elhatárolás igényét a politikai vezetők szempontjából az elmúlt huszonöt év működési mechanizmusainak tapasztalatai is indokolták. A monisztikus miniszterelnöki háttérapparátus 1990-2010 között megfigyelhető „belső dualitása” helyett célravezetőbbnek tűnik a 2010-2014 közötti „külső dualitás” ugyancsak nem feltétlenül szerencsés, de az előbbinél vélhetően kevesebb feszültséget eredményező megoldása. A rendszerváltástól egészen 2010-ig a MeH-en belüli, főként a vezetők (kancelláriaminiszter, további koordinációs hatalommal is rendelkező tárca nélküli miniszter, miniszterelnöki kabinetfőnök, stb.) közötti viszonyok nem egyértelmű elhatárolásából eredő belső súrlódások, feszültségek ugyanis gyakorta diszfunkcionálissá tették a korábbi háttérapparátus működést. Noha 2010 után, az egymástól szervezetenként és a felelősségi viszonyok tekintetében is elkülönülő KIM és Miniszterelnökség között egyre hűvösebbé váló viszony rávilágított

arra, hogy a szervezeti elkülönülés („külső dualitás”) önmagában nem oldja meg a problémákat, mégis, a politikai vezetők számára ez az elrendezés kevesebb kockázatot hordoz a korábbi időszak belső, sokszor még felszínre se kerülő, lappangó konfliktusokkal terhelt működéséhez képest.

1.5. A háttérapparátus változásai 2016-ban

A 2015 októberében létrejött struktúra 2016-ban – szervezeti elrendezését tekintve – nem módosult, ugyanakkor 2016 nyarán a kormányzati döntéshozatalban olyan jelentős változás következett be, amely alapvető mértékben érintette a miniszterelnök mögötti háttérapparátus funkcióját is. A Kormány 2016. július 22-ei hatállyal ugyanis létrehozott két új, ún. kormány szervet, a Stratégiai Kabinetet, illetve a Gazdasági Kabinetet. A 2010-es kormányváltás után az egyes miniszterek részvételével működő kormány szervek nem játszottak jelentős és átfogó szerepet a kormányzati döntéshozatalban. 2010 után egészen 2016 nyaráig mindössze két ilyen kormány munkáját segítő, meghatározott miniszterek részvételével működő szervezet hozott létre a Kormány: a 2011 szeptemberében létrejött Nemzetbiztonsági Kabinetet³³, illetve a 2012 júliusában létrehozott Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságot.³⁴ Ezen túl ugyan létrejött egy-egy, ún. egyéb javaslattevő, véleményező, vagy tanácsadói tevékenységet végző, ugyancsak kormány szervnek minősülő testület – úgymint az Államreform Bizottság³⁵, vagy a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság³⁶ –, ezekben viszont csak részben, vagy csak közvetve vesznek részt miniszterek.

³¹ Kálmán Attila: Orbán már a mondatait se bízná Lázárra. *Hvg.hu* 2015. november 4. L. http://hvg.hu/itthon/20151103_rogan_miniszterium_lazar_orban (2016.12.31.). Jóó Hajnalka: Orbánnak most lett elege Lázárból. *Vs.hu* 2015. október 28. L. <http://vs.hu/kozelet/osszes/orbannak-most-lett-elege-lazarbol1-1028> (2016.12.31.)

³² Erről a kormányzati portál is beszámolt: Önálló minisztérium lesz a Miniszterelnöki Kabinetiroda. *Kormányzati portál* 2015. szeptember 22. L. <http://www.kormany.hu/hu/hirek/onallo-miniszterium-lesz-a-miniszterelnoki-kabinetiroda> (2016.12.31.) 2016/2.

³³ L. a Nemzetbiztonsági Kabinetéről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozatot.

³⁴ L. a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról szóló 140/2012. (VII. 2.) Korm. rendeletet.

³⁵ L. az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat 3. pontját.

³⁶ L. a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságról szóló 1013/2016. (I. 20.) Korm. határozat 1. pontját.

A két új kabinet tagjai csak miniszterek, ráadásul mindkettő kabinetben ugyanaz a három, a Miniszterelnökséget vezető, a nemzetgazdasági és az igazságügyi miniszter vesz részt tagként. A Stratégiai Kabinetet a Miniszterelnökséget vezető, a Gazdasági Kabinetet a nemzetgazdasági miniszter elnöklí.³⁷

Az új kabinetek beiktatásával a kormányon belül voltaképpen két „kis kormány” jött létre. E testületek a kormányzás új motorjai lettek, amit a jogszabályban kimondott, eredeti rendeltetésükhöz képest hangsúlyosabb jogkörök is alátámaszt. A 2010-es kormány-szervezeti (jogállási) törvény szerint ugyanis kabinetet a Kormány kiemelt fontosságú társadalmpolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben, a Kormány ülései előtti állásfoglalásra hozhat létre. A törvény értelmében a kormánysszervek (így a kabinetek, a kormánybizottságok, illetve az ún. egyéb javaslattevő, véleményező és tanácsadó szervek) főszabály szerint nem rendelkeznek ügydöntő jogkörrel, kivéve, ha erre – a kabinet és a kormánybizottság esetében – törvény, vagy kormányrendelet felhatalmazást ad.³⁸ Ekként a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet (statútum) vonatkozó módosítása a két új kabinetet meghatározott tárgykörökbe tartozó, ügydöntő jogkörrel ruházta fel.³⁹ Lázár János a Figyelőnek adott interjújában erre maga is felhívta a figyelmet: „A két kabinet nemcsak döntéseket készít majd elő, de bizonyos határozatokat maga hozhat meg a kormány helyett, hogy ezáltal annak döntési és stratégiai vezetési képessége erősödjön.”⁴⁰ Mindezek révén a két

kabinetben tagként résztvevő tárcavezetők, főként a testületek elnök miniszterei egyértelműen kiemelkednek a Kormány tagjai közül, még inkább visszaszorítva a kormánytagok egyenjogúságának elvét.

A kabinetek létrehozásának céljaira, indokaira ugyancsak jól rávilágít a miniszter imént idézett interjújában: „Az új struktúra célja az, hogy a különböző tárcák és a kormány munkája közé bekerüljön egy olyan fórum, a két kormánykabinet, ahol a vitás kérdések rendezhetőek, az érvek és ellenérvek ütközhetnek. ... A kabineteknek három fontos szempontot kell mérlegelniük: a fenntarthatóságot, a sebességet és az irányt. A gazdasági kabinet megvizsgálja a döntések költségvetésre gyakorolt hatását, a stratégiai pedig azt nézi, hogy a javaslat a kormány alapvető társadalmi célkitűzéseivel szinkronban van-e”.⁴¹ A kabinetek létrehozatalának tehát kettős célja van: szakmai szempontból a kormányzati munka hatékonyabb előkészítése, politikai szempontból a kormány(fő) és a kormányülések tehermentesítése a kormányzati döntéshozatalban.

A Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét meghatározó kormányrendelet, a statútum mindkét kabinet esetében rögzíti, hogy a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott tárgykörökbe tartozó ügyekben a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szervéről van szó. A rendelet ennek meghatározását követően felsorolja, hogy különösen melyek ezek a tárgykörök (lásd az 1. számú táblázatot). A „különösen” kifejezés arra utal, hogy ez a felsorolás nem taxatív, hanem inkább exemplifikatív, vagyis példalázó jellegű.

1. táblázat: Minisztériumi tárgykörök, amelyekben a Stratégiai Kabinet és Gazdasági Kabinet a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szervének minősül⁴²

14-20. 10. o. L. <http://figyelo.hu/cikkek/435509-olykor-kulonvelemenem-van---a-teljes-lazar-interju> (2016.12.31.)

⁴¹ Brückner: i. m. 10. o.

⁴² L. erről a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (statútum) 126/B. és 126/C. szakaszait.

³⁷ L. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/C pont (1)-(2) bekezdés, illetve 90/E pont (1)-(2) bekezdés.

³⁸ L. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 28. § (1), továbbá 30/A. § (2) bekezdését.

³⁹ L. erről a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (statútum) módosításáról szóló 215/2016. (VII. 21.) Korm. rendelet 1. §-át, illetve az ennek nyomán módosított statútum III/B fejezetét, azon belül a 126/B. és 126/C. paragrafusokat.

⁴⁰ Brückner Gergely: Olykor különvéleményem van. Interjú Lázár Jánossal. *Figyelő* 2016. 28. sz. 2016. július 2016/2.

Érintett miniszter/tárca	Tárgykörök	
	Stratégiai Kabinet	Gazdasági Kabinet
Miniszterelnökséget vezető miniszter	közigazgatás-fejlesztés	közbeszerzések
	közigazgatás-szervezés	
	európai uniós források felhasználása	
	agrár-vidékfejlesztés	
	társadalompolitika összehangolása	
	tudománypolitika koordinációja	
Belügyminiszter	kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolása	vízgazdálkodás
	állampolgársági ügyek	
	e-közigazgatás	
	helyi önkormányzatok	
	idegenrendészet és menekültügy	
	közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosítása	
Emberi erőforrások minisztere	köziratok kezelésének szakmai irányítása	szociál- és nyugdíjpolitika
	családpolitika	
	egészségügy	
	egyházakkal való kapcsolattartás koordinációja	
	kultúra	
	oktatás	
Földművelésügyi miniszter	társadalmi felzárkózás	élelmiszeripar
	agrárpolitika	
	környezetvédelem	
Igazságügyi miniszter	természetvédelem	–
	igazságügy	
Külgazdasági és külügyminiszter	külpolitika	külgazdasági ügyek
Nemzetgazdasági miniszter	társadalmi párbeszéd	adópolitika
		államháztartás
		belgazdaság
		építésgazdaság
		foglalkoztatáspolitikai
	területfejlesztés stratégiai tervezése	gazdaságpolitika
		iparügyek
		kereskedelem
		lakásgazdálkodás és lakáspolitikai
		pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozása
Nemzeti fejlesztési miniszter	állami infrastruktúra-beruházások	állami vagyon felügyelete
	elektronikus hírközlés	állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozása
	energiapolitika	bányászati ügyek
	fogyasztóvédelem	informatika
	hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és szolgáltatási díj megállapítása	nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikai
	közlekedés	víziközmű-szolgáltatás
	területfejlesztés	turizmus
		vendéglátás
Egyéb tárgykörök	az Egyesült Királyság Európai Unióból történő kilépésével összefüggő kormányzati álláspont kialakítása	állami beruházásokkal összefüggő döntések
	bürokráciacsökkentés	gazdasági növekedés ösztönzése
	a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával összefüggő beruházás	adósságcsökkentés

Miként az 1. táblázatban is látható, a Stratégiai Kabinet esetében tízzel több, összesen 36, a Gazdasági Kabinet esetében 26 tárgykört nevesít a rendelet. A kabinetek – értelemszerűen – az azokat elnöklő miniszterek tárcáinak tárgykörei mellett megosztják maguk között a többi minisztérium tárgyköreit. A Stratégiai Kabinet elsősorban a Miniszterelnökség, a Belügyminisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Gazdasági Kabinet pedig a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium tárgykörei esetében illetékes.

A működésüket 2016 augusztusától megkezdő két kabinet szükség szerint, általában heti rendszerességgel, keddenként, egymást követően ülésezik. Kedd délelőtt a Stratégiai Kabinet az Országházban, azt követően a Gazdasági Kabinet a Nemzetgazdasági Minisztériumban ül össze. Ami a működést illeti, a kabinet három tagja végig jelen van az ülésen, az előterjesztő miniszter csak az őt érintő napirendi pontoknál van jelen, azok megtárgyalásának végétével távozik az ülésről, és érkezik a soron következő miniszter.

A kabinetek napirendjére egy előterjesztés, vagy jelentés főszabály szerint akkor kerülhet fel, ha a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) – vagy a Stratégiai Kabinet esetében a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság – megtárgyalta és napirendre tűzését javasolta. A kabinetülések napirendjének javaslatát e fórumok állásfoglalásának figyelembevételével, a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárának javaslatára a kabinetet elnöklő miniszter hagyja jóvá, a végleges napirendről a kabinet dönt. A Kormány ügyrendje szerint a kabinet ülésén jelenlévők tanácskozást folytatnak a kabinet napirendjén szereplő előterjesztésekről, amelyet követően a kabinet elnöke összefoglalja a tanácskozást és kimondja a kabinet döntését.⁴³

A kabinetek döntései tekintetében többféle lehetőség áll rendelkezésre. A kabinetek egyfelől javaslatot tehetnek arra, hogy az általuk

megtárgyalt tervezetek egy része – a Kormány ügyrendjének 77. pontjában⁴⁴ foglaltak szerint – a Kormány két ülése között kerüljön kiadásra. Ebben az esetben a miniszterelnök a Kormány két ülése között maga adja ki a kabinet által elfogadott rendeleteket, vagy határozatokat. Az így elfogadott jogszabályokról, vagy közjogi szervezetszabályozó eszközökről a soron következő kormányülésen jelentés formájában számolnak be a kabinetet elnöklő miniszterek, amelyet a Kormány utólag hagy jóvá. A kabinetek másfelől azt is javasolhatják, hogy az általuk megtárgyalt előterjesztésről vagy jelentésről a Kormány döntsön. Ez esetben az adott előterjesztés felkerül a kormányülés napirendjére. A kabinetek továbbá dönthetnek úgy is, hogy az adott előterjesztés további közigazgatási egyeztetésre szorul. Amennyiben a kabinet az érintett előterjesztést érdemben megváltoztatta, akkor az elnöklő miniszterek által kijelölt állami vezető koordinálásával utóegyeztetésre is sor kerülhet.⁴⁵

A kabinetek döntéseit ugyan az elnöklő miniszterek mondják ki, de a végleges szöveget – felterjesztésük⁴⁶ után – a miniszterelnök írja alá, aki, ha nem ért egyet az aláírásra fel-

⁴⁴ Az ügyrend 77. pontja a következő: „A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitiűntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki. Az így hozott rendeletekről és határozatokról szóló jelentést utólagos jóváhagyásra a Miniszterelnökséget vezető miniszter nyújtja be a Kormányhoz.”

⁴⁵ L. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/J., 90/K., illetve 90/L. pontjait.

⁴⁶ A Stratégiai Kabinet és az azt elnöklő miniszter és közigazgatási államtitkárának a kormányzati koordinációban betöltött hangsúlyosabb szerepét mutatja, hogy a kabinetek döntései szövegének véglegesítéséről a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára gondoskodik, s míg a Stratégiai Kabinet esetében csak a Miniszterelnökséget vezető miniszter egymaga, addig a Gazdasági Kabinet esetében a két miniszter együttesen terjeszti fel a végleges döntést aláírásra a miniszterelnöknek. L. erről a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/L. pontjának (2) bekezdését.

⁴³ L. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/G., illetve 90/I. pontját. 2016/2.

terjesztett döntéssel, kérheti a két kabinet általi ismételt, vagy a Kormány általi megtárgyalását.⁴⁷ Vagyis a miniszterelnök vétőjoggal rendelkezik, tehát ha valamivel nem ért egyet, akkor vagy iránymutatásai alapján újratárgyalatja a kabinetekkel, vagy magához vonja a kérdést, és az általa elnökölt Kormány ülésén hozza meg a döntést.

A fentiekből kiderül, hogy a két új kabinet voltaképpen a miniszterelnök tehermentesítését szolgálja, aki az új döntéshozatali mechanizmusoknak köszönhetően inkább a kormányzás „horizontját” figyeli, s így nagyobb lehetősége van a globális és nemzetközi eseményekkel – többek között az Európát ért kihívásokkal – foglalkozni. Ezt erősíti meg Lázár János fentebb már idézett, Figyelőnek adott interjújában is: „*A cél, hogy a miniszterelnöknek legyen ideje felkészülni és foglalkozni olyan ügyekkel, amelyek az emberek életét hosszú évekre befolyásolják. Ma ilyen az a vita, amely Európa jövőjéről folyik. De nem tagadom, fontos az is, hogy a Fidesz fel tudjon készülni a 2018-as választásokra.*”⁴⁸

Az új „kabinetrendszer” ugyanakkor felvet néhány kérdést, kritikai észrevételt. Egyfelől felmerül, hogy miért volt szükség két külön döntéshozatali testület létrehozására, ha azok tagjai megegyeznek? A működés hosszabb távú elemzése fog majd választ adni arra, hogy vajon mennyiben jelent diszfunkciót a két testület funkciójában és működésében megfigyelhető párhuzamosság. Másfelől kérdésként merül fel az is, hogy a kabinetek tehermentesítő szerepe vajon nem üresíti-e ki túlzottan a Kormány működését? Aggályokat vethet fel, ha a két kormányülés közötti döntéshozatal kivételes lehetősége hosszú távon gyakorlattá válik, s a Kormány érdemi döntéseinek többsége úgy születik, hogy arról a Kormány, mint testület formálisan csak egy jelentésben „tájékoztódik”. A miniszteri felelősség elvét is negatívan érintheti, ha a Kormány egyes tagjainak aktív

részvétele nélkül megszületett döntésekért kollektíven viselniük kell a felelősséget.

A miniszterelnök Kormány két ülése közötti, a Kormány nevében történő döntéshozatala nem jelent újdonságot a magyar kormányzati működésben, mert – miképpen Müller György egy 2012-es írásában fogalmaz – a miniszterelnök Kormányt helyettesítő jogkörre voltaképpen valamennyi korábbi Kormány ügyrendjében megtalálható, s az egymást követő miniszterelnökök mindegyike hozott ülésen kívül nemcsak kormányhatározatot, hanem kormányrendeletet is. A különböző korlátokkal megengedett „helyettesítés” szerinte leginkább 1994 után tágult ki, s a miniszterelnökök egyfajta hatalmi eszközeként is értékelhető, amely egyfelől kipótolja a miniszterelnök meglehetősen jelentéktelen jogalkotási hatáskörét, másfelől a döntéshozatali eljárás egyszerűsítését, gyorsítását, vagyis a hatékonyabbá tételét is szolgálja. Meglátása szerint a helyettesítési jogkör gyakorlása általában azzal jár, hogy a miniszterelnökre bízott ügygel a Kormány – a felhatalmazáson és a döntés utólagos jóváhagyásán túl – nem foglalkozik. Müller hangsúlyozza, hogy ez a gyakorlat soha nem volt átlátható, mert a miniszterelnök által illetően hozott kormánydöntések sem megjelenésükben, sem megjelölésükben nem különböztethetőek meg a többitől.⁴⁹ Az újdonsá-

⁴⁹ Müller György: A miniszterelnöki kormányról. *Jogelméleti Szemle* 2012. 4. sz. 101. o. L. http://jesz.ajk.elte.hu/2012_4.pdf (2016.12.31.). Müller megemlíti, hogy az első Gyurcsány-kormány elején került be a Kormány ügyrendjébe az a felhatalmazás, amely immáron tényleges jogi felhatalmazást is adott arra a miniszterelnöknek, hogy a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet hozzon. 2004. november 2-án Répássy Róbert „Az állam én vagyok” címmel kérdéssel fordult Petrétei József igazságügyi miniszterhez az ügyrendi felhatalmazás, illetve a miniszterelnök kormányrendelet-alkotási lehetőségének alkotmányosságát, illetve az igazságügyi tárca szerepét firtatva. A miniszter válaszában – többek között – a múltira hivatkozott, s arra utalt, hogy az első Orbán-kormány idején a kormányrendeletek majdnem egyötödét a miniszterelnök adta ki két kormányülés között, ráadásul akkor még ügyrendi felhatalmazás nélkül. Később az MDF is foglalkozott a kérdéssel, sőt, 2005 márciusában az Alkotmánybírósághoz is fordult. Müller hangsúlyozza, hogy a taláros

⁴⁷ L. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/L. pontjának (3) bekezdését.

⁴⁸ *Brückner*: i. m. 10. o.

2016/2.

got tehát nem e jogalkotási technika lehetővé tétele, alkalmazása, vagy az abból fakadó kevésbé átlátható döntéshozatali gyakorlat, hanem e jogalkotási mód esetleges hosszú távú rendszeresítése, gyakorlatban történő állandósítása, „intézményesítése” jelentheti. Vagyis, ha a gyakorlatban a kormányfő kormányhelyettesítő jogalkotása – mint alapvetően inkább kivételes lehetőség – tartósan főszabállyá válna, s lényegében a Kormány „normál” jogalkotása lenne a kivétel. Ennek értékeléséhez ugyanakkor még nem telt el kellő idő, így érdemi konzekvenciák levonására csak a későbbiekben nyílik lehetőség. Ugyanakkor figyelemreméltó a Müller György által hivatkozott – a Medgyessy-Gyurcsány-Bajnai-kormányok Miniszterelnöki Hivatalának prominens munkatársai, Tordai Csaba, Sepsi Tibor és Gáli Csaba által 2011-ben készített – alkotmánytervezet, amelynek vonatkozó indokolása szerint „a kormányzati működés hatékonyságát biztosító alapvető feltétel, hogy a testületi működésből akadó esetleges idővesztéseket indokolt esetben ki lehessen küszöbölni: ezt szolgálja a Kormány két ülése között a miniszterelnök által meghozott döntések húszéves gyakorlatának alkotmány szintű elismerése.”⁵⁰

testület mintegy hét éven keresztül, 2011 végéig – ameddig hatáskörében tehetett – nem hozott döntést az ügyben. L. uo. 101-103. o.

⁵⁰ Gáli Csaba – Sepsi Tibor – Tordai Csaba: Az új Alkotmány egy tervezete. Szerzői kiadás, Budapest 2011. 56-57. o. Online változat: <http://www.tordaiccsaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf> (2016.12.31.). L. Müller: A miniszterelnöki... 104. o. A szerzőhármás javasolt alkotmánykonceptiójának 77. § (2) bekezdése szerint: „Sürgős intézkedést igénylő ügyekben vagy a Kormány egyedi felhatalmazása alapján a miniszterelnök a Kormány két ülése között gyakorolja a Kormány hatáskörét.” Tordai Csaba 2003-tól az Igazságügyi Minisztérium munkatársa volt, 2004-től főosztályvezető-helyettes, 2005-től főosztályvezető az Alkotmányjogi Főosztályon. 2007-től a Miniszterelnöki Hivatal előbb jogi és koordinációs szakállamtükára, majd 2007-2010 között jogi és közigazgatási államtitkár volt. Sepsi Tibor és Gáli Csaba ugyancsak a korábbi Igazságügyi Minisztérium Alkotmányjogi Főosztályán dolgozott (Sepsi 2000 augusztusától előbb jogi referens, majd 2003 augusztusától osztályvezető, 2006-tól főosztályvezető-helyettes; Gáli ugyanitt 2004 márciusától jogi fogalmazó, 2006 augusztusától osztályvezető), majd 2007-től ők is a Miniszterelnöki Hivatal munkatársai lettek 2016/2.

Vagyis a korábbi baloldali kormányok miniszterelnöki háttérapparátusainak meghatározó szakemberei nemhogy ellenzik a kormányfő – saját kormányzati időszakukban is rendszeresen alkalmazott – két ülés közötti kormányhelyettesítő jogalkotási gyakorlatát, hanem egyenesen annak alkotmányos szintű rögzítését javasolják. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy e jogalkotási technikának természetesen más a kontextusa a korábbi baloldali kormányok „hagyományos”, s más a harmadik Orbán-kormány „kabinetkormányzása” szempontjából.

Végül érdemes megemlíteni, hogy a két kabinet létrehozásával kialakított új döntéshozatali mechanizmus a miniszterelnök mögötti háttérapparátust alkotó két minisztérium vezetője közötti újabb politikai-hatalmi hangsúlyeltolódásként is értelmezhető. A Miniszterelnökséget vezető miniszter ugyanis mindkét kabinet tagja, az egyiknek vezetője is, a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter viszont „csak” állandó meghívottként vesz részt e testületek munkájában.⁵¹

(mindketten a Kormányirodán dolgoztak: Sepsi 2007 júliusától 2008 februárjáig kormány-főtanácsadó, majd 2008 februárjától 2010 júniusáig a Kormányiroda vezetője, főosztályvezető; Gáli 2007 júliusától 2010 júniusáig a Kormányiroda főosztályvezető-helyettese). L. életrajzokról: <https://blog.atlatszo.hu/tordaiccsaba/> (2016.12.31.), illetve <http://alkotmanyjogasz.wix.com/alkotmanyjogaszok#!rolunk> (2016.12.31.)

⁵¹ L. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/C pont (3) bekezdés, illetve 90/E pont (3) bekezdés.

2. A háttérapparátus állami vezetői, kormány-, miniszterelnöki és miniszteri biztosok, miniszterelnöki megbízottak⁵²

2.1. A háttérapparátus politikai vezetői

A miniszterelnök mögötti háttérapparátus állami vezetőinek számbavételét a politikai vezetőkkel érdemes kezdeni. 2010. június 2-től a Miniszterelnökséghez szervezetileg összesen három politikai vezető, a miniszterelnök (Orbán Viktor), az általános miniszterelnök-helyettes (Semjén Zsolt), illetve a Miniszterelnökséget vezető államtitkár (Varga Mihály) tartozott. Ebben változás 2012. június 2-án következett be, ekkor egyrészt Varga Mihály helyére Lázár János érkezett, másrészt háromról ötre nőtt a politikai vezetők száma, ugyanis kinevezést kapott két új, ún. Miniszterelnökségen működő államtitkár: Győri Tibor jogi ügyekért, illetve Szijjártó Péter, addigi miniszterelnöki szóvivő pedig külügyi és külgazdasági ügyekért felelős

államtitkár lett.⁵³ Ez a felállás a második Orbán-kormány végéig fennmaradt.

A harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusának politikai vezetői vonatkozásában a legfontosabb változást az addigi szervezetet vezető államtitkár miniszteri rangra emelése jelentette: Lázár János 2014. június 6-tól Miniszterelnökséget vezető miniszter lett. Ugyanekkor megszűnt a Miniszterelnökségen működő államtitkár kategóriája és az ekként tevékenykedő két említett államtitkár megbízatása is. A második Orbán-kormány idején a Miniszterelnökségen nem működtek sem szakpolitikai államtitkárok, sem parlamenti államtitkárok.⁵⁴ Ez a harmadik Orbán-kormány megalakulását követően, 2014. június 15-én, a Miniszterelnökség minisztériummá válásával összefüggésben változott meg, ugyanis hét – egy parlamenti és további hat szakpolitikai – államtitkár kapott kinevezést, miképpen ez a 2. számú táblázatból is kiderül.

2. táblázat: A Miniszterelnökség politikai vezetői (2016. 12. 31-ei állapot)⁵⁵

	Politikai vezetői funkció	Politikai vezető	Megbízatás kezdete	Megbízatás vége	Közvetlen irányítást végző vezető
1.	Miniszterelnök	Orbán Viktor	2014. 05. 10. (2010. 05. 29.)	hivatalban (2015. 10. 28.)	–
2.	Miniszterelnök-helyettes, nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter	Semjén Zsolt	2014. 06. 06. (2010. 05. 29.)	hivatalban	Miniszterelnök
3.	Miniszterelnökséget vezető miniszter	Varga Mihály	2010. 06. 02.	2012. 06. 01.	
		Lázár János	2014. 06. 06. (2012. 06. 02.)	hivatalban	
4.	Miniszterelnökségen működő, jogi ügyekért felelős államtitkár	Győri Tibor	2012. 06. 02.	2014. 05. 06.	

⁵² 2010 júniusától 2015 októberéig a Miniszterelnökséget, azt követően a Miniszterelnöki Kabinetirodát is a háttérapparátus részének tekintem. A 2010-2014 között működő, a miniszterelnök mögötti háttérapparátus részének is tekintett Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot – a tárca igazságügyi szakpolitikáért viselt önálló felelősségére és vezetőire tekintettel – nem vontam be az állami vezetők elemzésbe. 2016/2.

⁵³ L. 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) bekezdését, továbbá *Franzel: A Miniszterelnökség szervezete...* 56. o.

⁵⁴ A Miniszterelnökséget vezető, illetve az ott működő, további két említett államtitkárt a későbbi összeállításnál ugyanakkor a szakpolitikai államtitkárok körébe soroltam.

⁵⁵ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/allamtitkarok> (2016.12.31.).

5.	Miniszterelnökségen működő, külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár	Szijjártó Péter	2012. 06. 02.	2014. 05. 06.	Miniszterelnök
6.	Nemzetpolitikáért felelős államtitkár	Potápi Árpád János	2014. 06. 15.	hivatalban	Miniszterelnök-helyettes
7.	Parlamenti államtitkár, miniszterhelyettes	L. Simon László	2014. 06. 15.	2015. 10. 07. (áthelyezés)	Miniszterelnökséget vezető miniszter
		Csepreghy Nándor	2015. 10. 08.	hivatalban	
8.	Agrár-vidékfejlesztésért felelős államtitkár	Kis Miklós Zsolt	2014. 06. 15.	hivatalban	
9.	Területi közigazgatásért felelős államtitkár	Kovács Zoltán	2014. 06. 15.	hivatalban	
10.	Kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár	L. Simon László	2015. 10. 08.	2016. 07. 06.	
11.	Nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár	Németh Lászlóné	2014. 06. 15.	2016. 07. 07.	
12.	Stratégiai ügyekért felelős államtitkár	Sonkodi Balázs	2014. 06. 15.	hivatalban	
13.	Európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár	Vitályos Eszter Zsuzsanna	2014. 06. 15.	hivatalban	
14.	Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár	Giró-Szász András	2014. 11. 01.	2015. 10. 22.	
15.	Európai uniós ügyekért felelős államtitkár	Takács Szabolcs Ferenc	2014. 12. 08.	hivatalban	

A harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusa (Miniszterelnöksége) tehát összesen tíz politikai vezetővel – egy miniszterelnök, egy miniszterelnök-helyettes, egy miniszter és hét – egy parlamenti és hat szakpolitikai – államtitkár – kezdte meg működését. A parlamenti államtitkár egyúttal miniszterhelyettesi kijelölést is kapott, hiszen a kormány szervezeti törvény 2014. júniusi módosítása értelmében a miniszter – a többi tárcavezetőhöz hasonlóan – a minisztériumban működő államtitkárok közül a parlamenti államtitkárt általános helyettesítésére miniszterhelyettesnek jelölte ki.⁵⁶ E funkció

akkori betöltője (L. Simon László) szakmai tevékenységével függött össze, hogy a Miniszterelnökség parlamenti államtitkára külön szakpolitikai területért, nevezetesen a kulturális örökségvédelemért is felelősséget viselt.⁵⁷

A következő változás 2014. november-december folyamán következett be, ekkor az addigi tízről tizenkét főre emelkedett a Miniszterelnökség politikai vezetőinek száma. Míképpen a 2. számú táblázatban látható, november 1-től Giró-Szász András kormányzati kommunikációért, december 8-tól pedig Takács Szabolcs Ferenc európai uniós

⁵⁶ A kormány szervezeti törvény (2010. évi XLIII. törvény) 49. §-át erre vonatkozólag (1a) bekezdéssel egészítette ki a 2014. június 6-án hatályba lépett, az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXL törvény 35. §-a. A miniszterhelyettesi funkció nem jelent újdonságot a magyar közjogban, a miniszterhelyettesről szóló, 2016/2.

egészen 1997-ig hatályban lévő 1951. évi 6. törvényerejű rendelet vezette be, amely több miniszterhelyettes kinevezését is lehetővé tette. A rendszerváltásig a gyakorlatban rendszeresen éltek is ezzel a lehetőséggel. L. erről: *Franzel: A Miniszterelnökség átszervezése...* 59, 65. o.

⁵⁷ Uo. 59, 65. o.

ügyekért felelős államtitkár kapott kinevezést.

A három kormánytag mellett ekkor tehát már kilenc – egy parlamenti és nyolc szakpolitikai – államtitkár tevékenykedett a minisztériumban. A második Orbán-kormány megalakulása utáni, 2010. júniusi három főhöz képest ezzel négyszeresére emelkedett a politikai vezetői összlétszáma.

A politikai vezetők tekintetében 2015 őszén került sor újabb változásra. Egyfelől október 7-én L. Simon László addigi miniszterhelyettes kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkárként folytatta tovább munkáját, helyét a 2012. november 5-től fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár, Csepreghy Nándor vette át. Ezzel 2015. október 8-tól tehát újabb egy fővel, tizenháromra növekedett a Miniszterelnökség politikai vezetőinek száma.

Ez az állapot viszont csak rövid ideig, mindössze két hétig tartott, ugyanis október 22-én, a Miniszterelnöki Kabinetiroda létrejöttével távozott a Miniszterelnökségről a kormányzati kommunikációért felelős államtitkár, Giró-Szász András, aki a szakterület új tárcához történő átcsoportosítását követően már nem vállalta az államtitkári megbízatást. Helyét Tuzson Bence, a Miniszterelnöki Kabinetiroda kormányzati kommunikációért felelős államtitkára vette át.

A politikai vezetők tekintetében a Miniszterelnöki Kabinetiroda 2015. októberi létrejöttével összefüggésben további változások is megfigyelhetők. Egyfelől – miképpen az új minisztérium SZMSZ-éből is kiderül⁵⁸ – a miniszterelnök szervezetileg „átkerült” a Miniszterelnökségtől a Miniszterelnöki Kabinetirodához, tehát az a furcsa helyzet állt

elő, hogy a miniszterelnök ekkortól szervezetileg nem az addig hivatalának, munkaszervezetének tekintett Miniszterelnökségen működik. Ha megnézzük a két minisztérium hivatalos angol fordítását, ez még inkább szembetűnik. A Miniszterelnökség az SZMSZ-e szerint „Prime Ministers’s Office”, vagyis miniszterelnöki hivatal, a Miniszterelnöki Kabinetiroda pedig SZMSZ-e szerint „Cabinet Office of the Prime Minister”.⁵⁹ A miniszterelnök tehát nem a saját hivatalához, hanem a kabinetirodájához tartozik. Másfelől – miként a 3. számú táblázatból is kiderül – 2015 októberében értelemszerűen tovább bővült a politikai vezetők száma a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető új miniszterelnöki kabinetfőnök miniszter érkezésével is, aki mellett még további két politikai vezető is kinevezést kapott ekkor. Egyfelől a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt álló, szervezetileg az új tárcához tartozó, Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár, Nagy János, aki már 2010 előtt, majd 2010-2014 között is Orbán Viktor személyi titkáráként tevékenykedett a Miniszterelnökségen, 2014 nyarától 2015. októberi államtitkári kinevezéséig pedig szervezetileg ugyanitt a miniszterelnök kabinetfőnöke volt. Másfelől ekkor kapott parlamenti államtitkári kinevezést, miniszterhelyettesi kijelölést Dömötör Csaba is, aki megelőzően Giró-Szász András államtitkár közvetlen irányítása alatt a Miniszterelnökség kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkára volt.

3. táblázat: A Miniszterelnöki Kabinetiroda politikai vezetői (2016. 12. 31-ei állapot)⁶⁰

⁵⁹ L. a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás 1. § (1) bekezdés 3. pontját, illetve a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás 1. § (1) bekezdés 3. pontját.

⁶⁰ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/allamtitkarok> (2016.12.31.).

⁵⁸ L. a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás 3. § (1) bekezdés a) pontját. 2016/2.

	Politikai vezetői funkció	Politikai vezető	Megbízatás kezdete	Megbízatás vége	Közvetlen irányítást végző vezető
1.	Miniszterelnök	Orbán Viktor	2015. 10. 29. (2014. 05. 10.) (2010. 05. 29.)	hivatalban	–
2.	Miniszterelnök kabinetfőnöke	Rogán Antal	2015. 10. 21.	hivatalban	Miniszterelnök
3.	Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár	Nagy János	2015. 10. 21.	hivatalban	
4.	Parlamentari államtitkár, miniszterhelyettes	Dömötör Csaba	2015. 10. 21.	hivatalban	A miniszterelnök kabinetfőnöke
5.	Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár	Tuzson Bence	2015. 10. 21.	hivatalban	

A 2015 őszen bekövetkezett említett változások nyomán a Miniszterelnökségen két távozás (Orbán Viktor, Giró-Szász András) és egy érkezés (Csepreghy Nándor) történt, vagyis a politikai vezetők száma az év elején megfigyelhető állapothoz képest eggyel, tizenkettőről tizenegyre csökkent: egy miniszterelnök-helyettes, egy miniszter, s további kilenc – egy parlamenti és nyolc szakpolitikai – államtitkár tartozott ekkor ide. A Miniszterelnöki Kabinetirodán összesen öt politikai vezető – a miniszterelnök, a miniszter, s három politikai vezető államtitkár: a miniszterhelyettes parlamenti államtitkár és további két „szakpolitikai” államtitkár kezdte meg tevékenységét. A teljes miniszterelnöki háttérapparátusban – vagyis a két minisztériumban együttesen – 2015 őszen összesen tizenhat politikai vezető működött.

Végül a miniszterelnöki háttérapparátus politikai vezetőiben bekövetkező legutóbbi változásra 2016. július 6-án, illetve 7-én került sor. Ekkor két államtitkár – a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár (Németh Lászlóné) nyugdíjazása folytán, illetve a kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár (L. Simon László) a munkájával szembeni miniszteri elégedetlenség miatt távozott a Miniszterelnökségről,

amellyel a tárca államtitkárainak száma kilencről hétre, politikai vezetőinek száma tizenegyről kilencre csökkent. Mivel a Miniszterelnöki Kabinetiroda politikai vezetőinek száma nem változott, így a teljes miniszterelnöki háttérapparátus, vagyis a két minisztérium politikai vezetőinek együttes összlétszáma – a tanulmány 2016. december 31-ei lezárásakor – tizennégy fő: kilenc a Miniszterelnökségen, öt a Miniszterelnöki Kabinetirodán.

A második és harmadik Orbán-kormány megalakulása után, az induló kinevezéseket követően (azokat tehát nem feltüntetve), a politikai vezetők körében bekövetkezett, fentiekben említett változásokat időrendben foglalja össze a 4. táblázat.

4. táblázat: A miniszterelnök mögötti háttérapparátus politikai vezetőinek változása a második és harmadik Orbán-kormány idején 2016. 12. 31-ig (saját szerkesztés)⁶¹

⁶¹ A táblázat szürke átlós kitöltéssel a Miniszterelnöki Kabinetirodán bekövetkezett személyi változásokat jelöli, a többi a Miniszterelnökségen történt.

	Változás idő-pontja	Politikai vezetői funkció	Távozó politikai vezető	Érkező politikai vezető
A második Orbán-kormány megalakulása utáni, 2010. 06. 02-ai kezdő kinevezést követő változások				
1.	2012. 06. 01/02.	Miniszterelnökséget vezető államtitkár	Varga Mihály	Lázár János
2.	2012. 06. 02.	Miniszterelnökségen működő, jogi ügyekért felelős államtitkár	–	Győri Tibor
3.		Miniszterelnökségen működő, külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár	–	Szijjártó Péter
A harmadik Orbán-kormány megalakulása utáni, 2016. 06. 15-ei kezdő kinevezéseket követő változások				
4.	2014. 11. 01.	Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár	–	Giró-Szász András
5.	2014. 12. 08.	Európai uniós ügyekért felelős államtitkár	–	Takács Szabolcs Ferenc
6.	2015. 10. 07/08.	Parlamentari államtitkár, miniszterhelyettes	L. Simon László	Csepreghy Nándor
7.	2015. 10. 08.	Kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár	–	L. Simon László
8.	2015. 10. 21.	Miniszterelnök kabinetfőnöke	–	Rogán Antal
9.		Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár	–	Nagy János
10.		Parlamentari államtitkár, miniszterhelyettes	–	Dömötör Csaba
11.	2015. 10. 22/21.	Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár	Giró-Szász András	Tuzson Bence
12.	2015. 10. 29.	Miniszterelnök	Orbán Viktor (Miniszterelnökségről)	Orbán Viktor (Miniszterelnöki Kabinetirodára)
13.	2016. 07. 06.	Kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár	L. Simon László	–
14.	2016. 07. 07.	Nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár	Németh Lászlóné	–

A táblázatból kiderül, hogy 2010 óta három személycserére került sor. A második Orbán-kormány idején mindössze egy: 2012 nyarán Lázár János vette át Varga Mihálytól a Miniszterelnökség vezetését. A harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusának politikai vezetői körében az első személycserére 2015 októberében került sor, ekkor L. Simon László helyére Csepreghy Nándor érkezett, L. Simon viszont ekkor még kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkárként folytatta munkáját. Az aktuális ciklus másik, „minisztériumközi” személycseréjére ugyancsak 2015 októberében került sor: a

kormányzati kommunikációért felelős Giró-Szász András Miniszterelnökségen betöltött államtitkári funkciója – akárcsak a miniszterelnöki tisztség – szervezetileg átkerült az újonnan létrejövő Miniszterelnöki Kabinetirodára, ahol Giró-Szászt Tuzson Bence váltotta. A személycserékhez kötődő említett kinevezések mellett 2014-ig kettő (Győri Tibor, Szijjártó Péter), a harmadik Orbán-kormány megalakulását követő, 2016. június 15-ei államtitkári blokk-kinevezést követően pedig hat (Giró-Szász András, Takács Szabolcs Ferenc, L. Simon László, Rogán Antal, Nagy János, Dömötör Csaba) kinevezés történt. Az említett három személycseréből fakadó megbízatás megszűnéseken túl

két politikai vezető (L. Simon László, Németh Lászlóné) esetében „egyoldalú” távozásra került sor, vagyis a megüresedő helyre új vezető nem kapott kinevezést. A kulturális örökségvédelem államtitkársága – államtitkár nélkül – azóta is működik, a nemzeti pénzügyi szolgáltatások és postaügyek szakterületei pedig 2016. július 6-tól külön kormánybiztoshoz, a szervezetenként a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz tartozó Bártfai-Mager Andreához kerültek.

Az 5. számú táblázat a második és harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusa politikai vezetői számának fentiekben bemutatott változásait számszerűsítve szemlélteti.

A táblázatból egyfelől kitűnik, hogy míg a második Orbán-kormány idején a miniszterelnöki háttérapparátusban nem volt kormánytagságot viselő vezető, addig a 2014-2015 folyamán végbement változások

eredményeképpen a miniszterelnöki háttérapparátus immáron két fővel is „képviselteti magát” a kormányban. Másfelől megfigyelhető, hogy 2010 nyarától egészen 2015 októberéig folyamatosan növekedett a háttérapparátus politikai vezetőinek száma, ezt követően viszont enyhe csökkenés figyelhető meg mind a Miniszterelnökség, mind a teljes háttérapparátus politikai vezetőinek vonatkozásában. Kérdésként merül fel, hogy vajon a ciklusból hátralévő időben lesznek-e, s ha igen, milyen arányú változások következnek be a két tárca arányában, illetve összességében?

5. táblázat: Politikai vezetők létszámának változása a második és harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusában 2016. 12. 31-ig (saját szerkesztés)⁶²

Időszak	Kormánytag politikai vezetők			Parlamentari államtitkár			Szakpolitikai államtitkár			Politikai vezetők összesen		
	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ
2010. 06. 02.	2	–	2	–	–	–	1	–	1	3	–	3
2012. 06. 02.	2	–	2	–	–	–	3	–	3	5	–	5
2014. 06. 15.	3	–	3	1	–	1	6	–	6	10	–	10
2015. 01. 01.	3	–	3	1	–	1	8	–	8	12	–	12
2015. 10. 08.	3	–	3	1	–	1	9	–	9	13	–	13
2015. 10. 21.	3	1	4	1	1	2	9	2	11	13	4	17
2015. 10. 22.	3	1	4	1	1	2	8	2	10	12	4	16
2015. 10. 28.	2	2	4	1	1	2	8	2	10	11	5	16
2016. 07. 07.	2	2	4	1	1	2	6	2	8	9	5	14
2016. 12. 31.	2	2	4	1	1	2	6	2	8	9	5	14

⁶² A Miniszterelnökséget 2010-2014 között vezető államtitkárt, illetve a Miniszterelnökségen 2012-2014 között működő két, ún. Miniszterelnökségen működő államtitkárt a táblázat a szakpolitikai államtitkárok közé sorolja.

2.2. A háttérapparátus szakmai vezetői

Bár a határozatlan időre kinevezett szakmai vezetők elvileg a szakmai állandóságot hivatottak képviselni a minisztériumokban, az elmúlt közel hat évben mégis nagyarányú létszámváltozás (növekedés, illetve

fluktuáció) figyelhető meg körükben. A második Orbán-kormány idején épp a miniszterelnök mögötti háttérapparátusban növekedett meg jelentősen létszámuk, miképpen ez a 6. számú táblázatban is látható.

6. táblázat: A Miniszterelnökség szakmai vezetői a második Orbán-kormány idején⁶³

⁶³ L. a Magyar Közlöny vonatkozó számait, illetve a korábbi Kormányzati portált: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/helyettes-allamtitkarok> (2016.12.31.). A táblázat dőlttel és sorszám nélkül jelöli az adott sort, amennyiben az adott változás nem eredményezett szakmai vezetői megbízás keletkezését, vagy megszűnését (vagyis csak áthelyezés, vagy az adott portfólió módosulása történt), továbbá ekként jelöli a második Orbán-kormány idején szakmai vezetői kinevezés nélkül működő szervezeti egységek (helyettes államtitkárságok) munkáját összefogó két vezetőt (Héjj Dávid, Vidoven Árpád) feltüntetett sorokat is.

	Szakmai vezetői funkció	Szakmai vezető	Megbízás kezdete	Megbízás vége	Közvetlen irányítást végző vezető
1.	A miniszterelnök sajtóstábját vezető helyettes államtitkár	Havasi Bertalan	2010. 06. 10.	2012. 09. 01. (hivatalban)	Miniszterelnöki szóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos (miniszterelnöki szóvivő)
2.	Szervezési és koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár	Fericsán Anita	2010. 06. 10.	2012. 06. 01.	Miniszterelnökséget vezető államtitkár
3.	Stratégiai és tájékoztatási (előtte: Kormányzóvivői tájékoztatást segítő stratégiai) helyettes államtitkár ⁶⁴	Kern Tamás	2012. 09. 01. (2011. 09. 12.)	hivatalban	
4.	Igazgatási ügyekért, majd Kiemelt ügyekért felelős (ezek előtt: Kormányzóvivői tájékoztatást segítő igazgatási) helyettes államtitkár ⁶⁵	Mikecz Péter	2012. 09. 01. (2011. 09. 12.)	2014. 04. 15.	
–	<i>A Koordinációs Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság (stábvezető)</i> ⁶⁶	<i>(Héjj Dávid)</i>	<i>2012. 06. 18.</i>	<i>2014. 09. 01.</i>	
–	<i>A Parlamenti Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság (politikai főtanácsadó)</i> ⁶⁷	<i>(Vidoven Árpád)</i>	<i>2013. 05. 01.</i>	<i>2014. 05. 06.</i>	

⁶⁴ Kern Tamás 2011. szeptember 12-től Kormányzóvivői tájékoztatást segítő stratégiai ügyekért felelős helyettes államtitkárként kezdte meg munkáját Giró-Szász András akkori kormányzóvivő (miniszterelnöki biztos) közvetlen irányítása alatt. A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, 2012. szeptember 1-jén hatályba lépő új, 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás szerint, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt, stratégiai és tájékoztatási ügyekért felelős helyettes államtitkárként folytatta munkáját.

⁶⁵ Mikecz Péter 2011. június 6-tól a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) Kormányzati Kommunikációért Felelős Államtitkárságának elnevezésében azonos helyettes államtitkára volt, 2011. szeptember 12-ai hatállyal innen került át a Miniszterelnökségre, ahol kezdetben Giró-Szász András akkori kormányzóvivő (miniszterelnöki biztos) közvetlen irányítása alatt, Kormányzóvivői tájékoztatást segítő igazgatási, majd – a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, 2012. szeptember 1-jén hatályba lépő új, 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás szerint – a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt igazgatási, végül – a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, 1/2014. (I. 22.) ME utasítás 2014. január 23-tól hatályos változata szerint – kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkárként tevékenykedett.

⁶⁶ A Miniszterelnökség honlapján 2012. július 19-én közzétett tájékoztatás szerint 2012 nyarán Héjj Dávid is megkezdte munkáját: Több új helyettes államtitkár is munkába állt a Miniszterelnökségen. *Kormányzati portál* 2012. július 19. 1. <http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/tobb-uj-helyettes-allamtitkar-is-munkaba-allt-a-miniszterelnoksegen> (2016.12.31.). A Miniszterelnökség által közzétett adatok szerint Héjj Dávid munkaviszony keretében 2012. június 18-tól koordinációs stábvezető lett, tehát helyettes államtitkári kinevezést nem kapott. L. erről az alábbi dokumentumot a Kormányzati portálon: <http://2010-2014.kormany.hu/download/8/f4/a0000/A%20Minisztereln%C3%B6ks%C3%A9g%20vezet%C5%91inek%20illetm%C3%A9nye.pdf> (2016.12.31.). Minderről l. *Franzel: A Miniszterelnökség szervezete...* 58. o. Héjj 2014. szeptember 1-jétől a miniszterelnök feladatkörébe tartozó ügyekben szükséges társadalmi és kormányzati egyeztetések koordinálásáért felelős miniszterelnöki biztos kinevezést kapott, 2016. április 30-tól pedig egyúttal a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos is lett. L. erről a 13. és 14. számú táblázatot.

⁶⁷ A Miniszterelnökség honlapján 2012. július 19-én közzétett tájékoztatás szerint 2012 nyarán Vidoven Árpád is megkezdte munkáját: Több új helyettes államtitkár is munkába állt a Miniszterelnökségen. *Kormányzati portál* 2012. július 19. 1. <http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/tobb-uj-helyettes-allamtitkar-is-munkaba-allt-a-miniszterelnoksegen> (2016.12.31.). Vidoven 2013. május 1-től a Miniszterelnökség politikai főtanácsadója volt,

5.	Nemzetbiztonsági Irodát vezető helyettes államtitkár	Kádár Andrea Beatrix ⁶⁸	2012. 07. 16.	2014. 06. 30.	
6.	Egyes kormánydöntések végrehajtásának koordinációjáért, majd Gazdálkodásért felelős helyettes államtitkár ⁶⁹	Kandra Lajosné	2013. 02. 01.	hivatalban	
7.	Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkár	Homolya Róbert	2012. 07. 12.	2013. 12. 31.	
	Fejlesztéspolitikáért felelős helyettes államtitkár	Vitályos Eszter Zsuzsanna	2014. 01. 01.	2014. 06. 14.	
8.	Jogi és ellenőrzési helyettes államtitkár	Fömötör Barna ⁷⁰	2012. 07. 15.	2014. 06. 14.	Miniszterelnökségen működő, jogi ügyekért felelős államtitkár
9.	Külgügyi helyettes államtitkár	Magyar Levente	2012. 07. 01.	2014. 06. 30.	Miniszterelnökségen működő, külgügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár
10.	Külgazdaságért felelős helyettes államtitkár	Horváth Zsuzsanna ⁷¹	2013. 03. 19.	2014. 06. 30.	
–	<i>Kormányzóvivői tájékoztatást segítő stratégiai helyettes államtitkár</i>	<i>Kern Tamás</i>	<i>2011. 09. 12.</i>	<i>(2012. 09. 01.) hivatalban</i>	Kormányzóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos (kormányzóvivő)
–	<i>Kormányzóvivői tájékoztatást segítő igazgatási helyettes államtitkár</i>	<i>Mikecz Péter</i>	<i>2011. 09. 12.</i>	<i>(2012. 09. 01.) 2014. 04. 15.</i>	
–	<i>Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár</i>	<i>Havasi Bertalan</i>	<i>2012. 09. 01. (2010. 06. 10.)</i>	<i>hivatalban más tárcánál</i>	
11.	Nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár	Kumin Ferenc	2012. 06. 15.	2014. 07. 14.	
12.	Kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Mányai Zoltán ⁷²	2012. 09. 01.	2013. 06. 30.	
13.	Fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Csepreghy Nándor ⁷³	2013. 07. 31. (2012. 11. 05.)	2015. 10. 07.	

helyettes államtitkári kinevezést nem kapott. Minderről l. Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 58. o. Vidoven 2016. június 15-től a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára lett.

⁶⁸ Kádár Andrea Beatrix 2014. július 1-jei hatállyal a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban az Energiaügyért Felelős Államtitkárság energetikáért felelős helyettes államtitkára lett.

⁶⁹ Kandra Lajosné 2013 februárjában egyes kormánydöntések végrehajtásának koordinációjáért felelős helyettes államtitkárként kezdte meg munkáját, a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (I. 22.) ME utasítás 2014. január 23-ától hatályos változata már a gazdálkodásért felelős helyettes államtitkári funkciót rögzítette.

⁷⁰ Fömötör Barna 2011. december 1-től a Nemzetgazdasági Minisztérium Közigazgatási Államtitkárságán jogi és koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár volt, ezt követően került 2012. július 15-től a Miniszterelnökségre. Fömötör 2015. november 4-től a Magyar Nemzeti Bank főigazgatója.

⁷¹ Horváth Zsuzsanna helyettes államtitkári megbízásának megszűnését követően Magyarország Állandó ENSZ Képviseletének vezetője, rendkívüli és meghatalmazott nagykövet, állandó ENSZ-képviselő lett.

⁷² Mányai Zoltán felmentését követően a Kormany.hu Szerkesztőség Főosztályának vezetőjeként folytatta munkáját. Jelenleg a Miniszterelnöki Kabinetiroda Kommunikációs Főosztályának vezetője.

⁷³ Csepreghy Nándor 2012. november 5-től a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (kiemelt) fejlesztési programokért felelős helyettes államtitkára, 2013. július 31-ei hatállyal került áthelyezésre a Miniszterelnökségre, 2015. október 8-tól a minisztérium miniszterhelyettese, parlamenti államtitkára.

2010 nyarán még csak két – a szervezetet vezető államtitkár által irányított Fericsán Anita szervezési és koordinációs, valamint a miniszterelnöki szóvivő alá tartozó Havasi Bertalan, a miniszterelnök sajtóstábját vezető – helyettes államtitkár kapott kinevezést a Varga Mihály vezette Miniszterelnökségen. 2011 őszén az újonnan kinevezett kormányzóvivő, Giró-Szász András közvetlen irányítása alatt két újabb – Kern Tamás kormányzóvivői tájékoztatást segítő stratégiai, valamint Mikecz Péter, kormányzóvivői tájékoztatást segítő igazgatási – helyettes államtitkár kezdte meg munkáját. Az előző ciklus legjelentősebb létszám bővülése Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár érkezésével valósult meg. Ekkor a Miniszterelnökség mindhárom államtitkára, illetve a kormányzóvivő közvetlen irányítása alatt is tevékenykedtek helyettes államtitkárok.

Fericsán Anita távozását követően a Miniszterelnökséget vezető új államtitkár közvetlen irányítása alatt hat, majd 2013 februárjától hét helyettes államtitkár(ság) is működött. 2012 nyarán kapott kinevezést Kádár Andrea Beatrix Nemzetbiztonsági Irodát vezető, illetve Homolya Róbert Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkár. Ekkor kezdték meg munkájukat a koordinációs, illetve parlamenti ügyekért felelős helyettes államtitkárságok is, s noha nem kaptak helyettes államtitkári kinevezést, előbbi szervezet tevékenységét Héjj Dávid, utóbbiét Vidoven Árpád fogta össze. A kormányzóvivő tájékoztatási munkáját addig segítő két említett helyettes államtitkár, Kern Tamás és Mikecz Péter – a szervezet SZMSZ-e szerint – 2012 szeptemberétől az államtitkár közvetlen irányítása alatt működtek. Az államtitkár által közvetlenül irányított hetedik helyettes államtitkár Kandra Lajosné lett, aki 2013 februárjában előbb egyes kormánydöntések végrehajtásának koordinációjáért, majd – az SZMSZ 2014. január 23-tól hatályos verziója szerint – gazdálkodásért felelt. A szervezetet vezető államtitkár irányítása alatt működő helyettes államtitkárok vonatkozásában még két változás említhető: egyfelől távozott Homolya Róbert Fejlesztési Irodát vezető helyettes

államtitkár, akinek helyére 2014 januárjától Vitályos Eszter Zsuzsanna fejlesztéspolitikáért felelős helyettes államtitkár érkezett, másfelől néhány héttel a kormányzati ciklus vége előtt, 2014. április 15-ei hatállyal távozott Mikecz Péter igazgatási, majd kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár.

2012 nyarán, a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár, Győri Tibor közvetlen irányítása alatt Fömötör Barna, a külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár, Szijjártó Péter alatt pedig Magyar Levente külügyi helyettes államtitkár kapott kinevezést. Utóbbi irányítása alatt 2013 márciusában egy másik szakmai vezető, Horváth Zsuzsanna külgazdaságért felelős helyettes államtitkár is megbízatást kapott.

A Miniszterelnökségre 2011 szeptemberében miniszterelnöki biztosként kinevezett kormányzóvivő, Giró-Szász András munkáját kezdetben két, fentebb már említett – a tájékoztatási munkáját segítő stratégiai (Kern Tamás) és igazgatási (Mikecz Péter) – helyettes államtitkár támogatta. A Miniszterelnökség 2012-es új SZMSZ-e szerint e két vezető 2012 szeptemberétől a szervezetet vezető államtitkár közvetlen irányítása alá került. Ugyanakkor szervezeten belül ekkor került a kormányzóvivő közvetlen irányítása alá Havasi Bertalan, a Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető, továbbá Kumin Ferenc, a 2012 nyarán kinevezett nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős, valamint Mányai Zoltán, a 2012 szeptemberében kinevezett kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár. Utóbbi 2013 nyarán felmentették. Ugyanekkor került át a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumból a Miniszterelnökségre, a kormányzóvivő irányítása alá Csepreghy Nándor fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár.

A fentiekből látható, hogy a második Orbán-kormány idején a szakmai vezetők létszáma a kezdeti kétfős létszám után megsokszorozódott, a ciklus második felére több mint ötszörösére emelkedett, hiszen 2013 tavaszától 2014 tavaszáig egyszerre tizenegy szakmai

vezető volt hivatalban. Ha ehhez hozzáveszünk a helyettes államtitkári kinevezéssel nem rendelkező vezetők által vezetett két említett helyettes államtitkárságot (Koordinációs Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság, Parlamenti Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság), valamint a Mányai Zoltán helyettes államtitkár 2013 nyári felmentéséig általa vezetett, azt követően egy ideig még e szervezeti formában működő Kormányzati Internetes Kommunikációért Felelős Helyettes Államtitkárságot, akkor a második Orbán-kormány idején összesen

tizennégy helyettes államtitkárság is működött egy időben a Miniszterelnökségen. A ciklus legvégére tíz helyettes államtitkár és tizenkét helyettes államtitkárság maradt. A szakmai vezetők második Orbán-kormány idején megfigyelhető hat kinevezési „hullámát”, illetve fluktuációját foglalja össze az 7. számú táblázat.⁷⁴

7. táblázat: Szakmai vezetők kinevezési „hullámai” a második Orbán-kormány idején (saját szerkesztés)

„Hullámok”	Idő	Érkező helyettes államtitkár	Távozó helyettes államtitkár	Összesen
1. hullám	2010 nyár	2	Fericsán Anita; Havasi Bertalan	2
2. hullám	2011 ősz	2	Mikecz Péter; Kern Tamás	4
3. hullám	2012 nyár/ősz	6+2	Kumin Ferenc; Magyar Levente; Homolya Róbert; Kádár Andrea Beatrix; Fömötör Barna; Mányai Zoltán + két helyettes államtitkárság (HÁT): vezető: Héjj Dávid, Vidoven Árpád	9 (+2 HÁT)
4. hullám	2013 tavasz	2	Kandra Lajosné; Horváth Zsuzsanna	11 (+2 HÁT)
5. hullám	2013 nyár	1	Csepreghy Nándor	11 (+3 HÁT)
6. hullám	2014 tél/tavaszi	1	Vitályos Eszter Zsuzsanna	10 (+2 HÁT)

⁷⁴ L. erről: *Franczel: A Miniszterelnökség szervezete...* 57-61. o.

A harmadik Orbán-kormány idején a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakmai vezetőit tekintve legfontosabb változást a közigazgatási államtitkári funkciónak a Miniszterelnökség minisztériummá válással összefüggő létrehozatala jelentette. A közigazgatási államtitkár Vidoven Árpád lett, aki a második Orbán-kormány idején a Miniszterelnökség politikai főtanácsadója, parlamenti ügyekért felelős vezetője volt. Az előző ciklusban kinevezést kapott helyettes államtitkárok közül 2014 nyaratól mindössze négy tartotta meg pozícióját: Havasi Bertalan, Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár; Kern Tamás stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár; Kandra Ildikó gazdálkodásért és személyügyekért felelős helyettes államtitkár, illetve Csepreghy Nándor fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár. A tanulmány 2016. decemberi lezárásakor a

második Orbán-kormány e négy helyettes államtitkára közül csak ketten, Kern Tamás és Kandra Ildikó tevékenykedik továbbra is helyettes államtitkárként a Miniszterelnökségen. 2015 októberében Csepreghy Nándor ugyanis a Miniszterelnökség miniszterhelyettese, parlamenti államtitkára lett, Havasi Bertalan pedig ugyan – funkcióját megtartva – maradt helyettes államtitkár, de ekkortól a Miniszterelnöki Kabinetiroda kötelékében teljesít szolgálatot. 2014 nyarán, a hivatalban maradt, említett négy „régí” mellett további tizenkilenc, összesen tehát huszonhárom helyettes államtitkár kezdte meg munkáját, miképpen ez a 8. számú táblázatból is kiderül. A közigazgatási államtitkárral együtt ekkor tehát huszonnégy szakmai vezető tevékenykedett a minisztériumban.

8. táblázat: A Miniszterelnökség szakmai vezetői (2016. 12. 31-ei állapot)⁷⁵

	Szakmai vezetői funkció	Szakmai vezető	Megbízatus kezdete	Megbízatus vége	Közvetlen irányítást végző vezető
1.	Közigazgatási államtitkár	Vidoven Árpád	2014. 06. 15.	hivatalban	Miniszterelnökséget vezető miniszter
2.	Kormányirodát irányító helyettes államtitkár	Bordás Gábor	2014. 06. 25.	hivatalban	Közigazgatási államtitkár
3.	Gazdálkodásért és személyügyekért felelős helyettes államtitkár	Kandra Ildikó	2013. 02. 01.	hivatalban	
4.	Jogi ügyekért felelős helyettes államtitkár	Danku Csaba	2014. 06. 25.	hivatalban	
5.	Kiemelt társadalmi ügyekért felelős helyettes államtitkár	Latorcai Csaba	2014. 06. 25.	hivatalban	
6.	Kabinet ügyek koordinációjáért felelős helyettes államtitkár	Bartal Tamás	2016. 08. hó: áthelyezés (2014. 06. 25.)	hivatalban	
7.	A társasági portfólió kezeléséért felelős helyettes államtitkár	Császár Dániel Gergely	2016. 12. hó: áthelyezés (2014. 06. 25.)	hivatalban	
8.	Európai uniós fejlesztések koordinációjáért felelős helyettes államtitkár	Dányi Gábor	2014. 06. 25.	hivatalban	Európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár
9.	Nemzetközi helyettes államtitkár	Perényi Zsigmond	2014. 06. 25.	hivatalban	

⁷⁵ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/helyettes-allamtitkarok> (2016.12.01.)

10.	Fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Csepreghy Nándor	2012. 11. 05. (2013. 07. 31.)	2015. 10. 07.	Európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár
11.	Közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár	Császár Dániel Gergely	2014. 06. 25.	2016. 12. hó: áthelyezés	
		Csányi István	2016. 12. 15.	hivatalban	
12.	Hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár	Belányi Márta	2014. 06. 25.	hivatalban	Területi közigazgatásért felelős államtitkár
13.	Területi közigazgatás irányításáért felelős helyettes államtitkár	Palich Etelka	2014. 06. 25.	hivatalban	
14.	Területi közigazgatás fejlesztéséért felelős helyettes államtitkár	Zöld-Nagy Viktória	2014. 06. 25.	hivatalban	
15.	Kormányablakokért felelős helyettes államtitkár	Baltay Tímea	2014. 06. 25.	hivatalban	
16.	Stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár	Kern Tamás	2011. 09. 12.	hivatalban	Stratégiai ügyekért felelős államtitkár
17.	Építészeti és építésügyi helyettes államtitkár	Fülek Zsolt	2014. 06. 25.	hivatalban	
18.	Infokommunikáció összehangolásáért felelős helyettes államtitkár	Bódi Gábor	2014. 06. 25.	2015. 09. 21.	
19.	Kulturális örökségvédelemért felelős helyettes államtitkár	Puskás Imre	2014. 06. 25.	hivatalban	Kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár
20.	Kiemelt kulturális fejlesztésekért felelős helyettes államtitkár	Sárváry István	2014. 06. 25.	2015. 05. 31.	
21.	Agrár-vidékfejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár	Viski József	2014. 06. 25.	2016. 10. 31.	Agrár-vidékfejlesztési államtitkár
22.	Agrár-vidékfejlesztési stratégiai ügyekért felelős helyettes államtitkár	Mezei Dávid Csaba	2014. 06. 25.	hivatalban	
23.	Szabályozásért és kodifikációért felelős helyettes államtitkár	Bartal Tamás	2014. 06. 25.	2016. 08. hó: áthelyezés	Nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár
24.	Vagyonpolitikáért és tulajdonosi képviseletért felelős helyettes államtitkár	Polacsek Csaba	2014. 06. 25.	2015. 12. 31.	
25.	Kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Dömötör Csaba	2014. 07. 01.	2015. 10. 20.	Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár
26.	Európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár	Szalay-Bobrovniczky Vince	2015. 01. 01.	2015. 11. 30.	Európai uniós ügyekért felelős államtitkár
		Molnár Balázs Péter	2016. 07. 01.	hivatalban	
27.	Nemzetpolitikáért felelős helyettes államtitkár	Wetzel Tamás	2014. 06. 25.	2015. 12. 31.	Nemzetpolitikáért felelős államtitkár
		Szilágyi Péter	2016. 01. 01.	hivatalban	
28.	Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár	Havasi Bertalan	2010. 06. 10.	2015. 10. hó: áthelyezés	A miniszterelnök és kabinetfőnöke

A harmadik Orbán-kormány megalakulását követően a Miniszterelnöki Kabinetiroda 2015. októberi létrejöttéig öt változás: a 2015-ös év elejéig két újabb kinevezés, azt követően október közepéig három távozás történt a Miniszterelnökség helyettes államtitkárai körében. A 2014. június 25-ei blokk-kinevezést követően nem sokkal, július 1-jén Dömötör Csaba a kormányzati kommunikációért, 2015. január 1-jétől Szalay-Bobrovniczky Vince pedig az európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkári kinevezést kapott, összefüggésben e szakterületek új államtitkárságainak létrejöttével. E változásokkal a 2015-ös év legelején immáron huszonöt főre bővült a Miniszterelnökség helyettes államtitkárainak létszáma, a közigazgatási államtitkárral együtt összesen tehát huszonhat szakmai vezető tevékenykedett ekkor. Ezt követően október közepéig, vagyis az új minisztérium létrejöttéig három távozás történt a Miniszterelnökségen. 2015. május 31-én megszűnt Sárvány István kiemelt kulturális fejlesztésekért felelős helyettes államtitkár megbízatása, június 1-jétől ugyanis a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ elnökévé nevezték ki (ahonnan 2016. augusztus 15-én távozott). 2015. szeptember 21-én lemondott Bódi Gábor infokommunikáció összehangolásáért felelős helyettes államtitkár. Még az új minisztérium létrejötte előtt, 2015. október 7-én került sor Csepreghy Nándor fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár

megbízatásának megszűnésére, aki – miképpen fentebb említettem – ekkor a Miniszterelnökség miniszterhelyettese, parlamenti államtitkára lett. Ekként 2015. október 7-ére a helyettes államtitkárok száma huszonkét, a szakmai vezetők száma huszonhárom főre csökkent.

A Miniszterelnöki Kabinetiroda 2015. októberi létrejötte több változást is indukált a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakmai vezetői körében. Az új minisztérium közigazgatási államtitkára Biró Marcell lett, aki korábban, 2011. december és 2014 júniusa között a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, majd rövid ideig a Külgazdasági és Külügyminisztérium közigazgatási államtitkára, ezt követően pedig a belügyminiszter kabinetfőnöke volt. A háttérapparátus átalakulása nyomán a Miniszterelnökségről két helyettes államtitkár is távozott. Egyfelől – miképpen fentebb említettem – 2015. október 20-án Dömötör Csaba, a Miniszterelnökség kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkárából a Miniszterelnöki Kabinetiroda miniszterhelyettese, parlamenti államtitkára lett. Másfelől Havasi Bertalan, a Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár – megtartva funkcióját – szervezetileg átkerült az új minisztériumhoz, miképpen a 9. számú táblázatból is kiderül.

9. táblázat: A Miniszterelnöki Kabinetiroda szakmai vezetői (2016. 12. 31-ei állapot)⁷⁶

⁷⁶ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/helyettes-allamtitkarok> (2016.12.31.)

	Szakmai vezetői funkció ⁷⁷	Szakmai vezető	Megbízatás kezdete	Megbízatás vége	Közvetlen irányítást végző vezető
1.	Közigazgatási államtitkár	Biró Marcell ⁷⁸	2015. 10. 21.	hivatalban	A miniszterelnök kabinetfőnöke
2.	Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár	Havasi Bertalan ⁷⁹	2015. 10. hó (2010. 06. 10.)	hivatalban	Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár
3.	Gazdasági és magánjogi ügyekért felelős helyettes államtitkár ⁸⁰	Csonka Ernő	2015. 12. 01.	2016. 11. 23.	Közigazgatási államtitkár
		Rédey Krisztina	2016. 11. 24.	hivatalban	

A 2015-ös év végén a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakmai vezetői körében még négy változásra került sor: három a Miniszterelnökségen, egy a Miniszterelnöki Kabinetirodán. 2015. november 30-án távozott posztjáról Szalay-Bobrovniczky Vince, a Miniszterelnökség európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkára, aki Magyarország finnországi nagykövete lett.

⁷⁷ Érdemes megemlíteni, hogy a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás helyettes államtitkárokról szóló IV. fejezete (a helyettes államtitkárokra vonatkozó közös szabályok között) 34. § b) pontjában 2016. május 2-ig szerepelt a Miniszterelnöki Külpolitikai Főtanácsadó funkciója is, amely tehát jogállását tekintve egy tekintet alá esett a helyettes államtitkárokkal. A Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás módosításáról szóló 3/2016. (V. 2.) MK utasítás 10. § b) pontja azonban 2016. május 3-val hatályon kívül helyezte ezt a szövegrészt.

⁷⁸ Biró Marcell 2011. december 1-től 2014. június 14-ig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2014. június 15-től október 4-ig a Külgazdasági és Külügyminisztérium közigazgatási államtitkára volt. Ezt követően a belügyminiszter kabinetfőnöke lett a Miniszterelnöki Kabinetiroda közigazgatási államtitkárává történő kinevezéséig.

⁷⁹ Havasi Bertalan 2010. június 10-től a Miniszterelnökség helyettes államtitkára volt, a Miniszterelnöki Kabinetiroda létrejöttékor került át az új minisztériumba.

⁸⁰ 2016. május 2-ig Gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár volt az elnevezés, a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás módosításáról szóló 3/2016. (V. 2.) MK utasítás 9. § c) pontja május 3-tól módosította az elnevezést Gazdasági és magánjogi ügyekért felelős helyettes államtitkárra. 2016/2.

2015. december 1-jén Csonka Ernő gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár kapott kinevezést a Miniszterelnöki Kabinetiroda közigazgatási államtitkárának közvetlen irányítása alatt. Az év utolsó napján, 2015. december 31-én két személy, Polacsek Csaba vagyonszerzésért és tulajdonosi képviselőként, illetve Wetzsel Tamás nemzetpolitikáért felelős helyettes államtitkár távozott. Utóbbi helyére az újév első napjától Szilágyi Péter Ferenc került. Az említett változások következtében a 2016-os év elején a Miniszterelnökségen tizennyolc helyettes államtitkár maradt, hiszen a 2015-ös év elején megfigyelhető huszonöt személyből nyolc távozott és egy új érkezett, ekként a közigazgatási államtitkárral együtt 2016 év elejére tizenkilenc szakmai vezető maradt a minisztériumban. A Miniszterelnöki Kabinetirodára egy közigazgatási államtitkárt és két helyettes államtitkárt neveztek ki, ehelyett tehát három szakmai vezető kapott megbízást. A két minisztériumban együtt összesen tehát huszonkettő szakmai vezető tevékenykedett a 2016-os év elején.

A 2016-os évben újabb hat változás történt a szakmai vezetők körében: öt – két új kinevezés, két áthelyezés, egy távozás – a Miniszterelnökségen, illetve egy személycsere a Miniszterelnöki Kabinetirodán. Időrendben haladva az elsőre 2016. július 1-jén került sor, ekkor Molnár Balázs Péter európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár kapott kinevezést a sokáig üresen álló miniszterelnökségi pozícióba. 2016 augusztusától, a két új kabinet felállításával összefüggésben Bartal Tamás, a Miniszterelnökség közigazgatási

államtitkáranak közvetlen irányítása alatt, a kabinet ügyek koordinációjáért felelős helyettes államtitkárként folytatta munkáját. Bartal 2014. június 25-től szabályozásért és kodifikációért felelős helyettes államtitkár volt a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár (Németh Lászlóné) közvetlen irányítása alatt.⁸¹ A következő változásra 2016. október 31-én került sor, ekkor Viski József, a Miniszterelnökség agrár-vidékfejlesztési programokért felelős helyettes államtitkára távozott posztjáról, aki a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal új vezetője lett. Negyedik változásként 2016. november 23-án, a Miniszterelnöki Kabinetirodán távozott posztjáról az alig egy évvel ezelőtt megbízást kapó Csonka Ernő, helyét másnapról Rédey Krisztina vette át. Az ötödik változást 2016. december 15-től Csányi István új közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár miniszterelnökségi kinevezése jelentette, aki Császár Dániel Gergely helyét vette át. Császár ugyanakkor nem távozott a Miniszterelnökségről, hanem – hatodik változásként – új pozíciót létrehozva áthelyezésre került a Miniszterelnökségen belül: a közigazgatási

államtitkár irányítása alatt, a társasági portfolió kezeléséért felelős helyettes államtitkár lett.⁸² A 2016-ban bekövetkező változások (személycserék, távozások, új kinevezések, áthelyezések) ellenére a szakmai vezetők létszáma mindkét minisztériumban változatlan maradt: a Miniszterelnökségen továbbra is tizenkilenc (egy közigazgatási államtitkár, tizennyolc helyettes államtitkár), a Miniszterelnöki Kabinetirodán továbbra is három (egy közigazgatási államtitkár, két helyettes államtitkár), ekként a tanulmány 2016. december 31-ei lezárásakor a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakmai vezetőinek összlétszáma huszonnégy fő maradt.

A második és harmadik Orbán-kormány megalakulása után, az induló kinevezéseket követően (azokat tehát nem feltüntetve), a szakmai vezetők körében bekövetkezett, fentiekben említett változásokat időrendben foglalja össze a 10. számú táblázat.

10. táblázat: A miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakmai vezetőinek változása a második és harmadik Orbán-kormány idején 2016. 12. 31-ig (saját szerkesztés)⁸³

⁸¹ A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás 2016. július 31-től hatályos változatában jelent meg a Kabinet ügyekért felelős helyettes államtitkári funkció, amelybe tehát 2016 augusztusában – áthelyezéssel – Bartal Tamás került.
2016/2.

⁸² A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás 2016. december 15-től hatályos változatában jelent meg a társasági portfolió kezeléséért felelős helyettes államtitkári funkció, amelybe tehát 2016 decemberében – áthelyezéssel – Császár Dániel Gergely került.

⁸³ A szürke átlós kitöltés a Miniszterelnöki Kabinetirodán bekövetkezett személyi változásokat jelöli, a többi a Miniszterelnökségen történt. A táblázat dőlttel jelöli a szakmai vezető nevét, amennyiben az adott változás nem eredményezett szakmai vezetői megbízás keletkezését, vagy megszűnését (vagyis csak áthelyezés, vagy az adott portfolió módosulása történt), továbbá ekként jelöli a második Orbán-kormány idején szakmai vezetői kinevezés nélkül működő szervezeti egységek (helyettes államtitkárságok) munkáját összefogó két vezetőt (Héjj Dávid, Vidoven Árpád) is.

	Változás időpontja	Szakmai vezetői funkció	Távozó szakmai vezető	Érkező szakmai vezető
A második Orbán-kormány megalakulása utáni, 2010. 06. 10-ei kezdő kinevezéseket követő változások				
1.	2011. 09. 12.	Kormányzóvivői tájékoztatást segítő stratégiai helyettes államtitkár	–	Kern Tamás
2.		Kormányzóvivői tájékoztatást segítő igazgatási helyettes államtitkár	–	Mikecz Péter
3.	2012. 06. 01.	Szervezési és koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár	Fericsán Anita	–
4.	2012. 06. 15.	Nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár	–	Kumin Ferenc
5.	2012. 06. 18.	Koordinációs Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság	–	(<i>Héjj Dávid stábvezető</i>)
6.	2012. nyár (2013. 05. 01.)	Parlamenti Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság	–	(<i>Vidoven Árpád politikai főtanácsadó</i>)
7.	2012. 07. 01.	Külgügyi helyettes államtitkár	–	Magyar Levente
8.	2012. 07. 12.	Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkár	–	Homolya Róbert
9.	2012. 07. 15.	Jogi és ellenőrzési helyettes államtitkár	–	Fömötör Barna
10.	2012. 07. 16.	Nemzetbiztonsági Irodát vezető helyettes államtitkár	–	Kádár Andrea Beatrix
11.	2012. 09. 01.	Kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár	–	Mányai Zoltán
12.		Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár	– (áthelyezés más közvetlen irányítást végző személy alá, illetve a portfólió kisebb módosulása)	<i>Havasi Bertalan</i>
13.		Stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár		<i>Kern Tamás</i>
14.		Igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár		<i>Mikecz Péter</i>
15.	2013. 02. 01.	Egyes kormánydöntések végrehajtásának koordinációjáért felelős helyettes államtitkár	–	Kandra Lajosné
16.	2013. 03. 19.	Külgazdaságért felelős helyettes államtitkár	–	Horváth Zsuzsanna
17.	2013. 06. 30.	Kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Mányai Zoltán	–
18.	2013. 07. 31.	Fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár	–	Csepreghy Nándor
19.	2013. 12. 31. 2014. 01. 01.	Fejlesztési Irodát vezető, majd Fejlesztéspolitikáért felelős helyettes államtitkár	Homolya Róbert	Vitályos Eszter
20.	2014. 01. 23.	Kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár	– (portfólió változása)	<i>Mikecz Péter</i>
21.		Gazdálkodásért felelős helyettes államtitkár	– (portfólió változása)	<i>Kandra Lajosné</i>
22.	2014. 04. 15.	Kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár	Mikecz Péter	–

A harmadik Orbán-kormány megalakulása utáni, 2016. 06. 25-ei kezdő kinevezéseket követő változások				
23.	2015. 05. 31.	Kiemelt kulturális fejlesztésekért felelős helyettes államtitkár	Sárváry István	–
24.	2015. 09. 21.	Infokommunikáció összehangolásáért felelős helyettes államtitkár	Bódi Gábor	–
25.	2015. 10. 07.	Fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Csepreghy Nándor	–
26.	2015. 10. hó	Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár	<i>Havasi Bertalan</i> (<i>Miniszterelnökségről</i>)	<i>Havasi Bertalan</i> (<i>Miniszterelnöki Kabinetirodára</i>)
27.	2015. 10. 20.	Kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Dömötör Csaba	–
28.	2015. 10. 21.	Közigazgatási államtitkár	–	Bíró Marcell
29.	2015. 11. 30.	Európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár	Szalay-Bobrovniczky Vince	(2016. 07. 01.: Molnár Balázs Péter)
30.	2015. 12. 01.	Gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár	–	Csonka Ernő
31.	2015. 12. 31.	Vagyonpolitikáért és tulajdonosi képviselőségért felelős helyettes államtitkár	Polacsek Csaba	–
32.	2015. 12. 31. 2016. 01. 01.	Nemzetpolitikáért felelős helyettes államtitkár	Wetzel Tamás	Szilágyi Péter
33.	2016. 07. 01.	Európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár	(2015. 11. 30.: Szalay-Bobrovniczky Vince)	Molnár Balázs Péter
34.	2016. 08. hó	Szabályozásért és kodifikációért felelős helyettes államtitkár	<i>Bartal Tamás</i>	–
35.		Kabinet ügyek koordinációjáért felelős helyettes államtitkár	–	<i>Bartal Tamás</i>
36.	2016. 10. 31.	Agrár-vidékfejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár	Viski József	–
37.	2016. 11. 23/24.	Gazdasági és magánjogi ügyekért felelős helyettes államtitkár	Csonka Ernő	Rédey Krisztina
38.	2016. 12. 15.	Közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár	<i>Császár Dániel Gergely</i>	Csányi István
39.	2016. 12. hó	A társasági portfólió kezeléséért felelős helyettes államtitkár	–	<i>Császár Dániel Gergely</i>

A táblázatból kiderül, hogy a szakmai vezetők körében személycserére a második Orbán-kormány idején mindössze egyszer került sor, ekkor Homolya Róbert helyére Vitályos Eszter érkezett. Ekkor inkább a több hullámban megfigyelhető kinevezések voltak jellemzőek: a Miniszterelnökség létrejöttkor hivatalukat megkezdő két szakmai vezető (Fericán Anita, Havasi Bertalan) mellett a ciklus során összesen tizenkét kinevezésre, illetve további két helyettes államtitkárság

létrehozására került sor (miképpen ez a 6., 7. és 10. számú táblázatból is kiderül). A második Orbán-kormány alatt – Homolya Róbert említett távozása mellett – a ciklus során mindössze három helyettes államtitkár (Fericán Anita, Mányai Zoltán, Mikecz Péter) távozott szakmai vezetői posztjáról.

2014 nyara óta a miniszterelnök mögötti háttérapparátusban továbbra sem jellemzőek a személycserék, gyakoribbak az egyoldalú távozások (lemondás/felmentés), a belső áthelyezések, illetve esetlegesen új portfóliók

létrehozása. A 2014. június 25-ei blokk-kinevezést követően – amelynek eredményeképpen a június 15-én kinevezett közigazgatási államtitkár, illetve a munkájukat ekkor tovább folytató négy helyettes államtitkár mellett tizenkilenc helyettes államtitkár került kinevezésre – a tanulmány 2016. december 31-ei lezárásáig összesen csak két klasszikus személycsere történt, amelyekből fakadóan a háttérapparátusból távozó vezető helyére – közvetlenül a távozás után – új személyt neveztek ki. Egyfelől a Miniszterelnökségen, 2015. december 31-én távozó Wetzl Tamás nemzetpolitikáért felelős helyettes államtitkár helyére 2016. január 1-jén Szilágyi Péter, másfelől a Miniszterelnöki Kabinetirodáról 2016. november 23-án távozó Csonka Ernő gazdasági és magánjogi ügyekért felelős helyettes államtitkár helyére november 24-étől Rédey Krisztina került. Emellett „elnyújtott” személycsereként értékelhető Szalay-Bobrovniczky Vince európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár 2015. november 30-ai távozása, akinek helyére csak több mint hét hónappal később, 2016. július 1-jén érkezett Molnár Balázs Péter. Végül, ebben a körben a Császár Dániel Gergely helyét átvevő Csányi István közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár 2016. december 15-ei kinevezése is említendő, ugyanakkor Császár nem távozott a Miniszterelnökségről, hanem – megtartva helyettes államtitkári tisztségét – új feladatként a társasági portfólió kezeléséért lett felelős.

Az említett két klasszikus és két „rendhagyó” személycsere mellett 2014 nyara óta hat (Sárváry István, Bódi Gábor, Csepreghy Nándor, Dömötör Csaba, Polacsek Csaba, Viski József) helyettes államtitkár távozott a

Miniszterelnökségről, akik távozását követően maga a szakmai vezetői funkció is megszűnt, vagy betöltetlen maradt. E vezetők közül ketten, Csepreghy Nándor és Dömötör Csaba maradtak a miniszterelnöki háttérapparátusban, Csepreghy a Miniszterelnökség, Dömötör a Miniszterelnöki Kabinetiroda miniszterhelyettese, parlamenti államtitkára lett. Végül a harmadik Orbán-kormány megalakulása óta a tanulmány lezárásáig a miniszterelnöki háttérapparátusban három áthelyezésre került sor. Mint ahogyan fentebb már említettem, Bartal Tamás szabályozásért és kodifikációért felelős helyettes államtitkár 2015 októberében, a kabinetrendszer felállításával, a megelőzően megszűnt nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és posta-ügyekért felelős államtitkárságról távozva, a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt, a kabinet ügyek koordinációjáért lett felelős a Miniszterelnökségen. Ugyanekkor Havasi Bertalan – megtartva a Miniszterelnöki Sajtóirodáért felelős helyettes államtitkári funkcióját – a Miniszterelnökségről átkerült a Miniszterelnöki Kabinetirodára. 2016 decemberében pedig Császár Dániel Gergely áthelyezésére került sor, amelynek következtében a közbeszerzések felügyelete helyett a társasági portfólió kezelését látja el.

A 11. számú táblázat a második és harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusa szakmai vezetői számának fentiekben bemutatott változásait számszerűsítve szemlélteti.

11. táblázat: Szakmai vezetők létszámának változása a második és harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusában 2016. 12. 31-ig (saját szerkesztés)

Időszak	Közigazgatási államtitkár			Helyettes államtitkár			Szakmai vezetők összesen		
	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ
2010. 06. 10.	–	–	–	2	–	2	2	–	2
2011. 09. 12.	–	–	–	4	–	4	4	–	4
2012. 09. 01.	–	–	–	9	–	9	9	–	9
2013. 06. 01.	–	–	–	11	–	11	11	–	11
2014. 05. 05.	–	–	–	10	–	10	10	–	10
2014. 06. 25.	1	–	1	23	–	23	24	–	24
2015. 01. 01.	1	–	1	25	–	25	26	–	26
2016. 01. 01.	1	1	2	18	2	20	19	3	22
2016. 12. 31.	1	1	2	18	2	20	19	3	22

Ha a változásokat időrendben elemezzük, a táblázat jól mutatja, hogy 2010 nyarától egészen 2015 elejéig – a második Orbán-kormány végén megfigyelhető minimális csökkenést nem számítva – folyamatosan növekedett a szakmai vezetők száma a miniszterelnök mögötti háttérapparátusban. A 2015 őszi átszervezés következtében a 2016-os év elejére azonban némileg csökkent a létszám. Ha a vizsgált két ciklus egyes időszakait hasonlítjuk össze, akkor egyfelől megállapítható, hogy a második Orbán-kormány végére a ciklus elejéhez (két fő) képest ötszörösére növekedett a létszám (tíz fő). Másfelől a harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusa induláskor – a második Orbán-kormány említett induláskori szakmai vezetői létszámához képest – tizenkétszer több szakmai vezetővel (huszonnégy fő) kezdte meg működését. A 2015-ös év elejére tizenháromszoros lett ez a különbség, 2016 decemberére azonban tizenegyszeresre mérséklődött. Ha a második Orbán-kormány végén megfigyelhető létszámhoz (tíz fő) viszonyítjuk a tanulmány lezárásakor rögzített aktuális létszámot

(huszonkét fő), akkor több mint kétszeres a növekedés. Ugyanakkor kimutatható, hogy a harmadik Orbán-kormány eddigi időszakában a szakmai vezetők létszáma számottevően nem változott, sőt, a ciklus elejéhez képest (huszonnégy fő) az aktuális létszám két fővel kevesebb (huszonkét fő).

2.3. A háttérapparátus állami vezetőinek összlétszáma

Végül, az eddigiekben bemutatott létszám- adatok alapján érdemes megvizsgálni az állami vezetők összlétszámának alakulását is. A második Orbán-kormány elején, 2010 nyarán összesen öt (három politikai és két szakmai) vezető működött a Miniszterelnökségen. A ciklus végére, 2014 májusában már ennek háromszorosa, összesen tizenöt (öt politikai és tíz szakmai) vezető tevékenykedett, miképpen ez a 12. számú táblázatban is látható.

12. táblázat: Állami vezetők összlétszámának változása a második és harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusában 2016. 12. 31-ig (saját szerkesztés)

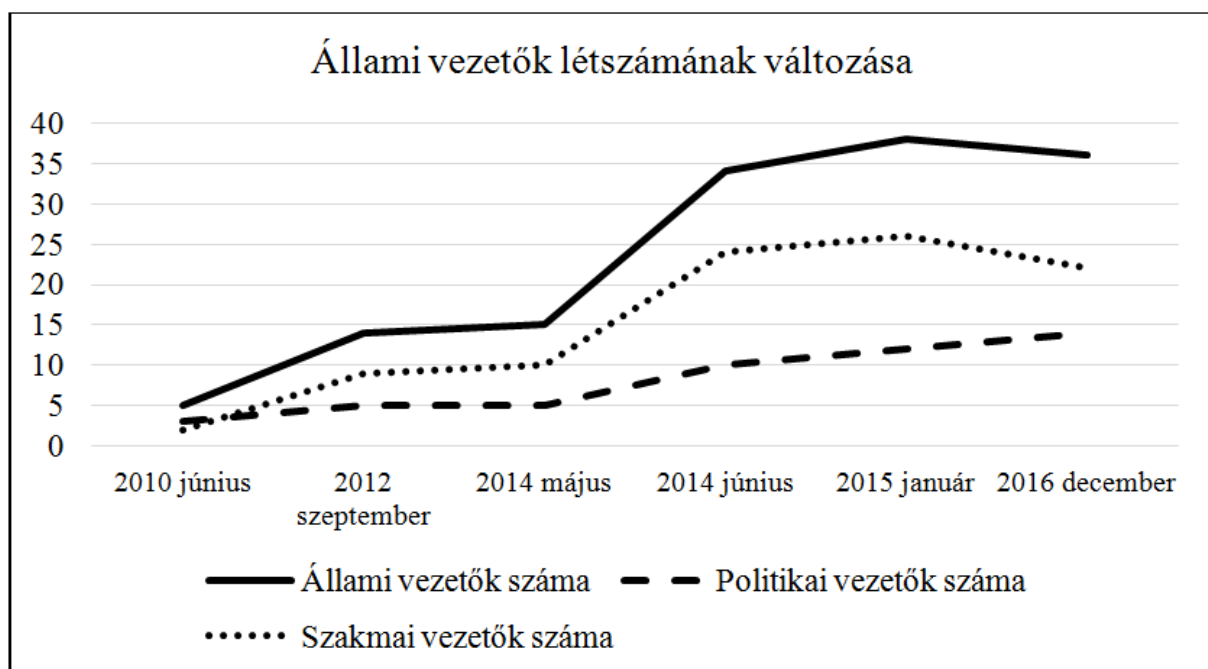
Időszak	Politikai vezetők összesen			Szakmai vezetők összesen			Állami vezetők összesen		
	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ
2010. 06. 10.	3	–	3	2	–	2	5	–	5
2011. 09. 12.	3	–	3	4	–	4	7	–	7
2012. 09. 01.	5	–	5	9	–	9	14	–	14
2013. 06. 01.	5	–	5	11	–	11	16	–	16
2014. 05. 05.	5	–	5	10	–	10	15	–	15
2014. 06. 25.	10	–	10	24	–	24	34	–	34
2015. 01. 01.	12	–	12	26	–	26	38	–	38
2016. 01. 01.	11	5	16	19	3	22	30	8	38
2016. 12. 31.	9	5	14	19	3	22	28	8	36

A harmadik Orbán-kormány az előzőhöz képest (öt fő) közel hétszer több (harmincnégy fő) állami vezetővel kezdte meg működését. A csúcsot jelentő harmincnégy fős állami vezetői létszámot a 2015-ös év elejére érte el a szervezet, amely – a politikai és szakmai vezetők körében megfigyelhető létszámváltozás ellenére – a 2016-os év elejére is fennmaradt. Az aktuális állami vezetői létszám harminchat fő, amely a 2014 nyarán

megfigyelhető létszámhoz képest minimális növekedést jelent.

Az állami – politikai és szakmai – vezetők létszámának alakulását szemlélteti az 1. számú ábra is.

1. ábra: Állami vezetők létszámának alakulása a miniszterelnök mögötti háttérapparátusban 2010. június és 2016. december között (saját szerkesztés)



Miképpen az ábrán is látható, a legnagyobb ugrás a harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusában figyelhető meg, amelynek legfontosabb oka a Miniszterelnökség nagyarányú feladatbővülése. A minisztériummá válással összefüggésben ugyanis kiterjedt feladat- és hatásköröket kapott a tárca, amelyek megkövetelték a szervezet jelentős átalakítását és vezetői létszámának megnövelését is. A Miniszterelnökség későbbiekben bemutatott, rendkívül széles portfólióbővüléséhez képest a létszámnövekedés nem meglepő, sőt, ebből a szempontból akár még csekélynek is mondható, tekintettel arra, hogy például a harmadik Orbán-kormány megalakulásakor a HVG egyik kritikai elemzése⁸⁴ száznál is több feladatot azonosított csak a Miniszterelnökséget vezető miniszter vonatkozásában. A meglepő sajátosságot tehát nem önmagában az állami vezetői létszám nagysága, hanem inkább annak mögöttes oka, az ide összpontosított feladatok mennyisége jelenti.

2.4. A háttérapparátus kormány-, miniszterelnöki és miniszteri biztosai, miniszterelnöki megbízottai

A miniszterelnök mögötti háttérapparátus állami vezetői mellett szót kell ejteni a kormány(fő) munkáját segítő, szervezetileg (részben) a háttérapparátushoz tartozó személyekről is. Kritikai szempontból e kinevezéseket, megbízásokat az állami vezetői megbízást nem kapó, a kormányhoz közel álló személyek „vigasztaló” jutalmazásaként⁸⁵

is értékeli, ellenben a kormányzati érvek a szervezetalakítási szabadságra hivatkoznak. Kétségtelen, hogy a mindenkori kormánynak, miniszterelnöknek joga van ilyen kinevezésekre, megbízásokra, a kritika tárgya elsősorban ezek mértékével kapcsolatos, vagyis, hogy hol húzható meg a határ a még elfogadható mennyiségű, állami vezetői szintű „egyéb” pozíciók tekintetében, egyáltalán létezik-e, illetve számszerűsíthető-e ilyen határ?

Az áttekintést a miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó, vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására, a kormány által határozatban, főszabály szerint két évre – szükség szerint meghosszabbítható időre – kinevezhető kormánybiztosokkal érdemes kezdeni. A tevékenységük ellátásában segítséget nyújtó titkárság korábban a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős (KIM) miniszter által vezetett minisztériumban működött, a 2012. június 22-től hatályos kormány szervezeti törvény tette át őket szervezetileg a Miniszterelnökséghez. Ugyanakkor nemcsak ennél a tárcánál, hanem más minisztériumnál is működhet ilyen titkárság, ahogyan ezt a 2010-es kormány szervezeti törvény is lehetővé teszi.⁸⁶ A Miniszterelnökség hatályos SZMSZ-e – a 13. számú táblázatban említettek közül – a tanulmány 2016. decemberi lezárásakor három, a Miniszterelnökség szervezetében működő titkárság által segített kormánybiztost nevesít: Aszódi Attila, Grezsa István és Farkas Sándor.⁸⁷

⁸⁴ A HVG 2014. júniusi összesítése szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszternek 104 feladatköre van. M. László Ferenc: Orbán pénzeszsákján ül, és kormányfőként irányít Lázár. *Hvg.hu* 2014. június 20. L.

http://hvg.hu/itthon/20140620_igy_ult_ra_Orban_penzeszsakjara_Lazar (2016.12.31.). Továbbá l. erről: *Franczel: A Miniszterelnökség átszervezése...* 67. o.

⁸⁵ Érdemes megjegyezni, hogy a kormány- és miniszterelnöki biztosok, illetve miniszterelnöki megbízottak államtitkári, a miniszteri biztosok helyettes államtitkári illetménynek megfelelő összegű díjazásra és kormányrendeletben meghatározott juttatásra jogosultak. Amennyiben a kormány- és miniszterelnöki biztos egyúttal állami vezető is, akkor díjazást csak akkor kaphat, ha tevékenysége eredeti feladatkörével 2016/2.

nem függ össze. A törvény szerint a miniszteri biztos díjazását és juttatásait a miniszter a helyettes államtitkári illetménynél alacsonyabb mértékben is megállapíthatja. L. erről a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 31. § (6)-(7), 32. § (2), 33. § (1) és (3), illetve 38. § (6) és (9) bekezdéseit.

⁸⁶ L. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 31. § (8a) bekezdését.

⁸⁷ Az SZMSZ 2014. július 24. és 2015. március 4. között hatályos változata a következő négy kormánybiztost nevesítette: Pálinkás József, Aszódi Attila, Andrew G. Vajna, Fürjes Balázs. 2015. március 5-től csak Aszódi Attila és Andrew G. Vajna nevét tartal-

A kormánybiztosok tevékenységét a kormány szervezeti törvény szerint a miniszterelnök, illetve a Kormány által határozatban kijelölt miniszter irányítja. Az irányító személye ugyanakkor a kormánybiztos által ellátandó egyes feladatok tekintetében eltérő lehet.⁸⁸ A második Orbán-kormány idején mintegy huszonöt ilyen kinevezésre került sor, a ciklus végén pedig tíz kormánybiztos tevékenkedett.⁸⁹ Miképpen a 13. számú táblázatban is látható, a harmadik Orbán-kormány megalakulása óta a tanulmány 2016. decemberi lezárásáig összesen tizenkilenc kinevezés történt, ebből – Pálincás József és Tállai András kivételével – tizenhét kormánybiztos továbbra is hivatalban van.⁹⁰ A kormánybiztosok közül négy (Szijjártó

Péter, Andrew G. Vajna, Fürjes Balázs és Szócs Géza) a második Orbán-kormány idején is kapott kormánybiztosi feladatokat. A kormány éles kritikusa a kormány munkáját segítő személyek, így a kormánybiztosi pozíció „vigasztaló” jellegének egyértelmű beigazolásaként értelmezték, hogy például a korábbi köznevelésért felelős államtitkár (Czunyiné dr. Bertalan Judit) 2016. februári menesztése ellenére egyúttal a közoktatás digitális megújításával kapcsolatos kormánybiztosi feladatot kapott.⁹¹

13. táblázat: Kormánybiztosok a harmadik Orbán-kormány idején (2016. 12. 31-ei állapot)⁹²

mazta az utasítás, amely 2016. február 16-tól bővült Grezsa Istvánnal. A 2016. június 9-től hatályos utasítás Andrew G. Vajna helyett (akinek innentől nincs külön titkársága) Farkas Sándort említette. Érdekes változást jelentett a szabályzat 2016. július 31-től hatályos módosítása, amely a Miniszterelnökség szervezetében működő titkárság által segített kormánybiztosként jelölte meg Bártfai-Mager Andreát, aki a Miniszterelnökségen megszűnt államtitkársági feladatot átvéve a postaügyért és a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért lett felelős. Az SZMSZ 2016. december 15-től hatályos változata ugyanakkor már nem nevesíti a kormánybiztost, ugyanis szervezetileg átkerült a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumba, miképpen ezt a 2016. október 15-től hatályos 21/2016. (X. 14.) NFM utasítás is tartalmazza. A Miniszterelnökséghez tartozó kormánybiztosokról l. a Miniszterelnökség Szervezetéről és Működéséről szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás 6. függelékét és változásait.

⁸⁸ L. erről a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 31. § (4) bekezdését. Példaként említhetjük a Palkovics Lászlót 2016. december 1-jei hatállyal kormánybiztossá kinevező 1727/2016. (XII. 13.) Korm. határozatot, amely a kormánybiztos irányítása felől a 3. pontban a következőképpen rendelkezik: „A miniszterelnök a kormánybiztos tevékenységét az emberi erőforrások minisztere útján irányítja.”

⁸⁹ A második Orbán-kormány végén hivatalban lévő kormánybiztosokról l. Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 62. o.

⁹⁰ Szócs Géza megbízása 2016. szeptember 30-ig szólt, de a kormányzati portálon továbbra is fel van tüntetve, mint kormánybiztos. Aszódi Attila megbízását az elmúlt félévben háromszor is meghosszabbították, a legutóbbi 2016. december 31-ig szól. 2016/2.

⁹¹ Keszthelyi András: Kegyenckerítő – Orbán Viktor káderpolitikájáról. *Magyar Narancs* 2016. 7. sz. 2016. február 18. 58. o. L. <http://magyarnarancs.hu/publicisztika/kegyenckeringo-98283/?orderdir=novekvo#> (2016.12.31.)

⁹² L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/kormanybiztosok> (2016.12.31.). A táblázat dőlttel jelöli azon kormánybiztosok nevét, akik már a második Orbán-kormány idején is kormánybiztosi szolgálatot teljesítettek.

	Jogviszony keletkezése	Jogviszony megszűnése	Felelősségi terület	Kormánybiztos
1.	2014. 06. 12.	2014. 12. 31.	a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal létrehozásával összefüggő feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Pálinkás József
2.	2014. 06. 06. 2016. 07. 07. 2014. 06. 12. 2016. 06. 13.	hivatalban	a Kínai Népköztársasággal fennálló gazdasági kapcsolatai elősegítésére és egyéb kétoldalú kapcsolatai összehangolásáért felelős kormánybiztos az Oroszországi Föderációval fennálló gazdasági kapcsolatok elősegítéséért és egyéb kétoldalú kapcsolatok összehangolásáért felelős kormánybiztos	Szűjjártó Péter
3.	2014. 07. 01. 2016. 07. 01.	hivatalban	a hazai filmipar és filmkultúra további fejlesztésének és gazdagításának elősegítése, valamint a terület hatékony működtetése érdekében szükséges kormányzati koordináció ellátásáért felelős kormánybiztos	Andrew G. Vajna
4.	2014. 07. 01. 2016. 09. 22. 2016. 11. 01.	hivatalban	a Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásáért felelős kormánybiztos	Aszódi Attila
5.	2014. 07. 01. 2016. 07. 07.	hivatalban	egy-egy kiemelt jelentőségű budapesti beruházások irányításával kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Fürjes Balázs
6.	2015. 04. 01.	2016. 09. 30.	a 2015. évi Milánói Világkiállításon való magyar részvétellel kapcsolatos összkormányzati feladatok végrehajtása koordinációjának ellátásáért felelős kormánybiztos	Szőcs Géza
7.	2015. 10. 14.	2015. 12. 31.	a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezeti átalakításával összefüggő feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Tállai András
8.	2015. 10. 15.	hivatalban	Budapesten és Balatonfüreden megrendezendő XVII. Úszó-, Vízilabda-, Múgró, Múúzó és Nyíltvízi Világbajnokság megrendezésével kapcsolatos összkormányzati feladatok koordinációjának ellátásáért felelős kormánybiztos	Seszták Miklós
9.	2015. 10. 23.	hivatalban	az 1956-os forradalom és szabadságharc emlékére koordinálásáért felelős kormánybiztos	Schmidt Mária
10.	2015. 12. 13.	hivatalban	a Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Kárpátalja együttműködésének és összehangolt fejlesztési feladatainak kormányzati koordinációjáért felelős kormánybiztos	Grezsza István
11.	2016. 01. 18.	hivatalban	a Mezőhegyesi Állami Ménesbirtok újjászervezésének koordinálásáért felelős kormánybiztos	Farkas Sándor
12.	2016. 02. 15.	hivatalban	a digitális oktatás tartalomfejlesztéssel összefüggő feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Czunyiné dr. Bertalan Judit
13.	2016. 04. 15.	hivatalban	a turizmussal kapcsolatos állami feladatok koordinálásáért felelős kormánybiztos	Bienerth Gusztáv
14.	2016. 04. 30.	hivatalban	a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Héjj Dávid
15.	2016. 06. 11.	hivatalban	a kerékpározás és az aktív kikapcsolódás fejlesztésével és népszerűsítésével összefüggő feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Révész Máriusz
16.	2016. 07. 01.	hivatalban	a Magyar Államkincstár átalakításáért felelős kormánybiztos	Mészáros József
17.	2016. 07. 06.	hivatalban	a postaügyért és a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért felelős kormánybiztos	Bártfai-Mager Andrea
18.	2016. 07. 07.	hivatalban	a közlekedési infrastrukturális fejlesztésekért felelős kormánybiztos	Homolya Róbert
19.	2016. 12. 01.	hivatalban	a vezető nélküli, valamint az elektromos hajtású járművek fejlesztésében és gyártásában való magyar részvétel koordinálásáért, továbbá az ELI Science Park projekt oktatási, kutatási és gazdaságfejlesztési koncepciójának kialakításáért felelős kormánybiztos	Palkovics László

A kormányfő munkáját segítik a feladatkörébe tartozó feladat ellátására, miniszterelnöki utasításban általa kinevezhető miniszterelnöki biztosok is. Munkájukat a miniszterelnök irányítja, megbízatásuk meghatározott időre, de legfeljebb a miniszterelnök megbízatása megszűnéséig tart. Tevékenységüket vagy a Miniszterelnökségen, vagy a Miniszterelnöki Kabinetirodában működő titkárság segíti. Miképpen a 14. számú táblázatból is kiderül, a második Orbán-kormány idején négy ilyen kinevezésre került sor. Ebben a ciklusban mind a miniszterelnök, mind a kormány szóvivője (utóbbi 2011. szeptember 12-től) e jogviszony keretében látta el tevékenységét. A másik két tevékenységi kör (kormányzati konzultáció, kormányzati döntések végrehajtásának ellenőrzése) ugyancsak szorosan

összefüggött a miniszterelnök összkormányzati koordinációban betöltött kiemelkedő szerepével. A harmadik Orbán-kormány eddigi öt miniszterelnöki biztos közül azonban már csak az első, Héjj Dávid portfóliója kötődik szorosan a miniszterelnöki és kormányzati koordinációs feladatkörhöz, a másik négy, ettől lényegesen távolabb eső szakpolitikai feladatot ölel fel. Héjj 2014. április kormánybiztosi kinevezése bizonyítja, hogy nem zárja ki egymást a két biztosi szerepkör, azok adott esetben együttesen is elláthatók.⁹³

14. táblázat: Miniszterelnöki biztosok a második és harmadik Orbán-kormány idején (2016. 12. 31-ei állapot)⁹⁴

	Jogviszony keletkezése	Jogviszony megszűnése	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.	2014. 05. 06.	a kormányzóvivői 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.	2014. 05. 06.	a kormányzati döntések végrehajtásának ellenőrzéséért felelős miniszterelnöki biztos	Halasi Tibor
5.	2014. 09. 01.	hivatalban	a miniszterelnök feladatkörébe tartozó ügyekben szükséges társadalmi és kormányzati egyeztetések koordinálása	Héjj Dávid
6.	2014. 12. 03.	hivatalban	a kormány és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött Keretmegállapodással kapcsolatos feladatok ellátása	Farkas Flórián
7.	2014. 12. 19.	hivatalban	az Internetről szóló nemzeti konzultáció előkészítése és lebonyolítása	Deutsch Tamás
8.	2015. 06. 18.	hivatalban	az „M4 autópálya Abony–Fegyvernek új Tisza-híddal (kivitelezés)” című projekttel kapcsolatos beruházás lezárásához kapcsolódó kormányzati szándék megvalósítása	Homolya Róbert
9.	2016. 01. 01.	hivatalban	az Etyek, valamint a Szent László- és Váli-völgy területfejlesztése	Tessely Zoltán

⁹³ Kormánybiztosi és miniszterelnöki megbízotti feladatok együttes ellátására az előző és a mostani ciklusban is volt, illetve van példa, Szócs Géza mindkét ciklusban a miniszterelnöki megbízottként ellátott kulturális főtanácsadói tevékenysége mellett a 2015. évi Milánói Világkiállítással kapcsolatos kormánybiztosi feladatot is kapott.

⁹⁴ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/miniszterelnoki-biztosok> (2016.12.31.). Továbbá l. *Franzel: A Miniszterelnökség szervezete...* 61. o.

A 2010-es kormány szervezeti törvény szerint a törvényben nem szereplő – vagyis kormánybiztosi és miniszterelnöki biztosi kinevezéstől eltérő – megbízás kormányzati feladatok teljesítésére nem adható. Ugyanakkor e tilalom nem akadályozza annak, hogy a miniszterelnök diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat miniszterelnöki megbízottként történő ellátására megbízást adjon.⁹⁵ A kormány szervezeti törvény 2015. november 14-étől hatályos módosítása⁹⁶ szerint a miniszterelnök feljogosíthatja a miniszterelnöki megbízottat a miniszterelnöki főtanácsadói megnevezés használatára. A második Orbán-kormány végén legalább tizenegy ilyen megbízatással találkozhattunk⁹⁷, akik többsége a harmadik Orbán-kormány idején is újra megbízatást kapott.

Miképpen a 15. számú táblázat is mutatja, a tanulmány lezárásáig összesen tizenhét kinevezésre került sor a harmadik Orbán-kormány idején, ebből tizenöt jelenleg is hivatalban van. A miniszterelnök 2014. május 10-ei megválasztását követően még aznap megkezdődött hat miniszterelnöki megbízott jogviszonya, akik közül mindenki ekként tevékenykedett a megelőző kormányzati

ciklusban is. E megbízottak közül csak Granasztói György nincs már hivatalban, 2016. augusztus 9-én bekövetkezett halála miatt. 2014-ben még öt megbízásra került sor, akik közül azóta csak Szemerényi Réka biztonságpolitikai főtanácsadó távozott, aki Magyarország washingtoni nagykövete lett. 2015-ben négy megbízás történt, amelyek közül a leginkább szembetűnő a korábbi szocialista házelnök, Szili Katalin felkérése, aki a határon túli autonómiaügyekkel foglalkozik. Végül, 2016-ban Németh Lászlóné, a Miniszterelnökség korábbi nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkára, illetve Nyitra Zsolt, a második Orbán-kormány korábbi miniszterelnöki biztosa kapott megbízatást. Nem Németh Lászlóné az egyetlen, aki a Miniszterelnökségen betöltött államtitkári pozíciójából távozva miniszterelnöki megbízottá vált. A megelőző évben, 2015 novemberében ugyanis korábbi kormányzati kommunikációért felelős államtitkári megbízatásának megszűnését követően Giró-Szász András is miniszterelnöki megbízottként folytatta munkáját.

15. táblázat: Miniszterelnöki megbízottak a harmadik Orbán-kormány idején (2016. 12. 31-ei állapot)⁹⁸

⁹⁵ L. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 33. § (2)-(3) bekezdéseit.

⁹⁶ L. erről az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi CLXV. törvény 6. § d) pontját.

⁹⁷ L. *Franzel*. A Miniszterelnökség szervezete... 63-63. o.

2016/2.

⁹⁸ L. a Kormányzati portált:

[http://www.kormany.hu/hu/a-](http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/miniszterelnoki-biztosok)

[miniszterelnok/miniszterelnoki-biztosok](http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/miniszterelnoki-biztosok)

(2016.12.31.). Továbbá l. *Franzel*: A Miniszterelnökség szervezete... 61. o. A táblázat dőlttel jelöli azon miniszterelnöki megbízottak nevét, akik ekként már a második Orbán-kormány idején is szolgálatot teljesítettek.

	Jogviszony keletkezése	Jogviszony megszűnése	Felelősségi terület	Miniszterelnöki megbízott
1.	2014. 05. 10.	hivatalban	a tudatos nemzeti közjogi gondolkodás megalapozása és ehhez kapcsolódva a magyar kulturális értékek megőrzése és fejlesztése ügyével összefüggő feladatok	<i>Kerényi Imre</i>
2.	2014. 05. 10.	2016. 08. 09.	a Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiéről szóló törvény végrehajtásával kapcsolatos, továbbá egyéb, a kultúra és a művelődés szakterületeit érintő eseti feladatok ellátása, a Magyar Corvin-lánc Iroda vezetője	<i>Granasztoi György</i>
3.	2014. 05. 10.	hivatalban	szaktanácsadás kulturális kérdéskörök vonatkozásában	<i>Szőcs Géza</i>
4.	2014. 05. 10.	hivatalban	szaktanácsadás a kormánypolitika társadalomelméleti hátterével, valamint a hazai és nemzetközi politikai folyamatok történeti és aktuálpolitikai vetületével kapcsolatos kérdéskörökben	<i>Tellér Gyula</i>
5.	2014. 05. 10.	hivatalban	szaktanácsadás a nyugati magyarság, NGO/jótékonyági szervezetek nemzetközi kapcsolatai és működése, az észak-amerikai kapcsolatok és ezekre vonatkozó média/PR kérdések tárgyában	<i>Félegyházy-Megyessy Jenő József</i>
6.	2014. 05. 10.	hivatalban	szaktanácsadás a társadalmi felzárkóztatás, társadalmi konfliktusok kezelését és megoldását szolgáló jelen és jövőbeli stratégiák kidolgozásával kapcsolatos kérdéskörökben	<i>Hegedűs Zsuzsanna Gabriella</i>
7.	2014. 06. 01.	hivatalban	szaktanácsadás a hazai gazdaság mozgásterének bővítése és versenyképességének erősítése témakörében	<i>Nagy István</i>
8.	2014. 06. 01.	hivatalban	szaktanácsadás sportpolitikai kérdések tekintetében, és közreműködés sportági kormányzati koncepciók kidolgozásában, eseti jelleggel azok megvalósításában	<i>Kárpáti György</i>
9.	2014. 07. 01.	2014. 12. 31.	szaktanácsadás biztonságpolitikai kérdések tekintetében, és közreműködés biztonságpolitikával összefüggő kormányzati koncepciók kidolgozásában, esetenként azok megvitatásában	<i>Szemerényi Réka</i>
10.	2014. 08. 01.	hivatalban	a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem „MOME Laboratory” Kreatív Innovációs és Tudáspark egyetem campus állami beruházás szakmai programjának – az egyes kiemelt jelentőségű budapesti beruházások kormánybiztosával együttműködésben történő – kidolgozására és a program megvalósulásának nyomon követése	Kopek Gábor
11.	2014. 09. 01.	hivatalban	szaktanácsadás az ukrán helyzettel összefüggő magyar külpolitikai stratégiát érintő kérdéskörben	Kovács Miklós
12.	2015. 03. 01.	hivatalban	személyes közreműködés a határon túli autonómiaügyek egyeztetési eljárásaiban	Szili Katalin
13.	2015. 05. 01.	hivatalban	belbiztonsági kérdésekben történő szaktanácsadás	<i>Bakondi György</i>
14.	2015. 07. 01.	hivatalban	a magyar logisztikai ágazat fejlesztésének elősegítése tekintetében nyújtandó személyes szaktanácsadás	Wáberer György
15.	2015. 11. 04.	hivatalban	belpolitikai események értelmezésének és elemzésének körében szaktanácsadás nyújtása	Giró-Szász András
16.	2016. 07. 07.	hivatalban	a miniszterelnök munkájának személyes tanácsadással történő támogatása pénzügyi, pénz- és tőkepiaci, illetve a pénzügyi közvetítőrendszerrel érintő kérdésekben	Németh Lászlóné
17.	2016. 11. 15.	hivatalban	stratégiai társadalmi kapcsolatok összehangolása érdekében nyújtandó személyes szaktanácsadás	Nyitrai Zsolt

Végül, a miniszterek munkáját segítő, a kormány szervezeti törvény alapján a miniszter feladatkörébe tartozó, kiemelt fontosságú feladat ellátására, a miniszterelnöki háttérapparátus tárcavezetői által is normatív utasítással kinevezhető, általuk irányított miniszteri biztosokkal zárható az áttekintés.⁹⁹ Ilyen megbízás értelemszerűen csak minisztériumban, ekként a miniszterelnök mögötti háttérapparátusban csak 2014 nyaratól adható. A lehetőséggel eddig csak a Miniszterelnökség élt, a Miniszterelnöki Kabinetirodán még nem. A 16. számú táblázat mutatja, hogy a harmadik Orbán-kormány eddigi időszaka alatt összesen harmincegy személy kapott miniszteri biztos kinevezést a

Miniszterelnökséget vezető minisztertől, akik közül csak háromnak – Takács Szabolcs Ferenc, Homolya Róbert, L. Simon László – szűnt meg a megbízatása eddig. A tanulmány 2016. december 31-ei lezárásakor huszonhét miniszteri biztos volt hivatalban, a december 30-án közzétett, 31-én hatályba lépett miniszteri utasítás szerint Károlyi József ugyanis 2017. január 1-jétől kapott megbízást a 2021. évi Vadászati világkiállítás megrendezésének előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátására.

16. táblázat: Miniszteri biztosok a harmadik Orbán-kormány idején (2016. 12. 31-ei állapot)¹⁰¹

	Jogviszony keletkezése	Jogviszony megszűnése	Felelősségi terület	Miniszteri biztos
1.	2014. 07. 01.	2016. 12. 31.	a Lakitelek Népfőiskola épületének rekonstrukciójával és fejlesztésével összefüggő ügyek	Kandra Ildikó
2.	2014. 08. 15.	2017. 02. 14.	a határon átnyúló beruházások ellenőrzése	Grejsza István
3.	2014. 08. 21.	2015. 06. 17.	az új közbeszerzési rendszer kialakításának koordinálása ¹⁰⁰	Homolya Róbert
4.	2014. 10. 29.	2016. 06. 07.	a Nemzetközi Holokauszt-emlékezési Szövetség (IHRA) 2015. évi soros elnökségi feladatainak összehangolása	Takács Szabolcs Ferenc
5.	2014. 11. 13.	2017. 05. 12.	a kereskedelempolitika kormányzati összehangolásával kapcsolatos feladatok ellátása	Szatmáry Kristóf
6.	2015. 05. 15.	2017. 05. 14.	a Károlyi-Csekonics Palotaegyüttes átfogó, állagmegóvó felújítása	Katona András
7.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Bács-Kiskun)	Font Sándor
8.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Baranya)	Hargitai János
9.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Békés)	Vantara Gyula
10.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Borsod-Abaúj-Zemplén)	Riz Gábor
11.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Csongrád)	B. Nagy László
12.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Fejér)	Varga Gábor
13.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Győr-Moson-Sopron)	Simon Róbert Balázs
14.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Hajdú-Bihar)	Tiba István

⁹⁹ A vonatkozó szabályokról l. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 38. §-át. 2016/2.

¹⁰⁰ Homolya Róbert 2015. február 21-ei miniszteri biztos kinevezése eredetileg 2015. augusztus 20-ig tartott volna, de a miniszter a megbízatást egy utasításában 2016. június 17-vel visszavonta.

¹⁰¹ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/mini-szteri-biztosok> (2016.12.31.). Továbbá l. *Franzel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik...* 232-233. o.

15.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Heves)	Nyitrai Zsolt
16.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Jász-Nagykun-Szolnok)	Bene Ildikó
17.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Komárom-Esztergom)	Völner Pál
18.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Nógrád)	Balla Mihály
19.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Pest)	Szűcs Lajos
20.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Somogy)	Móring József Attila
21.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Szabolcs-Szatmár-Bereg)	Lipők Sándor
22.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Tolna)	Hirt Ferenc
23.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Vas)	Ágh Péter
24.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Veszprém)	Kovács Zoltán
25.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Zala)	Manninger Jenő
26.	2015. 12. 01.	2017. 05. 31.	„A római birodalom határai – A dunai limes magyarországi szakasza” világörökségi várományos helyszín Világörökség Jegyzékébe történő jelölésével és a Hajógyári-szigeten fekvő helytartói palota bemutatásával összefüggő feladatok koordinációja	Visy Zsolt
27.	2015. 12. 01.	2016. 07. 06.	az egykori Pénzügyminisztérium épületének megújításával és egyes állami intézmények elhelyezésével kapcsolatos feladatok összehangolása ¹⁰²	L. Simon László
28.	2016. 09. 01.	2017. 02. 28.	a Nemzeti Kastélyprogram és a Nemzeti Várprogram végrehajtása	Virág Zsolt
29.	2016. 10. 01.	2017. 03. 31.	a Mura Programért való felelősség: a Mura nemzeti programmal összefüggő feladatokról és azok finanszírozásáról szóló 1362/2016. (VII. 13.) Korm. határozatban foglaltak végrehajtásának koordinációja és felügyelete	Cseresnyés Péter
30.	2016. 11. 15.	2017. 05. 14.	a miniszteri biztos feladata a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény a) 4. § (3) és (3a) bekezdése szerinti honosítási eljárással, b) 5. §-a szerinti visszahonosítási eljárással, valamint c) az állampolgárság-megállapítási eljárással összefüggő feladatok kormányzati koordinálása	Wetzel Tamás
31.	2017. 01. 01.	2017. 06. 30.	a 2021. évi Vadászati vilákiállítás megrendezésének előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátás	Károlyi József

A rekordszámú kinevezés közel kétharmadára egy 2015. június 1-jei blokk-kinevezés keretében került sor, ekkor ugyanis tizenkilenc, ún. megyei fejlesztési miniszteri

biztos¹⁰³ kapott kinevezést. A többi tizenkét miniszteri biztos közül többen is a Miniszterelnökség korábbi, vagy aktuális állami vezetői (államtitkárai, helyettes államtitkárai),

¹⁰² L. Simon László 2016. június 1-jén kezdődő megbízatása eredetileg 2016. november 30-ig tartott volna, de a miniszter a megbízatást egy utasításában 2016. július 6-án visszavonta.

¹⁰³ A Miniszterelnökséget vezető miniszter által irányított megyei fejlesztési biztosok a megyei fejlesztési projektek megvalósításának támogatása céljából a projekt-előkészítési, projektmenedzsment, projektfejlesztési és projektértékelési feladatokat koordinálják. L. a megyei fejlesztési biztosok kinevezéséről szóló első 14/2015. (VI. 8.) MvM utasítást. A megyei fejlesztési biztosok megbízatását 2015. június 6-ától több alkalommal is – újabb fél évekre – meghosszabbította a miniszter.

úgy mint például Wetzsel Tamás korábbi, illetve Kandra Ildikó jelenleg is hivatalban lévő helyettes államtitkár, vagy a 2016 nyaráig miniszteri biztosként is tevékenykedő L. Simon László korábbi, illetve Takács Szabolcs Ferenc jelenleg is hivatalban lévő államtitkár. A miniszteri biztosok a kormány-szervezeti törvény szerint meghatározott időre, de legfeljebb hat hónapra kapnak megbízatást, amely ugyanakkor szükség szerint többször meghosszabbítható, s a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a biztosok megbízatását a miniszter fél évente többször, lényegében folyamatosan meghosszabbítja.

3. A háttérapparátus funkciói és háttérintézményei

3.1. A miniszterelnöki háttérapparátus funkcióváltozásai

A miniszterelnök mögötti háttérapparátus funkciói, feladat- és hatáskörei – a szervezet fentiekben bemutatott nagyarányú változásával összhangban – az elmúlt hat évben többször is lényegesen átalakult, kibővült. A 2010 nyara óta megfigyelhető funkcióváltozások tekintetében az alábbi öt periódus különíthető el:

17. táblázat: A miniszterelnöki háttérapparátus funkcióváltozásai 2010-2016 között (saját szerkesztés)

	Időszak	A háttérapparátus jellege, funkciója
1.	2010. június – 2012. június	Klasszikus titkársági modell: a szűk értelemben vett háttérapparátus (Miniszterelnökség) fő funkciója a miniszterelnök körüli adminisztratív és programszervező teendők ellátása. A kormányzati koordináció felelőse a KIM.
2.	2012. június – 2014. június	„Félfordulat” a kancellária típusú modell felé: a miniszterelnök szűk értelemben vett háttérapparátusa (Miniszterelnökség) kormányzati, elsősorban politikai koordinációs szerepet és fontos szakpolitikai feladatokat vállal.
3.	2014. június – 2015. október	Kancellária típusú modell: monisztikus és centralizált miniszterelnöki háttérapparátus, amely önálló és speciális minisztériummá válva a politikai és szakmai-közigazgatási koordináció letéteményese.
4.	2015. október – 2016. augusztus	A miniszterelnöki háttérapparátus dualizálódása: a politikai-kommunikációs és kormányzati-közigazgatási koordinációs mechanizmusok szétválása és két önálló minisztériumból történő menedzselése.
5.	2015. augusztus – jelenleg	A „kabinetkormányzás” kibontakozása: a miniszterelnök mögötti háttérapparátus kormányzati döntéshozatali központtá válása, a Miniszterelnökséget vezető miniszter „miniszterelnöki” funkciója.

A 2010 nyarától 2012 nyaráig tartó (1) első időszakban a Miniszterelnökség a klasszikus titkársági típusú modellhez közel állva még inkább a miniszterelnök körüli adminisztratív és programszervező teendők ellátására fókuszált, a kormányzati koordináció egyértelmű letéteményese a duális háttérapparátus másik eleme, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. A néhány állami vezetővel, kezdetben száznál is kevesebb, de e periódus végéhez közelítve is csak 130-140 fő körüli létszámmal bíró Miniszterelnökség ekkor nem vállalt politikai koordinációs szerepet sem, bár 2011 őszétől, Giró-Szász András miniszterelnöki biztos kormányzóvivő és stábja érkezésével e politikai funkció kibontakozásnak indult.

A 2012 nyarától 2014 nyaráig tartó (2) második periódusban Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár megjelenésével ugyan megmaradt a miniszterelnöki háttérapparátus duális jellege (KIM és Miniszterelnökség), utóbbi szervezet azonban elhagyta

„titkársági” jellegű szerepkörét, s fordulatot vett a kancellária típusú apparátus irányába. Vagyis ebben a periódusban – a csak államtitkári szintű vezetés ellenére – a miniszterelnök munkaszervezete egyre erőteljesebb politikai és összkormányzati koordinációs szerepet vállalt, főként a 2012 nyarától rendszeresen összehívott, a szervezetet vezető államtitkár által vezetett, a kormányülésekre kerülő előterjesztéseket politikailag megszűrő/értékelő Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT) működtetésével. E változások mind a szervezet méretének korábban részletesen bemutatott megnövekedésében, mind a szakmai portfólió ekkoriban megfigyelhető kibővülésében egyértelműen testet öltöttek. Ebben a periódusban a Miniszterelnökség az alapvető feladatának tekintett kormányzati koordináción túl az alábbi hat főbb tevékenységi kört – a hozzájuk tartozó egyes háttérintézményekkel – ölelte fel:

18. táblázat: A Miniszterelnökség hat főbb tevékenységi köre 2012-2014 között (saját szerkesztés)¹⁰⁴

	Tevékenységi kör	Háttérintézmények
1.	kormányzati kommunikáció	Kormányzati Információs Központ (KIK)
2.	kormányzati ellenőrzés	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)
3.	polgári hírszerzés irányítása	Információs Hivatal (IH)
4.	fejlesztéspolitika	Széchenyi Programiroda (SZPI) Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság (NFK) Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (FKB)
5.	külföldi és külgazdasági ügyek	Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA)
6.	nemzeti, történelmi és kulturális örökség védelme és ápolása	Nemzetstratégiai Kutatóintézet (NSKI) Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmintézet (MaNDA) Nemzeti Örökség Intézete (NÖRI) Magyar Nyelvstratégiai Intézet (MNYI) Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum (RETÖRKI) Molnár Tamás Kutatóközpont (MTKK) VERITAS Történetkutató Intézet (VERITAS)

¹⁰⁴ L. erről: *Franczel: A Miniszterelnökség szervezete...* 65-70. o. Továbbá *Franczel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik...* 234. o.

E tevékenységi körök többsége – az utóbbi kettő ebbéli relevanciája vitatható – összkormányzati szempontból is kiemelt jelentőséggel bírt, ekként indokolható volt a miniszterelnök munkaszervezetéhez történő telepítésük. A KIM és a Miniszterelnökség ebben az időszakban megfigyelhető, egyre feszültebb együttműködésére és a kibontakozó párhuzamosságokra hívja fel a figyelmet Sárközy Tamás is, aki szerint például a Miniszterelnökségen kinevezett, jogi ügyekért felelős államtitkár (Győri Tibor) a KIM jogalkotási tevékenységének ellensúlyozását is szolgálta.¹⁰⁵

A 2014 nyarától 2015 őszéig tartó (3) harmadik periódus a kancellária típusú miniszterelnöki háttérapparátus igazi kibontakozásának időszaka volt, amikor is a monisztikus és centralizált munkaszervezet a rendszerváltás óta először minisztériummá, ráadásul speciális, a többi tárcától törvényi szinten is megkülönböztetett, a kormányzati koordinációért elsődlegesen felelős tárcává vált. Ennek az időszaknak a legfontosabb funkcióváltását az jelentette, hogy a Miniszterelnökség egyszerre lett letéteményese a politikai és szakmai-közigazgatási koordinációnak. Vagyis a politikai egyeztetések mellett a kormányzati döntéshozatal közigazgatási előkészítésének és menedzselésének legfőbb felelőse is lett. Emellett feladat- és hatásköreinek – később ismertetett – nagyarányú felduzzadásával jelentős szakpolitikai funkcióváltáson is keresztülment ekkor a szervezet.

A 2015 ősztől 2016 nyaráig tartó (4) negyedik időszak a miniszterelnöki háttérapparátus ismételt dualizálódásának időszaka. A Miniszterelnöki Kabinetiroda 2015 októberi felállása – legalábbis formális értelemben – a funkciók „megosztását” eredményezte: az új minisztérium az általános politikai koordináció és kommunikáció, a Miniszterelnökség pedig a kormányzati, közigazgatási és társadalompolitikai koordináció letéteményese

lett. A Miniszterelnökség szerepe tehát bizonyos mértékben visszaszorult, ugyanakkor az új „funkciója” nehezen konkretizálható és választható külön az általános politikai koordinációtól, ekként ez az elhatárolás a gyakorlat szintjén nem igazán érvényesül. Különösképpen, hogy – miként a tanulmány elején is említettem – 2015 októberét követően továbbra is a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezeti és menedzseli az egyik legfontosabb politikai egyeztető fórumot, a PÁT-ot, illetve továbbra is Lázár János tartja heti rendszerességgel a kormányzat legfontosabb kommunikációs fórumát, a Kormányinfót. Ettől függetlenül a Miniszterelnöki Kabinetiroda jelentős szerepet tölt be a kormányzati kommunikáció formálásában, de ez nem zárja ki azt, hogy a Miniszterelnökség továbbra is meghatározó szerepet játsszon ebben a tekintetben is.

Végül, a 2016 nyarától jelenleg is tartó (5) ötödik periódus leginkább a „kabinetkormányzás” jelzőjével ragadható meg. A 2016 augusztusában felálló két új kabinet, és az azokban tagi és vezetői minőségében is központi szerepet beöltő Miniszterelnökséget vezető miniszter révén ismét előtérbe került a Miniszterelnökség, illetve annak vezetője. Lázár János a Stratégiai Kabinet vezetőjeként voltaképpen a miniszterelnök mögötti háttérapparátus kormányzati döntéshozatali központjává tette a Miniszterelnökséget, saját szerepe pedig egyfajta operatív, vagy „belpolitikai miniszterelnök”¹⁰⁶ funkciót valósít meg, amely jól megfér Varga Mihály „gazdaságpolitikai miniszterelnök” szerepével. E szerepkör az aktuális miniszterelnök elképzeléseivel is egybevág.

3.2. *A miniszterelnöki háttérapparátus három fő funkciója*

A szervezeti változások, átalakulások eredményeképpen a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szerteágazó feladat- és hatáskö-

¹⁰⁵ Sárközy Tamás: Kétharmados túlzáskormányzás avagy gölerős csatár a mély talajú pályán. Park Könyvkiadó, Budapest 2014. 189-190., 200. o. 2016/2.

¹⁰⁶ Bár a szójáték helyesebben „belpolitikai és európai uniós ügyekért, fejlesztési forrásokért felelős miniszterelnök” lenne...

rei három fő – politikai, közigazgatási és szakpolitikai – funkció köré csoportosíthatók, miképpen ezt a 19. számú táblázat is szemlélteti.¹⁰⁷ Ezek közül a Miniszterelnökség mindháromban közreműködik, a Miniszterelnöki Kabinetiroda pedig csak az első

(politikai) funkció megvalósításában vesz részt.

19. táblázat: A Miniszterelnökség politikai, közigazgatási és szakpolitikai funkcióinak főbb elemei (saját szerkesztés)

Politikai funkció	Közigazgatási funkció	Szakpolitikai funkció
<ul style="list-style-type: none"> • kormányzati döntéselőkészítés és döntéshozatal (kabinetrendszer működtetése) • politikai koordináció, a kormányzati tevékenység összehangolása (PÁT működtetése) • referatúra rendszer működtetése (a kormányzati előterjesztések politikai és szakmai véleményezése, a miniszterelnök kormányülésre történő felkészítése, kiemelt ügyek referatúrája) • stratégiai tervezés, irányítás (átfogó háttérelmzések, mélyebb kutatások készítése, közreműködés a kormányzati célok meghatározásában) • kormányzati kommunikáció kialakítása (külső: főként a Kormányinfó tartása, kormányzati portál működtetése; belső: a miniszterelnök kommunikációs felkészítése, kommunikációs eligazító értekezletek szervezése) • 	<ul style="list-style-type: none"> • a kormányzati döntéshozatal közigazgatási előkészítése, koordinációja (KÁT, FKB működtetése) • a közigazgatás működtetése (államreform végrehajtása, bürokráciacsökkentés, közigazgatási minőségpolitika és személyzetpolitika, közigazgatás-fejlesztés, közigazgatás-szervezés) • területi közigazgatás (a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének irányítása) • helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete 	<ul style="list-style-type: none"> • fejlesztéspolitika, európai uniós források felhasználása, koordinálása • közbeszerzés, • településfejlesztés, településrendezés • polgári hírszerzési tevékenység irányítása • kormányzati ellenőrzés • társadalmpolitika, a kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolása, a tudománypolitika koordinációja • agrár- és vidékfejlesztés • építésügy, kulturális örökségvédelem • európai uniós ügyek koordinációja • kormány-, miniszterelnöki és miniszteri biztosok, miniszterelnöki megbízottak tevékenysége

¹⁰⁷ E három funkció korábbi kifejtéséről l. *Franczel: A Miniszterelnökség átszervezése...* 62-63. o., illetve *Franczel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik...* 235-237. o. 2016/2.

A kabinetrendszer kialakítását követően (1) a politikai funkció legjelentősebb eleme a kormányzati döntéshozatal, még inkább a döntéshozatal. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a Stratégiai Kabinet működtetésével ugyanis lényegében a Kormányt „helyettesítheti” jogalkotása során. Noha a kabinetrendszer bevezetésével a PÁT szerepe is módosult, mégis továbbra is jelentősége van a politikai vezető államtitkárok egyeztető fórumának is, amelyet továbbra is Lázár János miniszter vezet. A 2014-es minisztériumi kialakításkor a miniszter – országgyűlési bizottsági meghallgatásain¹⁰⁸ – külön hangsúlyozta, hogy bár a Miniszterelnökség referatúra funkciót is el fog látni, mégis ez inkább egyes kiemelt ügyek referatúrája lesz, s nem fogja leképezni, „tükrözni” a teljes kormányzati struktúrát. Ez valóban így alakult, s noha a harmadik Orbán-kormány megalakulásakor létrejött a Miniszterelnökségen Referatúra Főosztály, e szervezeti egység inkább csak a kormányzati előterjesztésekről „referál” a miniszter(elnök)nek, azokat összefoglalja, illetve politikai és szakmai szempontból véleményezi.

A politikai funkció lényeges elemét képezi a stratégiai tervezés, irányítás is, amely elsősorban a kormányzati irányok meghatározásában segíti a miniszterelnök és a miniszter tevékenységét. A cél egy olyan stratégiai központ létrehozása volt, ahol elmélyülten, széleskörű nemzetközi kitekintéssel, de mégis gyorsan és hatékonyan utána lehet járni az aktuális kormányzati kérdések, dilemmák mögött meghúzódó stratégiai, szakmai és politikai tényezőknek, vitáknak, érveknek. A Miniszterelnökség minisztériummá válását követően fokozódtak a politikai vezetők ezirányú igényei, a Miniszterelnökség stratégiai ügyekkel foglalkozó szervezeti egységei rendszeresen készítettek ilyen jellegű átfogó és holisztikus szemléletű elemzéseket.

A politikai funkció elemei között végül a kormányzati kommunikációra kell utalnunk. 2014 nyarától 2015 októberéig ezért a Mi-

niszterelnökség felelt, ezt követően a kommunikáció összefogása elsősorban a Miniszterelnöki Kabinetiroda feladata lett. Rogán Antal miniszterelnöki kabinetfőnök és tárcája kiemelt hangsúlyt helyez a belső kommunikáció összehangolására, amelynek érdekében különböző – például a miniszterhelyettes parlamenti államtitkárok számára – eligazító értekezleteket szervez. A minisztérium természetesen a külső kommunikációért is felelős, ugyanakkor e tekintetben mégis a heti rendszerességgel, csütörtök kora délutánonként megszervezett, Lázár János által tartott Kormányinfó elnevezésű sajtótájékoztató iránt a legnagyobb a közérdeklődés, amelyen gyakorta „kifulladásig” rendelkezésére áll a miniszter az újságíróknak.

A (2) közigazgatási funkció vonatkozásában az egyik legjelentősebb feladatot a kormányzati döntéshozatal közigazgatási-szakmai előkészítése és menedzselése jelenti. Ezt a feladatot 2014 nyara óta végzi a Miniszterelnökség, legfontosabb fóruma a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT), illetve a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (FKB). Előbbi a döntéshozatal legfontosabb közigazgatási szűrője, utóbbi pedig a Kormány fejlesztéspolitikai javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő és koordináló szerve. A másik, meglehetősen lényeges ide tartozó feladatkör a közigazgatás működtetése, szervezése, jövőjének meghatározása, fejlesztése. Ennek érdekében a Kormány 2014 novemberében létrehozta a meghatározott rendszerességgel összeülő Államreform Bizottságot, amelyet a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora, Patyi András elnököl, s amely a Miniszterelnökséget vezető miniszter által felkért tagokból (köztük több miniszterből, közigazgatási és független intézmények vezetőiből) áll. Feladata: az ún. *Államreform II. – A bürokráciacsökkentés programja* elnevezéssel bíró program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozása, véleményezése. A program végrehajtásáért a Miniszterelnökséget vezető miniszter felel.¹⁰⁹ E funkció elemei között em-

¹⁰⁸ L. erről: *Franzel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik...* 235-236. o. 2016/2.

¹⁰⁹ Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat, illetve: *Létrejött*

líthetjük végül a fővárosi és megyei kormányhivatalok Miniszterelnökséget vezető miniszter által történő szakmai irányítását, illetve a helyi önkormányzatok kormányhivatalok útján megvalósuló törvényességi felügyeletének ellátását is.

Végül, a harmadik (3) szakpolitikai funkció tekintetében a Miniszterelnökséget vezető miniszter számos szakspecifikus feladat ellátásáért visel felelősséget, úgymint építésügy, kulturális örökségvédelem, településfejlesztés és településrendezés, agrár- és vidékfejlesztés, közbeszerzés, társadalom- és tudománypolitika összehangolása, polgári hírszerzési tevékenység irányítása, európai uniós ügyek koordinálása, stb. Ezek közül a legjelentősebb a fejlesztéspolitika, az európai uniós források felhasználása, koordinálása. A miniszterelnöki háttérapparátus 2016 nyarán történő átszervezése következtében a Miniszterelnökséget vezető miniszter portfóliójából kikerült néhány fontos feladat, úgymint a kutatás-fejlesztés és technológiai innováció, pénzügyi szolgáltatások, postaügyek, ekként a Magyar Fejlesztési Bank, a Takarékok, a Magyar Posta, illetve a lakossági gáz-, távhő- és áramszolgáltatást nyújtani kívánó Első Nemzeti Közműszolgáltató ügyei is elkerültek a Miniszterelnökségről, amit a sajtó a miniszter miniszterelnök általi „gyengítéseként” értelmzett.¹¹⁰ Az alig egy hónappal később, a kabinetrendszerből fakadóan, Lázár János már-már miniszterelnöki szintű jogkörökkel történő felruházása viszont

alaposan rácafolt a feltételezett bizalomvesztésre. A szakpolitikai funkció elemei körében végül meg kell említeni a kormány(fő) munkáját segítő különböző biztosok, megbízottak tevékenységét is, amelyek szervezetileg – többnyire – a Miniszterelnökség portfóliójához tartoznak.

3.3. A miniszterelnöki háttérapparátus háttérintézményei

A háttérapparátus háttérintézményei is jelentősen változtak az elmúlt időszakban. Mind az ide tartozó szervezetek, mind a velük szembeni jogviszony (szakmai irányítás, vagy felügyelet), mind pedig a felelős vezető is többször módosult. A Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kabinetiroda háttérintézményeinek megismeréséhez a kormánytagok feladatait meghatározó kormányrendelet (statútum) mellékletét, illetve a tárcák SZMSZ-ének kapcsolódó függelékét hívhatjuk segítségül. Eszerint a tanulmány 2016. decemberi lezárásakor a Miniszterelnökséghez tizenöt, a Miniszterelnöki Kabinetirodához pedig egy, így a miniszterelnöki háttérapparátushoz összesen tehát tizenhat költségvetési szerv, emellett a Miniszterelnökséghez öt (köz)alapítvány, illetve tíz gazdasági társaság, összesen tehát harmincegy háttérintézmény tartozik, miképpen ezt a 20. számú táblázat is tartalmazza.¹¹¹

20. táblázat: A Miniszterelnökség háttérintézményei, szervezetei, társaságai (saját szerkesztés)¹¹²

az Államreform Bizottság. Kormányzati portál, 2014. november 5. L. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/letrejjott-az-allamreform-bizottsag> (2016.12.31.). A bizottság tagjairól 1. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/az-allamreform-bizottsag-tagjainak-nevsora-elérhető-a-kormany-hu-n> (2016.12.31.). Továbbá 1. erről: *Franczel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik...* 236. o.
¹¹⁰ *Jenei* Miklós: Orbán fontos területeket vesz el Lázártól. *Index.hu* 2016. július 6. L.: http://index.hu/gazdasag/2016/07/06/lazar_bartfai/ (2016.12.31.) 2016/2.

¹¹¹ Például a 2015. július 14-ig hatályos SZMSZ tizen-négy költségvetési szervet, öt (köz)alapítványt, illetve tizenkét gazdasági társaságot említett, július 15-től hatályos szabályzat már tizenöt költségvetési szervet, öt (köz)alapítványt és tizenhét gazdasági társaságot sorolt fel. Az utasítás későbbi módosításai több ponton érintették a háttérintézményeket is.

¹¹² L. erről a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet, 1. melléklet A) és AA) pontjait, továbbá a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás, 4. függelékét, illetve a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás, 4. függelékét.

	Típus	Intézmény (szervezet, társaság)	Felelős vezető	Jogviszony
1.	Költségvetési szerv	Nemzetstratégiai Kutatóintézet (NSKI)	A Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára közvetlen irányítása alatt álló, kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár	szakmai felügyelet
2.		Magyar Nyelvstratégiai Intézet (MNYI)		
3.		Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum (RETÖRKI)		
4.		VERITAS Történetkutató Intézet (VERITAS)		
5.		Nemzeti Örökség Intézete (NÖRI) ¹¹³	Miniszterelnökséget vezető miniszter	
6.		Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete		
7.		Központi Statisztikai Hivatal (KSH) ¹¹⁴	A Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára	fenntartói jog
8.		Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFI) ¹¹⁵		
9.		Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE)		
10.		Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)	A Miniszterelnökség kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkára	szakmai irányítás ¹¹⁶
11.		Eszterháza Kulturális, Kutató- és Fesztiválközpont		
12.		Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központ ¹¹⁷		
13.		Információs Hivatal (IH)		
14.		Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKH) ¹¹⁸	A Miniszterelnöki Kabinetiroda kormányzati kommunikációért felelős államtitkára	
15.		Fővárosi és megyei kormányhivatalok	A Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára	
16.		Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal	A Miniszterelnökség területi közigazgatás irányításáért felelős helyettes államtitkár	

¹¹³ A NÖRI esetében a felelős vezető 2015. november 25-ig ugyancsak a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt álló, kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár volt, ezt követően a miniszter látja el a szakmai felügyeletet. L. erről a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás módosításáról szóló 26/2015. (XI. 24.) MvM utasítás 4. függelékét módosító rendelkezéseit.

¹¹⁴ A 2015. július 14-ig hatályos SZMSZ szerint a közigazgatási államtitkár a KSH, illetve az NKFI vonatkozásában szakmai felügyeletet gyakorolt, ezt követően szakmai irányítást rögzít a szabályzat egészen 2015. november 25-ig. Ekkortól ugyanis ismét szakmai felügyeletet gyakorol e két szerv felett a közigazgatási államtitkár.

¹¹⁵ A Nemzeti Innovációs Hivatal (NIH) feladatait 2015. január 1-től a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFI) vette át.

¹¹⁶ A 2015. július 14-ig hatályos SZMSZ az NSKI, az MNYI, a RETÖRKI, a VERITAS és a NÖRI kapcsán is szakmai irányítást rögzített.

¹¹⁷ A Miniszterelnökséget vezető miniszter a Nemzeti Kastélyprogram és a Nemzeti Várprogram megvalósítására és a világörökségi törvényből adódó feladatok ellátására rendelkezésre álló források felhasználása, illetve az ezekkel kapcsolatos fejlesztési felhívások kapcsán illetékes a Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központ szakmai irányításában.

¹¹⁸ A központi hivatalként működő NKH-t a 2014. október 10-én hatályba lépett 247/2014. (X. 1.) Korm. rendelet hozta létre. Tevékenységét 2014. október 29-től kezdte meg, 2015. október 27-ig a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős (vagyis a Miniszterelnökséget vezető), azt követően az általános politikai koordinációért felelős (vagyis a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető) miniszter irányítja. A hivatal a kormányzati kommunikációs beszerzéseket egy központi közbeszerzési rendszerben valósítja meg.

17.	(Köz)alapítvány	The Hungary Initiatives Inc.	közigazgatási államtitkár ¹¹⁹	alapítói jogok
18.		Holocaust Dokumentációs Központ és Emlékgyűjtemény Közalapítvány	közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt álló, kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár	
19.		Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány		
20.		Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány		
21.		Szabadságharcosokért Közalapítvány		
22.	Gazdasági társaság	EMI Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft.	stratégiai ügyekért felelős államtitkár	tulajdonosi jogok ¹²⁰
23.		Lechner Lajos Tudásközpont Területi, Építésügyi, Örökségvédelmi és Informatikai Nonprofit Kft.		
24.		MVM Paks II. Atomerőmű fejlesztő Zrt.	Miniszterelnökséget vezető miniszter	
25.	Gazdasági társaság	Mezőhegyesi Ménesbirtok Zrt.	társasági portfólió kezeléséért felelős helyettes államtitkár (tulajdonosi jogok), illetve a Mezőhegyesi Állami Ménesbirtok újjászervezésének koordinálásáért felelős kormánybiztos (szakmai felügyelet a miniszter helyett és nevében eljárva)	tulajdonosi jogok és szakmai felügyelet
26.		Gödöllői Királyi Kastély Közhasznú Nonprofit Kft.	társasági portfólió kezeléséért felelős helyettes államtitkár (tulajdonosi jogok), illetve kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár (szakmai felügyelet)	
27.		Helikon Kastélymúzeum Közhasznú Nonprofit Kft.		
28.		Várgondnokság Nonprofit Kft.	társasági portfólió kezeléséért felelős helyettes államtitkár (tulajdonosi jogok), illetve közigazgatási államtitkár (szakmai felügyelet)	
29.		Széchenyi Programiroda Tanácsadó és Szolgáltató Nonprofit Kft.		
30.		Új Világ Nonprofit Szolgáltató Kft.		
31.	Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.	nemzetpolitikáért felelős államtitkár		

¹¹⁹ A 2015. július 14-ig hatályos SZMSZ a The Hungary Initiatives Inc. esetében is a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt álló, kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkárt jelölte meg felelős vezetőnek, ezt követően viszont közvetlenül a közigazgatási államtitkárt határozza meg felelősként a szabályzat.

¹²⁰ A 2014. július 14-ig hatályos SZMSZ a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelőségi körében említette a Welt2000 Kft. feletti tulajdonosi jogok gyakorlását is.

A legjelentősebb változás a gazdasági társaságok tekintetében történt, ugyanis – miképpen fentebb említettem – a 2016 nyarán megfigyelhető változások eredményeképpen olyan társaságok kerültek ki a háttérapparátus szakmai felügyelete és/vagy tulajdonosi joggyakorlása alól (és kerültek át a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz), mint a Magyar Fejlesztési Bank Zrt., a Magyar Posta Zrt., az Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt. (ENKSZ), a Központi Adatgyűjtő és Feldolgozó Zrt. (KAF).

4. Rövid összegzés

A fentiekben a miniszterelnöki háttérapparátus 2010-2016 közötti időszakát három aspektusból vizsgáltam meg. Egyfelől áttekin tettem a szervezetét és működését érintő legfontosabb változásokat, másfelől részletesen elemeztem az állami vezetői személyi állományát, végül kiemeltem tevékenységének legfontosabb funkcióit, illetve azok átalakulását.

A szervezet és működés tekintetében legfontosabb következtetésem, hogy a miniszterelnök mögötti háttérapparátus folyamatosan változik, mozgásban van, s nemcsak a részletkérdések, hanem szervezetének és működésének jellege, alapvető összetétele, felépítése is permanensen átalakul. Egyelőre tehát nincs olyan „nyugvópont”, amikor relatíve tartós és állandó elrendezés jönne létre.

A struktúra folyamatos és jelentős átalakulása természetesen a miniszterelnöki háttérapparátus állami vezetői, parlamenti, közigazgatási, szakpolitikai és helyettes államtitkárai fluktuációja tekintetében is megnyilvánul. Ebben a vonatkozásban egyfelől az állami vezetői (és a tanulmányban nem elemzett

teljes minisztériumi) állomány jelentős és folyamatos létszámnövekedése figyelhető meg, másfelől a struktúra változásaihoz természetesen folyamatosan hozzá kell igazítani a vezetői állományt is, ekként az elmúlt hat évben gyakoriak voltak a különféle vezetői átrendeződések is.

A miniszterelnöki háttérapparátus tevékenysége tekintetében az említett három fő – politikai, közigazgatási és szakpolitikai – funkció domborodott ki, amelyek egyre erőteljesebb szerepet adnak a miniszterelnököt segítő szervezetnek. A 2016 nyarától megfigyelhető változások a Miniszterelnökséget vezető miniszter számára egyfajta operatív miniszterelnöki funkciót biztosítottak a kormányzati döntéshozatalban, teret biztosítva ezzel a miniszterelnök számára az ország geopolitikai és nemzetközi „horizontból” történő kormányzására.

Folyamatosan felmerülő kérdés, hogy vajon lehet-e hatékonyan működtetni egy ekkora méretű és feladatkörű szervezetet, főként, hogy annak struktúrája, funkciói és vezetői állománya is dinamikus mozgásban van? A 2014 nyarától eddigi eltelt két és fél év nyilvánvalóan még nem ad kellő alapot az értékelésre, az viszont látható, hogy nem véletlenül változik állandóan a miniszterelnök mögötti háttérapparátus. Egyrészt maga a szervezet is folyamatosan keresi az ideális működés feltételeit, másfelől a minisztériumokkal és a kormányzati hatékonysággal elégedetlen miniszterelnök is egyre több kérdést von magához¹²¹, illetve a mögötte dolgozó apparátushoz. Ugyanakkor – miképpen erre az elmúlt hat évből több példát is bemutatam – a miniszterelnök nemcsak centralizációt hajtott végre, hanem időnként saját háttérapparátusában is átrendezte a hatalommegosztás rendszerét.

¹²¹ Sárközy Tamás szerint a miniszterelnök – a Belügyminisztérium mellett – leginkább a Miniszterelnökségben bízik meg, s ha a kormányzati munkában valami nem, vagy csekély hatékonysággal megy, azt ide telepíti. L. Sárközy: i. m. 189., illetve Franzel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik... 235. o.

Varga Zoltán, bíró

*Szombathelyi Közigazgatási és Munkaiügyi
Bíróság, Észak-dunántúli Közigazgatási és
Munkaiügyi Regionális Kollégium*

Quo vadis földbizottság? A helyi földbizottságok ügyféli jogállása és kereshetőségi joga

A szerző köszönetét fejezi ki annak a pezsgő szakmai műhelynek, mely a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaiügyi Bíróságon, illetve az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaiügyi Regionális Kollégiumban körbeveszi.

A nyári „uborkaszezon” közepén, 2016. július 1. napjával sommás kormányrendelet jelent meg a Magyar Közlönyben, melynek címe: a helyi földbizottságok ügyféli jogairól. A 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet mindössze két szakaszból áll. Az 1. § szerint a helyi földbizottság, vagy az annak feladatát a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Fétv.) alapján ellátó Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara (Kamara) az ügyfél jogait gyakorolja az e feladatkörét érintő közigazgatási hatósági eljárásokban. A 2. § pedig arról rendelkezik, hogy a Korm. rendelet rendelkezéseit a hatálybalépésekor folyamatban lévő és a megismételt eljárásokban is alkalmazni kell.

Tanulmányomban a fenti, meglehetősen rövid, ám annál lényegretörőbb és határozottabb jogszabály megalkotásának indokait és előzményeit tekintem át, melynek során vázolom a helyi földbizottságokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, az Alkotmánybíróság álláspontját, illetve a kialakult (kialakulóban lévő) bírói gyakorlatot. A fentiek áttekintését követően arra igyekszem választ adni, hogy a helyi földbizottság és a jogkörében eljáró Kamara rendelkezik-e perindítási jogosultsággal, illetve kereshetőségi joggal a képviselő-testület kifogást elbíráló határozatával szemben kezdeményezett peres eljárás-2016/2.

ban, azaz a Kamara keresetlevelét a Pp. 130. § alapján kell-e elutasítani, vagy a keresetet ítélettel kell-e elutasítani kereshetőségi jog hiánya miatt.

1. A helyi földbizottságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések

A helyi földbizottságok intézményét a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Fftv.) 68. § rendelkezései vezették be a magyar jogrendszerbe. Az Fftv. 68. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak. A 68. § (2) bekezdése szerint e helyi gazdálkodói közösség képviselői szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság. Az Fftv. 68. § (3) bekezdése alapján a helyi földbizottság feladata, hogy a település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatóságába spekulatív földszerzések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képző fölbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése érdekében a fölbirtok-politikai célokkal összhangban a 24. és 25. §-ban foglalt feladatának gyakorlásával befolyásolja.

Az Fftv. 68. §-ához fűzött miniszteri indoklás szerint a helyi földbizottság a magyar jogban új elemként jelenik meg, azonban számos más európai ország már régebb óta alkalmazza a helyi közösségek bevonását a földszerzési eljárásba. Ezen új intézmény bevezetésével a helyi érdekek és viszonyok - a hatóság által egyébként nem ismert - szempontjai jelenhetnek meg, ami teljesebb képet ad az eljáró hatóság számára a mérlegelés lefolytatásához. A földbizottság nem hatóság, eljárása nem önálló közigazgatási vagy szakhatósági eljárás, így a nyilatkozata ellen sem felszólalásnak, sem panasznak, sem más jogorvoslatnak nincs helye.

A helyi földbizottságnak, illetve a jogkörében eljáró Kamarának a termőföld tulajdonjogának megszerzésére irányuló adásvételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárásban biztosít szerepet az Fftv. A termőföld eladására vonatkozó elfogadott vételi ajánlatot adásvételi szerződésbe kell foglalni, s a vételi ajánlatot a tulajdonosnak közölnie kell az Fftv.-n, más törvényen és a megállapodáson alapuló elővásárlási jog jogosultjával, jogosultjaival – az Fftv.-n alapuló elővásárlási jog esetén a föld fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzője útján, egyéb elővásárlási jog esetén pedig közvetlenül is közölni kell a jogosultakkal. Az elővásárlási jog jogosultja az ajánlat közlésétől számított 60 napos jogvesztő határidőn belül tehet a jegyzőnél az adásvételi szerződésre elfogadó, vagy az elővásárlási jogáról lemondó nyilatkozatot. A jegyző a nyilatkozattételre nyitva álló határidő leteltét követő 8 napon belül a beérkezett, illetve az átvett jognyilatkozatokról iratjegyzéket készít, és azt az adásvételi szerződés eredeti példányával, valamint a jognyilatkozatokkal együtt megküldi a mezőgazdasági igazgatási szerv részére jóváhagyás céljából. A mezőgazdasági igazgatási szerv az Fftv. 23. § alapján „érvényességi szűrést” végez a hozzá beérkezett adásvételi szerződések és elfogadó jognyilatkozatok vonatkozásában: azok tartalma és alaki kellékei alapján ellenőrzi az érvényességi és hatályossági feltételeknek való megfelelést. Az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül a mezőgazdasági igazgatási szerv dönt az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadásáról, ha a szerződés, vagy az elfogadó jognyilatkozat nem felel meg az Fftv. 23. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek. Amennyiben a mezőgazdasági igazgatási szerv nem tagadja meg az adásvételi szerződés jóváhagyását, haladéktalanul megkeresi a helyi földbizottságot állásfoglalásának beszerzése céljából. Az Fftv. 24. § (1) bekezdése alapján a helyi földbizottság 15 napon belül kiadja az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalását. A helyi földbizottság az adásvételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen az

Fftv. 24. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerint értékeli, s adja meg állásfoglalását. A helyi földbizottság állásfoglalásával szemben az eladó, a vevő és a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület megváltoztatja az állásfoglalást, ha annak kiadására az Fftv. 23-25. §-ai megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja. Bár az Fftv. és az Fétv. nem szabályozza, az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) határozatával (a továbbiakban: AB határozat) alkotmányos követelményként előírta, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat vehető igénybe. A bírósági felülvizsgálat elvégzésére pedig a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság rendelkezik hatáskörrel.

2. A helyi földbizottság jogállása az AB határozat szerint

Az AB határozat indokolásának 51. margószámában a taláros testület leszögezi, hogy a földbizottság nem köztestület, „ennek ellenére mint valamely település termőföldet művelő gazdálkodói közösségének a törvény által létrehozott képviseleti szerve a gazdasági élet ama fakultatív köztestületeire emlékeztet, amelyek a XX. század elején jelentek meg hazánkban¹”. Az Alkotmánybíróság utalt még a legelők birtokosai által alkotott közbirtokosságra, mint a helyi földbizottság létrehozatala szempontjából figyelembe vett jogtörténelmi előképre. Az AB határozat a helyi földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján azt a következtetést vonta le, hogy a jogalkotó a földbizottságot „nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára²”. Az Alkotmánybíróság szerint az Fftv. a helyi földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít, amelyet „a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi

¹ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat indokolásának 51. margószáma

² 17/2015. (VI. 5.) AB határozat indokolásának 56. margószáma

szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) képviselőtében gyakorol³”. A földbizottság érdekeltsége tehát magánjogi természetű és közvetett jellegű (mivel a földbizottság tagja a saját vagy hozzátartozója ügyével összefüggő eljárásban nem vehet részt). A helyi földbizottságot tehát közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, annak ellenére, hogy az Fftv. és az Fétv. működési szabályokat határozott meg számára. A helyi földbizottság állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit ugyanis a mezőgazdasági igazgatási szerv alkalmazza.

Az AB határozat indokolásának 74. margószáma alapján a helyi földbizottság mint közvetett magánjogi jogosult értékelésen alapuló állásfoglalása a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása szempontjából az ügyfél nyilatkozatával esik azonos megítélés alá.

Czine Ágnes alkotmánybíró az AB határozathoz fűzött különvéleményében kifejti, hogy a helyi földbizottság nem tekinthető magánjogi érdekeltnek, hiszen a helyi közérdek érvényesítése céljából jár el. Amennyiben mégis magánjogi érdekeltnek tekintenénk, akkor pedig nem gyakorolhatna vétőjogot a vele azonos magánjogi jogállású személyek adásvételi szerződésének hatályosulási folyamatában⁴.

Kiss László alkotmánybíró különvéleményében még inkább górcső alá veszi a helyi földbizottságok jogállását, s megállapítja, hogy e testületek nem magánjogi jogosultsággal rendelkeznek, hanem közhatalmat gyakorolnak. Álláspontja szerint a helyi földbizottság egyetértési joga révén a mezőgazdasági igazgatási szervvel „együttdöntési” joggal rendelkezik, így az ügydöntő határozat meghozatalában – közhatalmi szervként – közvetlenül maga is részt vesz.

3. Problémafelvetés: pert indít a Kamara

A helyi földbizottság, illetve a jogkörében eljáró Kamara jogállásával kapcsolatos problémák akkor kerültek felszínre a joggyakorlatban, amikor a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv bírósági felülvizsgálat iránti kereseti kérelmeket terjesztett elő az állásfoglalását megváltoztató képviselőtestületi határozatokkal szemben. A magyar bírói kar előtt három lehetőség kínálkozott és kínálkozik jelenleg is az ilyen jellegű közigazgatási perekben: a keresetlevél Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja szerinti idézés kibocsátása nélküli elutasítása, a kereset elutasítása keresetlenség jog hiányában, illetve a per érdemi tárgyalása és érdemi ítélet hozatala.

A kérdéssel először a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumvezetők 2016. február 26. napján megtartott értekezlete foglalkozott, s rögzítette, hogy a helyi földbizottság a saját állásfoglalása elleni kifogást elbíráló képviselő-testületi hatósági eljárásban sem ügyfél nem volt, sem az eljárás egyéb résztvevőjének nem tekinthető. A képviselő-testület nem a helyi földbizottsággal szemben folytatta le az eljárást, nem a helyi földbizottság kérelmére járt el. Bár a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti, a bírói gyakorlat egyértelművé tette, hogy az elsőfokú közigazgatási hatósági eljárás során az elsőfokú közigazgatási szerv döntésével szemben felülvizsgálati kérelmet nem nyújthat be. A regionális kollégiumvezetők szerint a kifogást elbíráló képviselő-testületi határozat bírósági felülvizsgálata során a helyi földbizottság ügy tekinthető, mint quasi elsőfokú szervként eljáró testület. A képviselő-testület előtti eljárásban az ügyfél jogállása nem illette meg, egyéb érintettsége közvetett, ezért a Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja alapján a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának van helye.

³ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat indokolásának 56. margószáma

⁴ 17/2015. (VI. 5.) AB határozathoz fűzött különvélemény (158. margószám) 2016/2.

Az elsőfokú és a másodfokú bíróságok eltérő álláspontokra helyezkedtek a Kamara perindításával kapcsolatban. A Veszprémi Törvényszék – az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyva – a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása mellett tette le voksát. Hivatkozott az Fétv. 27. § (1) bekezdésére, mely rögzíti, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv hatósági jóváhagyásához kötött, a föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló szerződés hatósági jóváhagyására vonatkozó eljárásra az Fftv.-ben és az Fétv.-ben foglalt eltérésekkel a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Fétv. 27. § (2) bekezdése meghatározza azokat a személyeket és szervezeteket, akik a fenti eljárásban ügyfélnek minősülnek. E felsorolás taxatív, így kizárja az ügyféli jogállás meghatározása kapcsán a Ket. 15. § (1) bekezdésének alkalmazását. A törvényszék a Ket. 15. § (4) bekezdése kapcsán rögzítette, hogy „a feladatköri érintettségén alapuló ügyféli jogállás annak alapján keletkezik, hogy a közigazgatási szervek feladatai nem egyeznek meg a jogi felhatalmazásban biztosított hatáskörrel, ugyanakkor az ügyben hozandó döntés kihatással lehet arra a közérdekre, amelynek érvényre juttatására a feladattal érintett szerv (földbizottság) hivatott⁵”. A képviselő-testület eljárása során azt vizsgálhatja, hogy a kifogást előterjesztő által felhozottak az állásfoglalás törvényességét és megalapozottságát megingatják-e, vagy sem. Amennyiben a képviselő-testület megváltoztatja a helyi földbizottság állásfoglalását, nem állapít meg többletjogot, vagy kötelezettséget, nem von el a meglévőből újabb jogot a földbizottságtól, csupán az Fftv. 23-25. §-aival kapcsolatban fejti ki eltérő törvényességi értékelését. Ennek következtében a helyi földbizottságnak nem lesz több vagy kevesebb, esetleg más a jogszabályi feladata, hiszen e feladatát már ellátta azzal, hogy állásfoglalását kiadta. A helyi földbizottság az „állásfoglalás kiadásával juttatta ugyanis kifejezésre, hogy a törvényi szempontok szerint

az adásvételi szerződést a helyi gazdálkodó közösség képviselőjében értékelte⁶”.

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a Veszprémi Törvényszékhez hasonlóan értékelte a kamarai szerv perindítási jogosultságát, s a Kamara keresetlevelét idézés kibocsátása nélkül elutasította. Indokolásában utalt a Ket. 15. § (1) bekezdésére, az Fftv. 68. § (3) bekezdésére és az AB határozat indokolásának 56. margószámában foglaltakra, s rögzítette, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalásával szemben benyújtott kifogást a képviselő-testület bírálja el, egyfajta jogszerűségi felülvizsgálatot végezve a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv települési földek tulajdonjoga forgalmának befolyásolási tevékenysége vonatkozásában. A képviselő-testület tehát nem azt vizsgálja, hogy a „helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése megfelelő volt-e, hanem azt, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv betartotta-e az eljárásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket. Előbbi esetben a helyi földbizottságnak fennállna a jogi érdekeltsége a képviselő-testületi határozat felülvizsgálata iránti perben, hiszen az általa képviselt gazdálkodó közösség érdekeibe avatkozna be a képviselő-testület. Utóbbi esetben azonban a képviselő-testület nem a gazdálkodó közösség érdekei vizsgálata alapján hozza meg döntését, hanem kizárólag a helyi földbizottság eljárásának jogszerűségét vizsgálja⁷”. Utóbbi esetben a helyi földbizottság jogi érdekeltsége „elenyészik”.

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fenti végzését a Szombathelyi Törvényszék hatályon kívül helyezte, s a per további tárgyalására utasította az elsőfokú bíróságot. Határozatának indokolásában lakonikusan kifejtette, hogy a Kamara ügyfélnek tekinthető a képviselő-testületi határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban – a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján. Utalt

⁵ Veszprémi Törvényszék 3.Kpkf.20.215/2016/3. számú végzése
 2016/2.

⁶ Veszprémi Törvényszék 3.Kpkf.20.215/2016/3. számú végzése

⁷ Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.097/2016/2. számú végzése

még a 21/2016. számú közigazgatási elvi döntésre is, mely megállapította, hogy a földbizottság a szerződés jóváhagyási eljárásban hozott állásfoglalása tekintetében kereshetőségi joggal nem rendelkezik. Az elvi döntés alapját képező, a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hozott 12.K.27.292/2015. számú ítélet utalt arra, hogy a közigazgatási perben a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog nem minden esetben egyezik meg. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy „a felperes keresetében nem igazolta a kereshetőségi jogát, a bíróság felhívására sem jelölt meg olyan közvetlen jogi érdekeltséget, amely alátámasztaná azt, hogy az alperessel szemben igényét érvényesítheti. Nem adott elő olyan konkrét és egyedi jogsérelmet, amely számára abból fakad, hogy az alperes az alperesi beavatkozók és az eladók közötti adásvételi szerződést jóváhagyta⁸”. Az elsőfokú bíróság – az AB határozat megállapításaira is utalva – rögzítette, hogy a helyi földbizottság, illetve a Kamara olyan sajátos magánjogi jogosultsággal rendelkezik, amelyet „a termőföld forgalmával érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) képviselőként gyakorol⁹”. A helyi földbizottság állásfoglalása olyannak tekinthető, mint egy hatósági eljárásban hozott elsőfokú döntés. A kereshetőségi joggal kapcsolatban a szolnoki ítélet – a 2/2004. közigazgatási jogegységi határozatra is utalva – rámutat arra, hogy „a közigazgatási perben a perindítási jogosultság feltétele a fél jogképessége, továbbá az, hogy az eljárás alapjául szolgáló ügy a fél jogát, vagy törvényes érdekét érintse. A fél érintettsége a kereshetőségi jogban (perbeli legitimitáció) valósul meg. A kereshetőségi jog közvetlen érintettséget, meghatározott érdekeltségi kapcsolatot feltételez. A kereshetőségi jog alapvetően anyagi jogi kérdés, a félnek a vitában való anyagi jogi érdekeltségére vonatkozik, és így a jogvita érdeme körében

bírálható el, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi¹⁰”.

A fentiek alapján látható, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv által indított perek a végeredményt illetően a felperes peresztesésével zárulnak. Nem mindegy azonban az, hogy a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül utasítja el a bíróság az ügyféli minőség hiányára hivatkozva, vagy ítélettel utasítja el a keresetet a kereshetőségi jog hiánya miatt. A jogalkalmazás egységeségének biztosítása érdekében kiemelkedő érdek fűződik ahhoz, hogy a bíróságok azonos elvek és szempontok szerint ítéljék meg a helyi földbizottság és a jogkörében eljáró kamarai szerv jogi helyzetét, ügyféli minőségét.

4. Ügyfél-e a Kamara?

Látszólag a címben feltett kérdésnek már nincs relevanciája, ugyanis a 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet – rövidre zárva a bírósági gyakorlatban mutatkozó bizonytalanságokat – kimondta, hogy a Kamara az ügyfél jogait gyakorolja az e feladatkörét érintő közigazgatási hatósági eljárásokban. A Korm. rendelet hatálybalépését megelőzően első fokon befejezett bírósági eljárásokat érintő másodfokú bírósági eljárások kapcsán azonban jelentőséggel bír a címben feltett kérdés. A Korm. rendelet ugyanis csak a hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben és a megismételt eljárásokban alkalmazandó.

A kérdésnek már csak abból a szempontból is van relevanciája, hogy miként érvényesül az egységes jogalkalmazási gyakorlat a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok létrejöttét követően. Gondolok itt arra, hogy a 2016. február 26-i regionális kollégiumvezetői értekezleten elfogadott álláspont szerint a Kamara által előterjesztett keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani, a Kúria által közzétett közigazgatási elvi döntés azonban a kereset érdemi elutasítását

⁸ 21/2016. számú közigazgatási elvi döntés 22. pontja

⁹ 21/2016. számú közigazgatási elvi döntés 24. pontja
 2016/2.

¹⁰ 21/2016. számú közigazgatási elvi döntés 27. pontja

propagálja keresetőségi jog hiányában. A regionális kollégiumvezetői értekezleten részt vett a Kúria közigazgatási szakágának képviselője is, s részéről sem hangzott el az elfogadott állásponttal ellentétes felvetés. A problémát csak fokozza, hogy az egységes közigazgatási és munkaügyi jogalkalmazás biztosítása érdekében létrejött egyes regionális kollégiumok üléseiken álláspontokat fogadtak el a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának verzióját támogatva. Melyik álláspontot tegye magáévá az elsőfokú bíró: a tagságával működő regionális kollégium állásfoglalását, vagy a Kúria által közölt elvi döntést? Jelen tanulmánynak nem célja megválaszolni az ebben a bekezdésben feltett kérdést, kizárólag annak vizsgálatával foglalkozik, hogy a Korm. rendelet megjelenése előtt a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv ügyfélnek volt-e tekintendő, vagy sem.

A feltett kérdésnek abból a szempontból is jelentősége lehet, hogy a közigazgatási perben a perindítási jogosultság és a keresetőségi jog vonatkozásában egységes jogalkalmazói gyakorlat alakuljon ki.

5. Kísérlet a kérdés megválaszolására

a) A perindítási jogosultság és a keresetőségi jog elhatárolása

A kérdés megválaszolásához vezető út első állomása a perindítási jogosultság és a keresetőségi jog fogalmának tisztázása, illetve egymástól való elhatárolása.

A bírói gyakorlat különböző elvi döntéseken keresztül kimunkálta a fenti két fogalom közötti különbségeket, illetve a hiányuk esetére alkalmazható jogkövetkezmények eltérőségét. A BDT2000. 346. számú eseti döntés szerint a perbeli legitimációtól meg kell különböztetni a keresetőségi jogot, ugyanis nem azonos tartalmúak. A perbeli legitimáció hiánya perakadálynak minősül, amely az ügy érdemi vizsgálatát mellőzi, meghatározza ki jogosult a keresetlevél benyújtásával a per

megindítására, illetve a keresetlevélben felhozott jogalapon kivel szemben indítható meg a per. A keresetőségi jog igényérvényesítési jogosultság, meghatározza, hogy a perbeli alanyi jog a konkrét felperest az adott tényállás alapján a konkrét alperessel szemben megilleti-e. A döntés szerint a perbeli legitimáció és a keresetőségi jog nem azonos tartalmú kifejezések, „mindkét fogalom az anyagi jogszabályokon alapuló, a perbeli legitimáció esetében részben a Pp. különleges eljárásaiban esetenként külön nevesített, részben anyagi jogszabályokban szabályozott perindítási jogot jelent s közöttük a különbség a perjogi következményekben mutatkozik¹¹”. Az aktív, illetve passzív perbeli legitimáció annak a jogszabályi (formális) meghatározása, hogy ki jogosult a keresetlevél benyújtásával a per megindítására, illetve a keresetlevélben felhozott jogalapon kivel szemben indítható meg a per. Ha a keresetlevelet nem ilyen személy nyújtja be, vagy nem ilyen személy van alperesként megjelölve, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani, illetve amennyiben a perindítás hatályai már beálltak, az eljárást meg kell szüntetni. A döntés szerint keresetőségi jogon „igényérvényesítési jogosultságot értünk, nevezetesen azt, hogy a perbeli alanyi jog a konkrét felperest az adott tényállás alapján a konkrét alperessel szemben megilleti-e¹²”. Lényegében a fent kifejtett jogi álláspontot ismétli meg a BDT2003. 758. számú eseti döntés is. A BDT2005. 1145. számú eseti döntés szerint a keresetőségi jogot meg kell különböztetni a perindítási (kereseti) jogtól. Ez utóbbinak csak a perbeli jogképesség az előfeltétele, míg a keresetőségi jog (perbeli legitimáció, igényérvényesítési jogosultság) ezzel szemben a fél és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik, azt jelenti, hogy a felperest megilleti a keresettel érvényesített jog az alperessel szemben. A perbeli legitimáció hiánya esetén - törvényi kivételtől eltekintve - a keresetet ítélettel kell elutasítani. A Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontjában meghatározott esetekben a perbeli legitimáció perelőfeltételnek

¹¹ BDT2000. 346. számú eseti döntés

¹² BDT2000. 346. számú eseti döntés

minősül, mely szabályt megszorítóan kell alkalmazni. A Pp. 130. § (1) bekezdése g) pontjának alkalmazása kapcsán az eseti döntés indokolása kifejtette, hogy a Pp. 1995-ös módosítása aktív vagy passzív perbeli legitimitációt perelőfeltétellé tette azáltal, hogy hiányát külön keresetlevél elutasítási okként szabályozta. A Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontját azonban megszorítóan kell alkalmazni, „kizárólag azokra az esetekre vonatkozik, amikor a jogszabály konkrétan, és kifejezetten, a perbeli pozíciók szempontjából nevezi meg, illetve sorolja fel azt, hogy ki jogosult az adott per megindítására, illetve mely személy ellen kell azt megindítani. A valóban a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja alá tartozó esetekben sincs azonban mód a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítására akkor, ha magából a keresetlevélből nem állapítható meg azonnal, további vizsgálódás nélkül az aktív, vagy passzív perbeli legitimitáció hiánya¹³”.

A fenti bírósági döntések alapján a perbeli legitimitációnak két oldala van. Az eljárási (processzuális) perbeli legitimitáció (perindítási jogosultság) azt határozza meg, hogy a jogszabály kifejezett rendelkezése alapján ki indíthat pert (aktív perbeli legitimitáció), illetve ki ellen lehet pert indítani (passzív perbeli legitimitáció). Amennyiben a fenti perbeli legitimitáció valamelyik esete nem áll fenn, akkor a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani. Az anyagi jogi perbeli legitimitáció (kereshetőségi jog) a fél és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik, azt határozza meg, hogy a felperest megilleti-e a keresettel érvényesített jog az alperessel szemben. A kereshetőségi jog hiánya a kereset ítélettel való elutasításához vezet.

Az önkormányzatok perindítási jogosultságának vizsgálata körében a Legfelsőbb Bíróság a 2/2004. közigazgatási jogegységi határozatában rámutatott arra, hogy „a közigazgatási perben a perindítási jogosultság feltétele a fél jogképessége, továbbá, hogy az eljárás alapjául szolgáló ügy a fél jogát vagy

törvényes érdekét érintse. A fél érintettsége a kereshetőségi jogban (perbeli legitimitáció, legitimitáció ad causam) valósul meg. A kereshetőségi jog közvetlen érintettséget, meghatározott érdekeltségi kapcsolatot feltételez¹⁴”. Mivel a kereshetőségi jog anyagi jogi kérdés, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi. A közigazgatási jogegységi határozat fenti indokolását vette át a szolnoki ítélet, mely a Kúria elvi döntéseként is megjelent.

b) Ügyféli minőség hiánya – perindítási jogosultság – kereshetőségi jog

Az előző alfejezetben megtörtént a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog egymástól történő elhatárolása. Ebben az alfejezetben már konkrétan arra keresem a választ, hogy a Kamara ügyfélnek tekinthető-e, s az ügyféli minőség vizsgálata a perindítási jogosultság vagy a kereshetőségi jog kérdésköréhez kapcsolódik-e.

Jelenleg a Pp. 327. § (1) bekezdése határozza meg a közigazgatási per indítására jogosultak körét. Eszerint közigazgatási per indítására jogosult az ügyfél és a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője. E jogszabályi rendelkezésnél máris meg kell állnunk, ugyanis a Pp. a közigazgatási per indítására jogosultak kapcsán jelenleg eltérő szabályozást tartalmaz, mint amely a 2/2004. közigazgatási jogegységi határozat alapjául szolgált. A közigazgatási jogegységi határozat meghozatalának időpontjában a Pp. 327. § (1) bekezdése így rendelkezett: a közigazgatási per indítására az jogosult, akinek jogát vagy törvényes érdekét az eljárás alapjául szolgáló ügy érinti. A Pp. korábban tehát nem jelölte meg kifejezetten a perindításra jogosultak körét, a Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja csak abban az esetben volt alkalmazható – összhangban a közigazgatási jogegységi határozat indokolásával –, amennyiben a jogszabály kifejezetten megjelölte a perindításra jogosultat, s a

¹³ BDT2005. 1145. számú eseti döntés 2016/2.

¹⁴ Az önkormányzatok perindítási jogosultságáról szóló 2/2004. közigazgatási jogegységi határozat indokolásának IV. része

keresetlevelet nem ez a személy nyújtotta be. A Pp. jelenlegi 327. § (1) bekezdése azonban a korábbi homályos, s jogbizonytalanságot eredményező jogszabályi rendelkezéssel szemben konkretizálta a perindításra jogosult személyi kört: a közigazgatási hatósági eljárásban részt vett ügyfél, illetve a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője. Az ügyfélre vonatkozó rendelkezéseket a Ket. 15. § szabályozza, az eljárás egyéb résztvevőit pedig a Ket. 172. § e) pontja sorolja fel (a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, az ügyfél képviselője és a hatósági közvetítő). A Pp. jelenlegi szabályozása tehát megkönnyítette a közigazgatási bíróság dolgát: a perindítási jogosultság szempontjából csak azt kell megnéznie, hogy a felperes ügyfél volt-e a közigazgatási hatósági eljárásban, illetve egyéb eljárási résztvevőként a felülvizsgálni kért döntés tartalmaz-e reá vonatkozó rendelkezést. Amennyiben a felperes nem felel meg a fenti feltételeknek, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani. Ezért is aggályosnak tartom a 21/2016. számú közigazgatási elvi döntésben foglaltakat, hiszen az egy olyan közigazgatási jogegységi határozaton alapul, amely eltérő jogszabályi rendelkezés értelmezése kapcsán született. A Pp. korábbi 327. § (1) bekezdése kapcsán valóban szükséges volt a legfőbb bírói szerv iránymutatása a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog elhatárolása kapcsán, hiszen a jogszabályi rendelkezés nem egyértelműen határozta meg a közigazgatási per indítására jogosult személyi kört. Jelenleg azonban a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog kapcsán nincs szükség ilyen jogalkalmazási mankóra.

A fentiek alapján tehát a Kamara által előterjesztett keresetlevél kapcsán a közigazgatási bíróságnak első körben azt kell górcső alá vennie, hogy a Kamara ügyfél volt-e a megelőző közigazgatási hatósági eljárásban, illetve az eljárás egyéb résztvevőjeként szerepelt-e. A Korm. rendelet megjelenését megelőző ügyféli minőség hiánya magából a kormányrendeletből is következik: mivel e jogalkotási produktum avatta a helyi földbizottságot és a

jogkörében eljáró kamarai szervet ügyféllé, így előtte nem volt ügyfél. Különben mi szükség lett volna a két szakaszt tartalmazó Korm. rendelet megalkotására?

A fenti leegyszerűsítő megoldás mellett más módon is levezethető a Kamara ügyféli minőségének hiánya. A Pp. 327. § (1) bekezdése a perindításra jogosult személyi kör vonatkozásában visszaütal a Ket. 15. §-ában rögzített ügyfél-fogalomra. A lex specialis derogat legi generali ősi jogelvé alapján azonban először nem a Ket.-ben rögzített ügyfél-fogalmat kell megvizsgálni. Az Fétv. 27. § (1) bekezdése ugyanis a föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló szerződés hatósági jóváhagyására vonatkozó eljárására – az Fftv.-ben és az Fétv.-ben foglalt eltérésekkel – a Ket. szabályait rendeli alkalmazni. Mivel az Fétv. 27. § (2) bekezdésében taxatív felsorolja azokat a személyeket és szervezeteket, akik (amelyek) a fenti eljárásban ügyfélnek minősülnek, így a Ket. ügyfél-fogalmának alkalmazásáig el sem juthatunk, hiszen az Fétv. a Ket. szabályaihoz képest az ügyféli minőség kapcsán eltérő szabályokat tartalmaz. A föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló szerződés hatósági jóváhagyására vonatkozó eljárásban az alábbi személyek, szervezetek tekinthetők tehát ügyfélnek: a jogügyletben résztvevő természetes személy, gazdálkodó szervezet; az állam tulajdonjogának megváltozásával járó jogügylet esetén az állam tulajdonosi jogait gyakorló szervezet, illetve vagyonekezelői jog fennállása esetén a vagyonekezelő; a jogügylet tárgya szerinti földre elővásárlási joggal rendelkező személy; az ingatlan-nyilvántartásból kitűnő egyéb jogosult, akinek a földre vonatkozó jogát az eljárás érinti, ideértve az ingatlan-nyilvántartásba még be nem jegyzett, széljegyzett bejegyzés iránti kérelem jogosultját és kötelezettjét; az Fftv. szerinti közeli hozzátartozó, akinek e helyzetére tekintettel jött létre az a jogügylet, amelynek érvényességi feltétele a közeli hozzátartozói viszony fennállása; mindazon egyéb jogosult, akinek a földre vonatkozó jogát a jogügylet érinti. A 27. § (2) bekezdésének utolsó eleme tartalmaz tágabb személyi kört, a helyi földbizott-

ság és a jogkörében eljáró kamarai szerv azonban e körbe sem fér bele, hiszen a jogügylettel érintett földre vonatkozóan nem áll fenn (nem állhat fenn) semmilyen jogosultsága.

A Ket. 15. §-ában meghatározott ügyfél-fogalomnak sem felel meg egyébként a Kamara. A Ket. 15. § (1) bekezdésének immanens eleme a jog, vagy jogos érdek ügy általi érintettsége. Az AB határozat 56. margószámában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Fftv. a földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít, amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) képviselőjében gyakorol. Az AB határozat tehát világosan rögzíti, hogy a földbizottság az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezik. Mivel a termőföldet érintő egyes konkrét jogügyletek vonatkozásában alanyi joggal sem a helyi földbizottság, sem az általa képviseltek nem rendelkeznek, így a Kamara vonatkozásában a jogi érdekelttség nem állapítható meg. A Ket. 15. § (4) bekezdése szerint az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti. Az ügyféli minőség ezen bekezdés szerinti vizsgálatának első lépése annak meghatározása, hogy a jogalkotó milyen entitást ért „szerv” alatt. E titokzatos szervnek az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként nem szabad részt vennie, de feladatkörét az ügynek érintenie kell. Mivel e szervet a Ket. említi, logikus következtetésnek tűnhet azt feltételezni, hogy közigazgatási szervről van szó. E feltételezést az is erősíti, hogy e szerv feladatkörét egy közigazgatási hatósági ügy érintheti. A Pp. 324. § (3) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szerv a közigazgatási határozat meghozatalára jogosult szerv, szervezet vagy személy. A közigazgatási szerv fogalmának immanens eleme tehát a közigazgatási határozat meghozatalára vonatkozó jogosultság. A helyi földbizottság azonban nem jogosult

közigazgatási határozat meghozatalára, arra ugyanis – a helyi földbizottság állásfoglalása alapján – a mezőgazdasági igazgatási szerv jogosult. Megközelíthetjük másik irányból is a Ket. 15. § (4) bekezdésében meghatározott szerv ügyféli minőségét. A Ket. azon szervek ügyféli jogállását tételezi, amelyeknél az adott közigazgatási hatósági ügyben hozandó döntés kihatással lehet arra a közérdekre, amelyekre érvényre juttatására e szervek hivatottak. Mivel a helyi földbizottságot az Alkotmánybíróság magánjogi érdekeltnek tekintette, így álláspontom szerint közérdeket érvényre juttató funkciója nem lehet az adásvételi szerződések jóváhagyása iránti eljárásban végzett befolyásoló tevékenysége kapcsán. A helyi földbizottság és a jogkörében eljáró kamarai szerv tehát nem minősül ügyfélnek a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján sem.

6. Zárszó

Tanulmányomban rámutattam arra, hogy a helyi földbizottság és a jogkörében eljáró kamarai szerv a Korm. rendelet megjelenését megelőzően nem minősült ügyfélnek – sem a Ket., sem az Fftv. rendelkezései alapján. Mivel nem volt ügyféli jogállása, a közigazgatási hatósági eljárás során ügyfélként nem vett részt, így közigazgatási per indítására sem jogosult a Pp. 327. § (1) bekezdése alapján. Ennek következtében a Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja alapján az általa előterjesztett keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellett (volna) utasítani.

A helyi földbizottság Korm. rendelet hatályba lépése előtti ügyféli minőségének értelmezése kapcsán sajnálatos módon előtérbe kerültek az egységes jogalkalmazás biztosítására irányuló törekvések árnyoldalai is. Gondolok itt arra, hogy a regionális kollégiumvezetők értekezletén többségi álláspontként elfogadásra került a – Kúria közigazgatási szakágának képviselője által sem ellenzett - Pp. 130. § (1) bekezdése szerinti megoldást preferáló javaslat, a Kúria viszont ettől eltérő közigazgatási elvi döntést tett közzé – amely egy olyan közigazgatási jogegységi határozaton alapul, amely jelen ügyben álláspontom

szerint már meghaladott jogértelmezést tartalmaz. A fentiekben bemutatott bizonytalanság leginkább az elsőfokú bíróságok ítélezési tevékenységét befolyásolja, hiszen a szakmai iránymutatással szolgáló bíróságok, testületek jogértelmezése nem egyöntetű és egyértelmű.

Kérdés, hogy a Korm. rendelet hatálybalépését követően mit hoz a jövő? A jogalkotási úton ügyféllé avanzsált helyi földbizottság és a jogkörében eljáró kamarai szerv által előterjesztett keresetlevél már nem utasítható el idézés kibocsátása nélkül. A közigazgatási bíróságoknak azonban ebben az esetben is vizsgálni kell a helyi földbizottság és a per

tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatot, a felperesnek az alperessel szembeni igényérvényesítési jogosultságát, azaz a felperes keresetösségi jogát – a kialakult bírói gyakorlat iránymutatásai alapján. Ebben a kérdésben pedig ítélettel kell állást foglalniuk a bíróságoknak.

A helyi földbizottság és a jogkörében eljáró szerv tehát az első „csatát” megnyerte, a jogalkotó elismerte ügyféli jogállását, az igényérvényesítési jogosultság kérdésében azonban a jelenlegi jogszabályi rendelkezések és az AB határozat alapján a bíróságok hivatottak dönteni.

Nyikos Bettina

joghallgató

Pécsi Tudományegyetem

*Állam-és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi
Tanszék*

Az egyablakos ügyintézési rendszer az ügyfelek és az ügyintézők szemszögéből

A tanulmány témájának megválasztásában jelentős szerepet játszott annak aktualitása, hiszen az elmúlt 5-6 év távlatában meglehetősen gyakran szabályozták ezt a területet, amely felettébb felkeltette az érdeklődésemet. A rendszerváltás óta hazánkban egyértelművé vált, hogy a hajdani közigazgatási rendszer tarthatatlan, hiszen az állampolgárok igényeit kielégíteni célzó közszolgáltatások nem kompatibilisek az elvárásokkal. A területi államigazgatás reformja tehát már közel egy évtizede napirenden van, amelyek megvalósításának mai napig részesei lehetünk. A tanulmányomban szeretném demonstrálni, hogy honnan, hova jutott el a magyar közigazgatás, ügyfél és kormányhivatali dolgozó véleményével szemléltetve. Egy konszolidált közigazgatás sok mindent elárul a Kormányról, hiszen egy állampolgár ügyeinek intézése során, akarva akaratlanul is belebotlik a közigazgatásba. Például gépjármű vásárlásakor, az okmányok névre íratása tekintetében, vagy gyermekvédelmi ügyek kapcsán és még sorolhatnám. Ennél fogva kifejezetten fontos, hogy az állampolgárok hogyan viszonyulnak a közigazgatáshoz, mivel az egyben a Kormányba vetett bizalmat is tükrözi.

I. Az integráció hatásai

Akarva-akaratlanul felmerül bennünk a kérdés, hogy ez esetben beszélhetünk-e átláthatóságról? A szervezet reformálása során egy még komplexebb szervezet jött létre, ahol a dolgozók és a szervezeti egységek száma megnőtt. Azonban csökkent a vezetők létszáma, illetve vezetők körében az illetmény

is csökkent. Megszűntek továbbá megyei és járási szintű szakigazgatási szervek.

Az integráció keretében az érintett szervek és az átvett feladatok a kormányhivatalokhoz kerültek, továbbá a feladatokat ellátó kormánytisztviselők és munkavállalók, valamint a feladatok ellátását biztosító infrastruktúra is.

Érdekes azonban, hogy az integrációból a NAV kimaradt, bár a második generációs kormányablakok megnyitásánál felmerült, hogy kapjon helyet a front Office munkáalomások között, de végül nem került integrálásra.

1. Hatósági eljárások egyszerűsítése

A közigazgatási hatósági eljárások egyszerűsítése 2 ütemben történt. Első ütemként a bürokratikus korlátok felszámolását tekinthetjük, illetve 2014. január 1-jétől 21 napra csökkent az ügyintézési határidő. Megemlíthetjük még azt, hogy az ügyfeleknek lehetőségük nyílt a kapcsolattartás formái között választani. Egyszerűbbé és olcsóbbá teszi a hatósági eljárást s nem utolsósorban, hogy az állam csak olyan iratokat küld meg térítvevényes küldeményként, amelyek valóban érintik az ügyfelet.

A második ütemben tovább folytatódik a bürokratikus korlátok felszámolása, illetve az eljárás is tovább egyszerűsödik. Kialakításra kerülnek a kormányablakok, amelyek szintén erősítik a szolgáltató állam létrejöttét.

A belső szervezeti integrációval kapcsolatban a kormányhivatalok eljárásaiban a szakhatósági modell helyébe a Kormány döntése alapján egy új, egyszerűbb eljárási forma, az integrált eljárási modell lépett, amelynek legfontosabb eleme, hogy a hatóságok által védett közérdek ne sérüljön. „Az integrált eljárási modell mind a hatóságok, mind az ügyfelek számára érezhető módon egyszerűsíti és rövidíti a kormányhivatali eljárásokat és biztosítja a megfelelő eljárásrendet a kormányhivatali hatósági eljárások tekintetében

az új közigazgatási eljárási törvény elfogadásáig.”¹

2. Kormányablakok létrehozása

A Magyar Program célja volt elsősorban egy magas színvonalú, ügyfélközpontú, mindenki számára elérhető, ügyfélbarát hatékony szervezet kialakítása. A kormányablakok létrehozása a XXI. századi közigazgatás szolgáltató jellegéhez jelentősen hozzájárultak. A kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálatot is működtetnek, ezeket a szervezeti egységeket nevezzük kormányablaknak. A kormányablakokat 2011. január 1-jén nyitották meg a kormányhivatalok felállításával. Az egyablakos ügyintézési rendszer kialakításának első állomásaként nyíltak meg az első generációs kormányablakok az ország 29 pontján. Eleinte 61 ügykörben lehetett intézkedni, manapság ezen ügyek köre bővült. Az egyablakos ügyintézési rendszer legnagyobb előnye, hogy egyetlen helyszínen elintézhetővé, de legalább is elindíthatóvá válik az ügyintézés. Az ügyek köre egyre bővülő tendenciát mutat, melyet szám szerint lehet megtekinteni a <http://kormanyablak.hu/hu/feladatkorok> weboldalon.

Eleinte csak megyeszékhelyeken, illetve megyei jogú városokban találkozhattunk velük, a második generációs kormányablakok száma 2014-től fokozatosan nőtt, s járási székhelyeken is megtalálhatóak. Az ügyintézés a Kormány „családbarátnak” nevezi, ahol egy-egy arcú helyszínen történik az állampolgárok ügyeinek intézésével kapcsolatos igényeinek színvonalas kielégítése. Ezt garantálja továbbá az, hogy speciálisan képezett ügyintézők dolgozhatnak, akik kollektív ismeretekkel rendelkeznek, amelyhez társul egy kedvező nyitva tartás. Eleinte reggel 8 és este 8 óráig álltak az állampolgárok rendelkezésére, majd ez 2014 év végén némileg mérséklődött a valós ügyféligényeknek megfelelően. „A fennálló helyzet ugyanakkor itt

¹ Dr. Kovács Zoltán és Dr. Pilz Tamás: A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról, Új Magyar Közigazgatás, 2015. szeptember, 66. o 2016/2.

is egyszerűsítésre vár, hiszen a szervezeten kívül nem integrálódott dekoncentrált szervek mellett azok ügyfélszolgálatai is elkülönülten működnek.”² Eredetileg az elképzelés az volt, hogy 2013 végére megtízszereződik a kormányablakok száma, melyek egy része az okmányirodák helyén jött volna létre. A Kormány kiemelt célja az volt, hogy kormányablakban intézhető ügyek számát bővítse. „A 77/2016. (IV.6.) Korm. rendelet 2016. április 8. napján történt hatályba lépésével – amely módosította a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII.30.) Korm. rendeletet – 280 új ügyben lehet kérelmet benyújtani, tehát ügyet indítani, valamint 228 típusú ügyben tájékoztatást kérni a kormányablakokban, tehát összesen 508 új kormányablak ügykör bevezetésére került sor. A Kormányrendelet legutóbbi módosítását eszközölő 304/2016. (X.13.) Korm. rendelet szerint 1480 ügykör intézhető a kormányablakokban.”³

3. Települési ügysegéd

„A járási hivatal a feladatait az illetékességbe tartozó települések tekintetében kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja.”⁴ Amikor a járási hivatalok szervezetét, struktúráját létrehozták, egy jelentős szempont volt az, hogy a már meglévő ügyintézési helyszínek száma ne redukálódjon és az állampolgárok ne csak a járási hivatalok székhelytelepülésein tudják ügyeiket intézni. Ebből kifolyólag megengedett, hogy a járási hivataloknak a nagyobb lakosságú járásokban önálló szervezeti egységként működtessen egy kirendeltséget, ahol az ügyek magas száma, illetve a járásszékhelytől való távolság indokolja. Az olyan kisebb településeken, ahol a járási hivatal nem kíván kirendeltséget fenntartani, azonban biztosítani szeretné az ügyintézés lehetőségét, heti né-

² Barta Attila: Területi államigazgatás változásai 2010-től 2014-ig, Új Magyar Közigazgatás, 2014. június, 3. oldal

³ <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/szabolcszatmar-bereg/hirek/kormanyablak-ugykorok-bovulese>

⁴ 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 2§ (4) bekezdés

hány alkalommal a települési ügysegéd tart ügyfélfogadást. A települési ügysegédek a járási hivatalok új, mobil ügyintézői, akiket az ezer főnél nagyobb településekre rendelnek ki. Alkalmazásuk abszolút pozitív visszajelzésekkel teli, hiszen észrevételek szerint az ügyfelek a személyesség miatt szívesebben fordulnak hozzájuk. Az ügysegédek a közös hivatalokban kereshetőek fel ügyfélfogadási időben. Az ezer főnél nagyobb települések lakosai kérelmeiket a közös hivatalban az ügysegédnél, személyesen a járási hivatalban vagy postai úton nyújthatják be. A települési ügysegédeket mozgó ügyintézőknek tekinthetjük. Feladatuk, hogy az ügyfél lakóhelyén, vagy ahhoz közel segítsék az ügyintézt.

II. Egyablakos ügyintézés

A szervezeti változtatások egyik legfőbb célja volt kialakítani az egységes arculatú egyablakos ügyintézt, amely nem más, mint „az ügyintézés olyan módja, amelynél az ügyfél több, a hatóság hatáskörébe és illetékességébe tartozó eljárást bonyolíthat le és ennek kapcsán minden alaki követelménynek eleget tehet”⁵, amely a Magyar Közigazgatási Fejlesztési Közigazgatási Program keretein belül kezdett kiépülni Kormányablakok formájában. Kialakításának legfőbb célja, hogy minél hatékonyabbá, gyorsabbá, egyszerűvé tegyék az ügyintézt, s az állampolgároknak ne kelljen különböző helyekre elutazni, hanem ügyeik akár helyből elindíthatóvá, illetve elintézhetővé váljanak. Az egyablakos ügyintézés számos európai államban került bevezetésre, melyet „One Stop Shop” kifejezéssel illettek. A „One Stop Shop”-modell leginkább a skandináv országokban elterjedt önkormányzati szolgáltatási, ügyintézési megoldás.⁶ A skandináv „One Stop Shop”⁷ tehát

a kérelem benyújtásán túl az ügyintézők által nyújtott tájékoztatáson át az ügyek közvetlen elbírálásáig terjed. Viszont külföldön nem lehet az ügyeket konkrétan egy helyen intézni, hanem például külön ablaknál lehet a szociális és külön a munkaügyi ellátások ügyében eljárni. Hazánkban pedig szinte minden szakigazgatási szervtől kerültek át feladatok a kormányablakokhoz, s ez a jövőben bizonyára csak bővülni fog.

1. Egyablakos ügyintézési rendszer előnyei és hátrányai az ügyfél szempontjából

Először a „szakszerűség” kifejezést szeretném boncolgatni. A 29/2012. (III.7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól meghatározza azokat a szakképzési követelményeket, mely egy közszolgálati tisztviselőtől elvárható. A Kormány 2012 őszén elindította továbbképzési tanfolyamait, remélve, hogy kiváló közszolgálati tisztviselőket fog konstruálni. Az ügyfélközpontúság rendszere tehát megkövetelte az ügyintézőktől a kötelező továbbképzést. Ráadásul, az átalakítási folyamatok jelenleg is zajlanak. De mennyiben volt ez eredményes? Valóban minden ügyintéző száz százalékos tudásra tett szert? Kérdőívem segítségével próbáltam ezekre a kérdésekre a választ kapni. A kérdésem a következő volt: **Elégedt-e a kormányablak ügyintéző hozzáértésével ügyeinek intézésekor?**

1. ábra: Elégedettség mérésének kimutatása az ügyintézői hozzáértésről

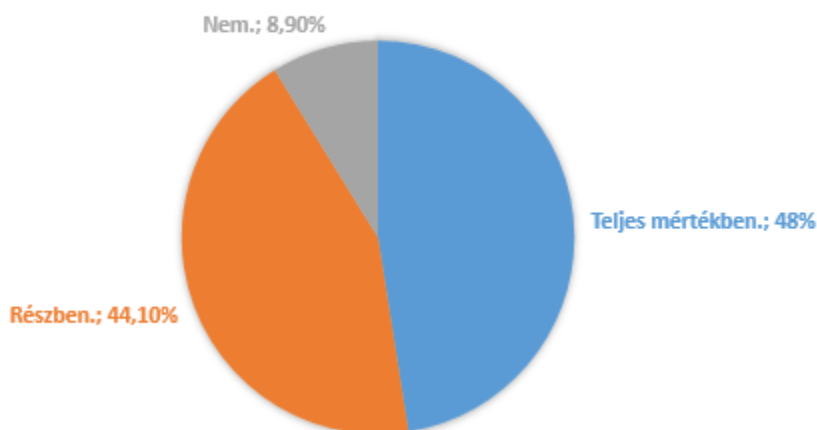
⁵ 85/2012. (IV.21.) Korm. rendelet az ügyintézés elektronikus szabályairól, I. fejezet, Általános rendelkezések

⁶ Ld. bővebben: Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2006, 143-145.o.

⁷ Demény Ádám: A vám eljárásokhoz és árumozgáshoz kapcsolódó magyarországi egyablakos ügyintézés 2016/2.

megteremtésének koncepciója. Hadtudományi Szemle 2008/3. szám.

ELÉGEDETTSÉG MÉRÉSÉNEK KIMUTATÁSA AZ ÜGYINTÉZŐI HOZZÁÉRTÉSRŐL

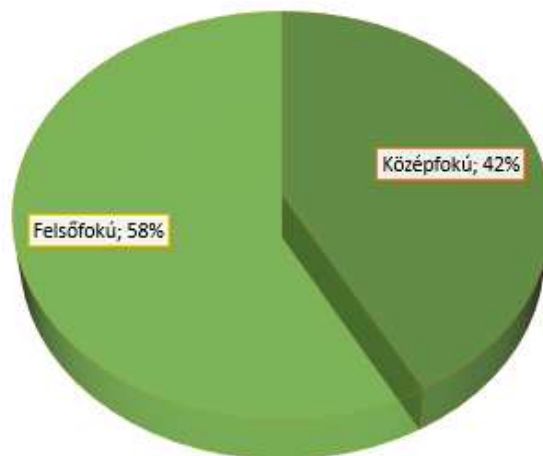


Összesen 202 érdemi választ kaptam. Ahogy az ábra is jól mutatja a válaszadók 48 %-a teljes mértékben elégedett az ügyintézők hozzáértésével, ebből következően az átképzésük bizonyára megfelelt az elvárásoknak. Ellenben a válaszadók 44,10 %-a ért részben egyet. Tehát, mivel a válaszadók közel fele részben ért egyet, következtethetünk arra, hogy bizonyára az ügyfeleknek egyedi ügyei vannak, egyedi problémákkal, melyeket véleményem szerint teljes körűen a képzéseken nem tanulhattak meg az ügyintézők. S végül 8,9 %-a nem ért egyet, tehát egyáltalán nincs megelégedve ügyeinek intézésekor az ügyintéző hozzáértésével. Mi lehet ennek az oka? Véleményem szerint a problémát itt munkavállalók végzettségében kell keresnünk. Hiszen egy ügyintéző már érettséggel részese lehet az egyablakos ügyintézési rendszernek.

A probléma másik forrása pedig az, hogy számtalan esetben terheli az ügyfél az ügyintézőre a felelősséget, még akkor is, ha ő maga hibázott, vagy jogszabály nem ad lehetőséget kérésének teljesítésére. Az arányok tökéletesítését szolgálja szerintem az ügyintézők minimum képzettségének határvonalát a közigazgatási diplománál meghúzni, vagy komplexebb kötelező továbbképzési tanfolyamokra kötelezni az ügyintézőket. Kutatásomban megvizsgáltam a kormányhivatali tisztviselők szakmai képzettségét is, hogy közép- vagy felsőfokú képesítéssel rendelkeznek, amely során a következő diagramot kaptam:

2. ábra: Az ügyintézők végzettsége

ÖN MILYEN VÉGZETTSÉGGEL RENDELKEZIK?



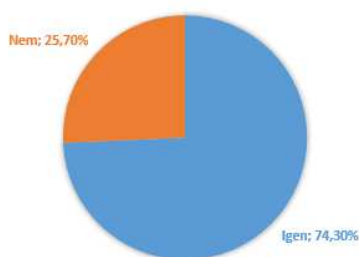
Összesen 88 válasz érkezett. A kördiagramból leolvasható, hogy közel azonos számban vannak jelen a felső-, illetve középfokú végzettséggel rendelkező tisztviselők a Baranya Megyei Kormány – és Járási Hivatalban.

Véleményem szerint a rendszer előnyei között tudnám mindenképp felsorakoztatni, a helyben elintézhető, illetve indítható ügyek körét, ugyanis ez esetben az állampolgároknak nem kell elutazni a környéki nagyvárosokba elintézésükhöz, megindításukhoz, amely rengeteg időt és pénzt takarít meg az ügyfeleknek. Az ügyintézési határidő 2014. január 1-jén 21 napra módosult a korábbi 30 helyett, amely természetesen az ügyek elintézésének gyorsaságához járul hozzá, 2016. január 1-je óta az objektív határidő pedig 60 nap.

Ez viszont KAB esetében többnyire csak a befogadott és továbbított ügyekre vonatkozik, a helyben intézendőkre nem jellemző. **De mennyiben lehet ezt a határidőt betartani?** Kérdőívek segítségével a következő válaszokat kaptam:

3. ábra: A vélemények megoszlása az ügyintézési határidő betartásáról

BETARTJÁK-E A 21 NAPOS ÜGYINTÉZÉSI HATÁRIDŐT?



Az ábra egyértelműen mutatja, hogy az ügyfelek véleménye szerint a 21 napos ügyintézési határidő betartható és be is tartják. Valószínűnek tartom, hogy a 25,7 %-os arány, abból adódik, egyedi problémák keletkeztek,

amelyet csak egyedi megoldásokkal lehetett volna kezelni. Személyes tapasztalatom, hogy sokszor nem jogszabályok alapján bírálják el egy - egy kérdést, hanem hallomásból, vagy épp rutinból. Sajnos az a tapasztalat, hogy nem minden esetben követi nyomon minden ügyintéző a jogszabályok módosítását, keletkezését, pedig naprakész tudással kellene várniuk az ügyfeleket. Ez a hiba, kiküszöbölhető lenne egy szakjogász alkalmazásával, aki az ügyintézőket megfelelő tájékoztatással látná el. A fent leírtakat szeretném megerősíteni a következő ábrával, melyet a Baranya Megyei Kormányhivatal, illetve Járási Hivatalok dolgozói válaszaiból sikerült kialakítani. A kérdésem a következő volt:

4. ábra: Jogszabályok követésének mérése

Milyen időközönként van lehetősége a jogszabályváltozások követésére?



Kutatás során 88 darab választ kaptam, melyekből következtethetünk, arra, hogy csupán 40 %- a az ügyintézőknek, akik minden nap nyomon követik a jogszabályok változását. A többség csak ritkán, havonta egyszer, illetve közel 4% soha nem néz utána. Tehát véleményem szerint a százalékos arányok javítását szolgálná, ha egy jogászt alkalmaznának, hiszen manapság igen gyakori a jogszabályok változása és elengedhetetlen fontosságúnak tartom, hogy napi szinten kövessék, illetve alkalmazkodjanak hozzájuk az ügyintézők.

2. Egyablakos ügyintézési rendszer előnyei hátrányai az ügyintézők felől megközelítve

Az előnyök és hátrányok felsorakoztatása előtt azt szeretném vizsgálni, hogy tulajdonképpen milyennek is találják az ügyintézők az egyablakos rendszert. A következő kérdést tettem fel: **Jónak találja-e az egyablakos ügyintézési rendszert?**

5. ábra: Az egyablakos ügyintézési rendszer megvalósulása

Jónak találja-e az egyablakos ügyintézési rendszert?



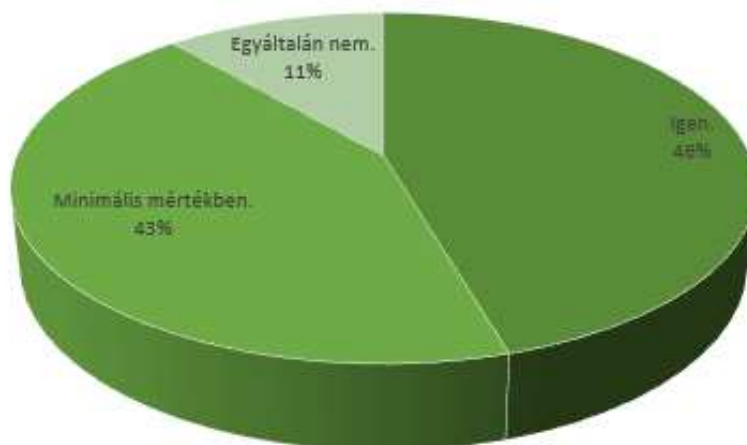
A válaszadók szintén a Baranya Megyei Kormányhivatal, illetve Járási Hivatal tisztviselői voltak, összesen 88 érdemi választ kaptam. Vitathatatlan, hogy a rendszer mind az ügyfelek és ügyintézők szempontjából is előnyösnek bizonyult, de mindegyik részről jelentkeztek fenntartások és további elvárások. Előnyként tudnám említeni, hogy az ügyintézők ezúton szerteágazó ismeretekre tettek szert. Az egyablakos ügyintézési rendszer megjelenésével, fejlődésnek indult az az elektronikus ügyintézés is, melynek célja, hogy könnyítse mind az ügyfelek és ügyintézők munkáját, ugyanakkor garantálnia kell a biztonságot is az esetleges hamisításokkal szemben. Tehát előnyként tudnám felsorolni, hogy az ügyfeleknek már nem feltétlen kell befáradni az ügyfélszolgálati irodákba,

hiszen könnyen otthonról is meg tudja indítani, elintézni ügyeinek egy csoportját. Ennek eredményeképpen csökken az egyablakokban lévő ügyfelek száma, tehát végső soron kevesebb ügyfél ügyét kell elintézniük személyesen.

Ezt követően az említett intézmények dolgozóit kérdeztem meg a csökkent teherviselés létéről, illetve nem létéről. A következő kérdést tettem fel: **Az elektronikus rendszer bevezetése könnyíti-e az ügyintézés, konkrétan az Ön munkáját?** Összesen 88 érdemi választ kaptam, a vélemények a következő módon alakultak:

6. ábra: Az elektronikus rendszer bevezetésének következménye

Az elektronikus rendszer bevezetése könnyíti-e az ügyintézés, konkrétan az Ön munkáját?



A válaszadók 43 %-a szerint minimális mértékben, könnyítette meg az elektronikus rendszer bevezetése a kormányhivatali dolgozók munkáját. Mi lehet ennek az oka? Az ábra alapján egyértelmű következtetést levonhatunk arra nézve, hogy alapvetően, igen könnyítette, azonban eltérő vélemények születtek azzal kapcsolatban, hogy milyen mértékben. Az ügyfelek megkérdezése során, amikor is feltettem azt a kérdést, hogy **melyik ügyintézési módot részesítik előnyben ügyeinek intézése során**, az elektronikus opció választása nem bizonyult a legkedveltebbnek mindössze a megkérdezettek 22% -a preferálta. A két kérdés közt szoros kapcsolat van, hiszen, minél kevesebb állampolgár részesíti előnyben az elektronikus módot ügyeinek intézése során, annál kevésbé könnyítik meg a kormányhivatali dolgozók munkáját. Nem utolsó sorban a digitális szakadékot kellene leküzdeni, hiszen a megvalósításhoz szükséges feltételek adottak. Azonban ha a másik oldalról nézzük, nem mindenki tudja magának megengedni azt, hogy egy alapvetően jó minőségű számítógépet vásároljon magának, és így ő kénytelen személyesen intézni ügyeit. Továbbá van egy olyan korosztályi réteg, amely teljes mértékben elutasítja az internet használatát, még akkor is, ha módjában áll birtokolni. Megoldásként tudnám javasolni, hogy az említett korosztálynak olyan képzési programokat

kellene tartani, ahol elmagyarázzák nekik az elektronika világának előnyeit az ügyintézésre vonatkozóan, illetve biztosítani kellene azt ahol az ehhez szükséges számítógépes ismeretek elsajátítására is lehetőség nyílik. Ezek elsajátítását követően úgy gondolom, hogy még több ember venné igénybe ezt az ügyintézési módot.

Az egyablakos ügyintézési rendszer hátrányként tudnám felsorolni a kötelező továbbképzési rendszert. Sokakat igen kellemetlenül érintett ez a változás, hiszen vannak, akik évtizedek óta egy adott ügycsoporttal foglalkoztak, s a rendszer most megkövetelte tőlük, hogy kitágítsák ismereteiket, s választás elé állította az ügyintézőket. Vagy teljesítik a továbbképzésben előírt regulákat, vagy elvesztik eddigi munkahelyüket. Azonban a közszolgálati életpálya modell 2016. július 1-jén bevezetésre került, amely elsőként a járási hivatalokat, majd kormányhivatalokat, végül a minisztériumok munkatársait érintette, amely fizetésemelést is jelentett a munkavállalóknak. Kutatásom során vizsgáltam továbbá azt, hogy hogyan fogadták tisztviselők a továbbképzési rendszerek megjelenését. A következő kérdést tettem fel: **Önt hogyan érintette a kötelező továbbképzési rendszer?** Az alábbi válaszokat (88 db) kaptam:

7. ábra: Továbbképzési rendszer hatása az ügyintézőkre

ÖNT HOGYAN ÉRINTETTE A KÖTELEZŐ TOVÁBBKÉPZÉSI RENDSZER?



Az ábrából leolvasható, hogy alapjában véve a tisztviselők elfogadták, azonban megoszlanak a vélemények abban, hogy mennyire ment egyszerűen ez a jóváhagyás. A válaszadók közel fele elfogadta, hiszen nem volt más választása, elvégre senki sem szeretne volna elveszíteni a munkahelyét.

Minden bizonnyal azoknak volt a legnehezebb helyzetük, akik akár több 10 év óta egy bizonyos munkakört töltöttek be, és a rendszer most megkövetelte tőlük a továbbképzési programokon való részvételt.

Legrosszabbul az öregségi nyugdíjkorhatár előtt állókat viselte meg, hiszen a továbbképzések mindenkit egységesen vetettek alá a reformoknak. E gondolatmentet vezetve fogalmazódott meg bennem a következő kérdés: **Az integrált ügyfélfogadásra való átállás bővítette-e szakmai ismereteit?**

8. ábra : Az integrált ügyfélfogadásra való átállás bővítette-e szakmai ismereteit?

AZ INTEGRÁLT ÜGYFÉLFOGADÁSRA VALÓ ÁTÁLLÁS BŐVÍTETTE-E SZAKMAI ISMERETEIT?



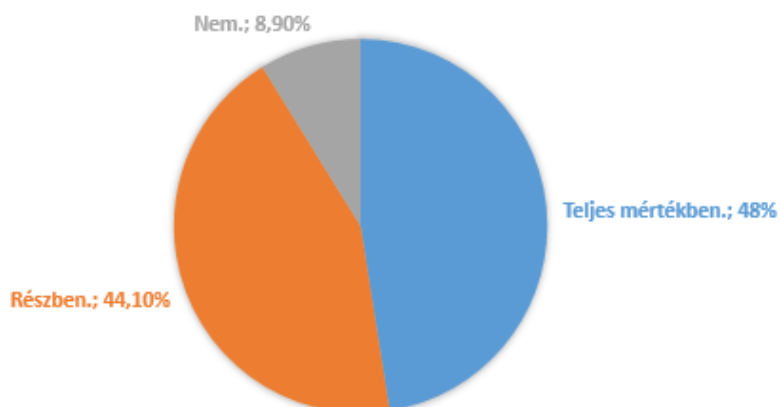
Összesen 87 darab választ kaptam, az ábrán kiválóan látszik, hogy csak részben voltak ezek a továbbképzési programok sikeresek. Szembetűnik, hogy a válaszadók többsége bizonytalannak érzi ismereteit, amelyből következik az, hogy az ügyfelek miért is csak részben vannak megelégedve az ügyintézők hozzáértésével ügyeinek intézése során. A két diagramot érdemes összevetni. (1. és 8. ábra)

Jól látható, hogy az arányok igen hasonlóan oszlanak meg, alig látunk pár százalékos eltérést.

Valamennyi ügyfél jól érzékeli azt, hogy részben van csak az ügyintézők hozzáértésével megelégedve, hiszen valamennyi ügyintéző is hasonlóan így érzi ezt, amely bizonytalanságukban tükröződik.

A továbbképzési rendszer nem teremtette meg mindannyiuk számukra azt a tudást, amellyel az ügyfeleknek maradéktalanul a rendelkezésére tudnak állni. Azonban a pozitív oldal is igen hasonló, amely szerint az ügyfelek teljes mértékben elégedettek és az ügyintézők is a továbbképzési rendszert abszolút kiválóan találták.

ELÉGEDETTSÉG MÉRÉSÉNEK KIMUTATÁSA AZ ÜGYINTÉZŐI HOZZÁÉRTÉSRŐL



AZ INTEGRÁLT ÜGYFÉLFOGADÁSRA VALÓ ÁTÁLLÁS BŐVÍTETTE-E SZAKMAI ISMERETEIT?



III. Gyorsaság, egyszerűség, hatékonyság

Kutatásom során vizsgáltam, hogy a médiából és tanulmányokból is sokat hallott három szavas jellegű az egyablakos ügyintézésnek, napjainkban milyen mértékben sikerült megvalósítani az ügyintézés során.

’Ön szerint a következő kritériumok mennyiben valósultak meg az ügyintézés tekintetében?’ Kérdésemre 202 érdemi választ kaptam. A változók a következők: mindegyik megvalósult, egyik sem valósult meg, csak a gyorsaság valósult meg, csak a hatékonyság valósult meg, csak az egyszerűség, csak a gyorsaság és hatékonyság, csak a gyorsaság és egyszerűség, csak a hatékonyság és egyszerűség valósult meg. Összességében elmondható, hogy a válaszadók csaknem a fele elégedett a kritériumok megvalósulásával. A hatékonyság mindenképp előre sorolható, az egyik sem valósult meg kritérium ezek mellett csekély számot mutat (12,9%)

A válaszadók közel fele úgy értékelte, hogy az ügyintézési kritériumok, név szerint gyorsaság hatékonyság egyszerűség, megvalósult. Érdekes a tanulmányban (vagy cikk) szereplő első kördiagramommal összevetni, ahol közel azonos százalékos arányt mutat azzal, hogy teljesen elégedett az ügyintézők hozzáértésével. Következésképpen, aki meg van elégedve az ügyintézők hozzáértésével ügyeinek intézésekor, az tulajdonképpen a három kritériumot is megvalósultnak látja. Tehát levonhatjuk a következtetést, hogy nagyon sok múlik azon, hogy milyen ügyintéző segít nekünk ügyeink intézésében, amelyet nagymértékben befolyásol a szakmai tapasztalat, naprakészség és hozzáállás. E gondolatot szeretném megerősíteni Magyary Zoltán gondolatával: „Minden szervezeti és eljárási reform értéke attól függ, hogy mennyit érnek a tisztviselők.”

9. ábra: Az ügyintézési kritériumok megvalósulása



IV. Elektronikus közigazgatás fejlesztése

Az elektronikus közigazgatás nem jelent más, mint ügyeinket otthonról, vagy külföldi tartózkodásunk alatt internet hozzáférhetőségen keresztül szabadon intézhetjük. A közfelfogás szerint az elektronikus közigazgatás és elektronikus ügyintézés alatt ugyanazt értjük, azonban ez közel sem igaz. Szoros kapcsolat áll a két fogalompár között, de jelentéstartalmát tekintve eltér. A nevéből adódóan az elektronikus ügyintézés az ügyfél és ügyintéző kapcsolattartási formájára utal. „E-közigazgatás alatt minden olyan tevékenységet, tárgyi és jogi feltételrendszert értünk, amely a közigazgatás belső működésének, illetve a közigazgatás és az ügyfél kapcsolatának elektronizálására, az elektronizálás adta lehetőségek kihasználására irányul.”⁸ Azonban ez az elektronikus rendszer sem működik kifogástalanul, hiszen digitális szakadékok vannak különböző korosztályok között. Ez azt jelenti, hogy manapság létezik olyan generáció, amely elutasítja az elektronikus világot, s egyúttal elutasítja mind az előnyeit és hátrányait. A szolgáltató állam által kialakított elektronikus közigazgatás feladata lenne az, hogy ezeket a szakadékokat leküzdje, vagy legalább is csökkentse. Informatikai újítások figyelhetőek meg a kormányablakokban, ahol ugyanis lehetőség nyílik a modern ügyintézés és hagyományos dokumentum alapú ügyintézés között választani a megfelelő személyi azonosítást követően. A biztonságos modern ügyintézését garantálja egy táblaszámítógép, amely magas biztonsági wifi rendszer segítségével kapcsolódhatnak a háttérrendszerekhez. Az azonosítást követő interakciókra 4 csatorna válik majd elérhetővé:

- fizikai ügyfélszolgálat (hagyományos)
- telefonos kapcsolattartás
- elektronikus kapcsolattartás

⁸ Péterfalvi Norbert dr. Budai Balázs Benjámín PhD. dr. Rátai Balázs dr. Ligeti Ágota Erdei Csaba Lektor dr. Rupp Zoltán: Az elektronikus közigazgatás alapjai, szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatók, IT biztonság, 9.o. 2016/2.

- interaktív virtuális ügyintézési szolgáltatás (IVÜSZ)

Az elektronikus közigazgatás egyik legfőbb célja, hogy minél több ügyfél vegye igénybe a nyújtott elektronikus szolgáltatásokat, amelyhez szükséges ügyfélkaput létrehozni, amely megvalósítható kormányablakban vagy okmányirodákban egyaránt. Az e fajta szolgáltatás feltételezi az internet hozzáférhetőséget, mivel a jelszót és a felhasználónevet e-mail címen keresztül tudja elérni. A Kormányablakokban az ügyintézők általában tájékoztatják az ügyfeleket az ügyintézés legoptimálisabb módjáról, azonban az ügyfél szabadon választhat közöttük. Az elektronikus ügyintézés egyik legnagyobb előnye, hogy olcsó, hiszen ezzel megspórolható a levelezés költségei, azonban a kialakítása közel sem mondható annak, tehát egy hosszú távú beruházásként jellemezhetnénk, amely reméljük, hogy megtérül az idők folyamán.

1. IVÜSZ

Az IVÜSZ egy interaktív virtuális ügyintézési szolgáltatás, melynek segítségével interneten keresztül videó kapcsolat hozható létre az ügyfél és ügyintéző közt. Olyan online navigációs és interaktív virtuális ügyfélszolgálati rendszer, amely megkönnyíti az ügyfelek számára a tájékozódást és az elektronikus ügyintézését illetve interaktív virtuális ügyfélszolgálati szolgáltatás igénybe vételéhez az időpontfoglalás lehetősége is biztosítva van. Azonban a kifogástalan alkalmazása megköveteli mindkét fél részéről az optimális internetgyorsaságot, amely nem feltétlen létezik. Ilyen megközelítésből a rendszer még akadályokba ütközhet.

2. Kormányzati ügyfélvonal kiépítése

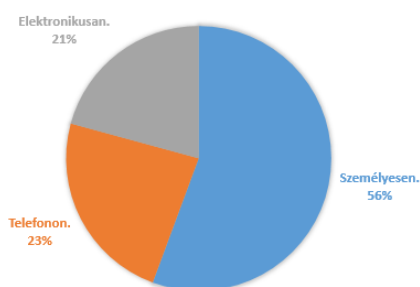
A kormányzati ügyfélvonalnak,⁹ mint globális fogadó-válaszadó szolgálatnak köszönhetően már tanúk és papíralapú formanyom-

⁹ 276/2006. (XII.23) Korm. rendelet a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről 12/C §

tatvány nélkül is készíthető meghatalmazás a KEKKH oldalán, az ingyenesen hívható kormányzati ügyfélvonalon keresztül. A telefonon keresztüli meghatalmazás menete az, hogy az okmányirodában kapott felhasználónevet és jelszót kell megadni, s ezt követően már intézhetővé válik az ügy. Azonban mennyire biztonságos? A felhasználónév és a hozzá tartozó jelszó örökéletű, s mivel a telefonon keresztüli személyazonosítás még nem igazán fejlett, nem gondolom, hogy ez a legjobb mód ügyeink elintézéséhez. A digitális szakadék ennél a megoldásnál is kimutatható, hiszen számtalan ügyfélben merült fel az előbbi gondolat, bár a KEKKH által készített statisztikák szerint „tízből hat magyar állampolgár már elsősorban az interneten keresztül intézné közigazgatási ügyeit, de a válaszadók háromnegyede kipróbálná a telefonos ügyintézt is.”¹⁰ Kérdőívek segítségével szintén választ szerettem volna kapni, hogy ez valóban így van-e. A következő kérdést tettem fel: Ön melyiket részesíti előnyben ügyei intézése során?

- Személyesen
- Telefonon
- Elektronikusan

A következő válaszokat (201 db) kaptam:
ÖN MELYIKET RÉSZESÍTI ELŐNYBEN ÜGYEI INTÉZÉSE SORÁN?



A digitális szakadék nagyobb, mint gondoltam, hiszen 56 % a mai napig személyesen szereti intézni ügyeit, és ezt a formát részesíti előnyben, továbbá nem bízik meg az elektronikus csatorna világában. Valószínű azért jött ilyen sok szavazat a személyes ügyintézésre, mivel sokkal biztonságosabb és egyszerűbb az ügyfél számára. Ha esetleg kérdése merül fel, azonnal felteheti, visszakérdez-

het, ha valamit nem ért, részletesebb ismeretet kap, és bizonyára a vizualitás is közrejátszik. Úgy gondolják fontos a személyes kontaktus, bár ezt szerintem az ügy súlya is nagymértékben befolyásolja. Míg elektronikusan ügyintézés során, számos kérdése merülhet fel, amely bizonytalanságot eredményez, végül ez az e fajta módot jelentősen háttérbe szorítja. Telefonon keresztüli ügyintézés 23%- s arányt mutat, amelyet indokolhat az, hogy ez is egyfajta közvetlenebb kapcsolattartás, szintén kérdéseit azonnal felteheti, és már ez egyfajta biztonságérzetet nyújt az ügyfél részére.

Összegzés

Az integráció következtében kialakult a közigazgatás mai arculata, ami valószínű nem számít véglegesnek, hiszen a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-től egészen 2020-ig előre bocsátja a közigazgatási fejlesztési projekt egyes lépéseit, amely a jövőben újabb publikációk megírására ösztönöz.

A fejlesztési stratégia célja összetett, amely alapján¹¹ a következő célokat sorolom fel:

-szervezett, következetes közigazgatás, amely egy átlátható intézményi struktúrát feltételez

-korszerű és ügyfélbarát eljárásrend, amely mindenki számára elérhető

-professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állomány modern szervezeti keretek között

-költséghatékonyság, a lehető legkisebb adminisztratív terhek, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidők, tehát végső soron, hogy létrejöjjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam

Manapság kardinális és kétségtelen elvárás, hogy az ügyfél az ország bármely területi államigazgatási szervénél ugyanazon ügymenet alapján tudja ügyét elintézni, melynek

¹⁰ <http://www.vg.hu/kozelet/telefonon-is-lehet-meghatalmazast-adni-472729>
 2016/2.

¹¹ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 24. o.

kimenetele azonos tényállási feltétek mellett azonos kell, hogy legyen. Ezzel ellentétben, ha utána járunk a járási szinten intézendő hatósági ügyek ügymenetmodelljének, minden járásnak külön-külön kell kidolgoznia és nyilvánosságra hoznia, holott e tekintetben sem lehet különbség. Ennek a legfőbb oka az, hogy járási szinten nagyon kevés pénz van, anyagilag a járásokat alulfinanszírozottság jellemzi, nincsenek meg a szükséges források, melyekkel tökéletesíteni lehetne a fennálló szervezetrendszer.

A kormányablakok kialakításának és az egyablakos ügyintézésnek köszönhetően egyre inkább látjuk megvalósulni az egységes jogalkalmazást, amely gyors, hatékony és egyszerű ügyintézés feltételez. Azonban kisebb nagyobb hiányosságokat e területen is észrevehettünk, mint például az ügyintézők szakmai bizonytalansága. A gyakorlat azt mutatja, hogy nem az adott ügy eljárásrendjének

lefolytatásával vagy a döntés jogszerűségével vannak problémák, hanem az ügyfelekkel történő bánásmód kifogásolható, azonban az is megfigyelhető, hogy ügyfelek gyakran türelmetlenek. Mindazonáltal úgy gondolom, e hiányosságok 2020-ra kiküszöbölhetőek lesznek. Észrevételem, illetve a kérdőívekből levont álláspontok alapján úgy gondolom, hogy a jelenleg kialakított területi államigazgatási rendszer az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai szerint törekszik az egységes jogalkalmazás megvalósítására valamint az ügyfél-centrikus területi államigazgatás megvalósításához.

Kétségtelen tény azonban, hogy a területi államigazgatásban dolgozó tisztviselők nap, mint nap újabb és újabb változtatások alanyai, melyből következik bizonytalanságuk, és ez az az indíték, amely hozzájárul ahhoz, hogy a szervezeti célok elérését még nehezebbé teszi.

Balogh Györgyi, aljegyző
PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskola

(Al)jegyzői gondolatok
a birtokvédelmi eljárásról

A jegyzői feladatok egyik sarkalatos területe a birtokvédelem. Még inkább igaz lehet ez a megállapítás, ha a gyakorló jegyző konkrét ügy kapcsán, és nemcsak a jogszabályi anomáliák tükrében vizsgálja a kérdést.

Az, hogy egy-egy vitás „szomszédkérdéssel” a jegyzőhöz lehet fordulni, általában köztudott, még a mai, gyakran nevet, szerepet cserélő, néha átláthatatlannak tűnő hivatali rengetegben is, hiszen a hatáskör címzettje hosszú idők óta változatlanul a jegyző. Így nem meglepő, hogy az állampolgárok túlnyomó többsége tisztában van vele, kihez fordulhat, ha zavarja a szomszédból átnyúló faág, vagy ha túl hangosan kukorékol a kakas. (Utóbbi példa nem légből kapott, hanem egy, a saját munkámból hozott eset.)

A jegyzői hatáskörbe tartozó birtokvédelem mindenképpen sajátos, nem szokványos közigazgatási hatósági ügy. Utal erre a birtokvédelmi eljárásokat szabályozó kormányrendeletben a résztvevők megnevezése is, amely a tipikus közigazgatási ügyektől eltérően nem ügyfél és ellenérdekű ügyfél, hanem birtokvédelmet kérő és - a birtoksértés tényének megállapítása után - birtoksértő.

A birtokvédelmi (jog)vita polgári jogi jellegű ugyan, azonban az eljárási cselekmények lefolytatása során a jegyző és a felek között közigazgatási hatósági jogviszony áll fenn (hatósági döntés, önkéntes teljesítés hiányában végrehajtás stb.). Ezt a sajátosságot az eljárási szabályoknak is biztosítaniuk kell. Ez egy atipikus közigazgatási eljárás, attól nagyon sok mozzanatában eltér, hiszen szó sincs az egy ügyfél-egy hatóság viszonyról, szó sincs a szokásos jogorvoslati útról, vala-

mint merőben más kérdéseket vet fel a döntések végrehajtása, végrehajthatósága is.

Véleményem szerint egyetlen jegyzőnek sem vágya helyi bíróságot „játszani”, a sokszor korlátozott eszközökkel, olykor egymásnak is ellentmondó szabályokkal, esetleg szabályozatlansággal.

A birtokvédelmi ügyintézés kapcsán alkalmazandó eljárási szabályok már a jelenlegi szabályozást megelőző 2009-es kormányrendelet hatálybalépésével nagyban változtak, amikor már nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény, hanem a 228/2009. (X.16.) Korm. rendelet volt elsődlegesen az irányadó. Nem tűnt időtálló-nak ez a norma, az elmúlt év elején a jelenleg is hatályos 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet (Kr.) váltotta fel, ami előrelépésnek tekinthető, figyelemmel pl. az eljárás megindításának körülményeire, a felgyorsult ügyintézési határidőkre, és a világos, majdnem egyértelmű szabályozásra. Ez utóbbi „majdnem egyértelmű” jelzőre később még visszatérek.

Lássuk, miről is van szó, ha birtokvitáról beszélünk?

Ha pl. a szomszéd fájának ága átnyúlik, levele, termése áthullik a bejelentő ügyfél területére, zavarva őt ezzel; a szomszéd által ültetett fák, cserjék a kerítéstől való távolsága vitás; a csapadékvíz elvezetése miatt a határos ingatlan állagromlása következik be; a szomszédos növényzet beárnyékolja az bejelentő kertjét, csökkentve termőföldjének nagyságát, termőképességét stb.

Gyakori eset az úgynevezett csurgó távolság miatti „viaskodás” is: a saját ingatlan állagmegóvása, csatornatisztítása miatt időnként szükséges „zavarni” a szomszédot, akinek kötelessége (lenne) ilyenkor beengedni saját portájára a szomszédját, hogy utóbbi eleget tegyen ingatlanával kapcsolatos állagmegóvási, karbantartási kötelezettségeinek. Igen ám, de ki mondja meg, mi számít ebben még

elfogadható gyakoriságnak és hol kezdődik a zavaró szomszédi kíváncsiság határa?

A felsorolt - és egyébként hétköznapi – élet-helyzetek feloldása néha már egy eleve rossz szomszédi viszony miatt is nehéz, mert elidegenedő, környezetüktől elzárkózó világában sérelmesnek érezheti az ingatlantulajdonos, ha kíváncsi szomszédja rendbetételi kötelezettségének „túl gyakran” szeretne eleget tenni, vagy épp ellenkezőleg, mert elhanyagolja azt. Gyakran feszültségforrás, és nem egyszer indul eljárás abból is, ha a szomszéd, vagy éppen egy közelben lakó állattartása a bejelentő részére akár a bűz, akár zajok, rágcsálók, rovarok miatt zavarja életkörülményeit.

E példákból jól látszik, hogy a birtokvédelem számos más, közvetlenül nem a közigazgatáshoz kötődő területet is érint, legyen szó akár építésügyről, állatvédelmi, vagy nép-egészségügyi kérdéstről. Ezek az esetek nagy része kertvárosi, vidéki környezetben fordul elő, ami azért nehezíti az ilyen típusú ügyek megítélését, mert a kertvárosias/falusias lakókörnyezetben kvázi természetes a növénytermesztés és az állattartás, amelynek körülményeit nagyrészt rendezik helyi szabályok, szokások, viszont igen gyakran csak a kereketket határozva meg.

Léteznek például önkormányzati rendeletben meghatározott helyi állattartási szabályok, de ez a tartható állatok számát szabályozza, nemigen tér ki a helyi jogalkotó annak egyedi körülményeire, megfelelőségére. Ez nem azt jelenti, hogy az állattartók a helyi rendeletben meghatározott állatlétszám maximumának betartásával megtettek mindent a jogszerűség érdekében. Az állatvédelmi törvény előírja, hogy az állattartó köteles a jó gazda gondosságával eljárni, az állat fajának, fajtájának és élettani szükségleteinek megfelelő életfeltételekről gondoskodni, ám ezek a kötelezettségek keveset utalnak az elhelyezésre szolgáló épületek kialakításáról, vagy éppen a haszonállatok trágyájának tárolásának szabályairól. [1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 2. § (2) bek.]

2016/2.

A tárgyat szabályozó törvény ugyanazt a buktatót tartalmazza, ami a birtokvédelmi eljárások nagy részére elmondható: nehezen kezelhető probléma, kevés egzakt fogódzóval. Az eljárásban a jegyző főszabály szerint ténykérdést vizsgál, jogkérdésben nem dönthet, arra csak a bíróságnak van hatásköre. Erre figyelemmel a birtokosnak azt kell igazolni, hogy birtokában volt és birtoklásában önhatalommal megzavarták. Jogkérdést a jegyző kivételesen vizsgál: csak abban az esetben, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott a birtoklásra nem volt jogosult, illetőleg birtoklásának megszüntetését tűrni volt köteles.

A hatályos szabályozás előnye a korábban említett egyértelműség mellett annak praktikusága is, mint például a Kr. 2. § (3) bekezdése: *A kérelem előterjesztésével egyidejűleg a birtokvédelmet kérő benyújtja a kérelemben foglaltak igazolására szolgáló bizonyítékokat, és képviselő eljárása esetén csatolja a meghatalmazást.* Ezzel olyan felesleges idővesztés küszöbölhető ki, mint a bizonyítékok beszerzése, vagy az arra való külön írásbeli felhívás. Hasonló gyakorlatias megoldás ugyanennek a szakasznak a (4) bekezdése is, miszerint *a birtokvédelmet kérő az írásban előterjesztett kérelmet, valamint a kérelem mellékleteit eggyel több példányban nyújtja be, mint amennyi féllel szemben a birtokvédelmet kéri.* Apróságnak tűnő dolog, ami máris költséghatékonyabbá teszi az eljárást, és nem egyszer többtíz-oldalas beadvány sokszorosítását iktatja ki.

A birtokvédelmi eljárásokra irányadó 15 napos ügyintézési határidő a magyar közigazgatási gyakorlatban ritkának számított és számít ma is. A birtokvédelmi eljárások hosszas vizsgálódást, egyedi mérlegelést kívánnak meg, szinte kivétel nélkül helyszíni szemlék, meghallgatások tartása is szükséges, nem „íróasztal mögül”, néhány irat birtokában lefolytatott típuseljárásról van szó. Nehezen indokolható ezért, hogy általánostól rövidebb határidőt épp egy ilyen eljárásban határozott meg a jogalkotó, amely a fenti okok miatt inkább atipikusnak mondható.

Hozzáteszem, hogy ma már a Ket.-ben is találkozhatunk valódi bürokráciacsökkentést és eljárás-egyszerűsítést célzó megoldásokkal (ld. Ket. 33. § (1.a.) pontjának szabályozása, miszerint „*a hatóság a sommás eljárásban (...) a határozatot azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, és gondoskodik a döntés közléséről.*”

Megítélésem szerint a bürokráciacsökkentés nem igazán érhető tetten a Ket. 29. § (1 c.) – ben említett függő hatályú döntés jogintézményében, minek alapján amennyiben *a hatóság megállapítja, hogy nem a sommás eljárás szerint kell eljárni, akkor – főszabályként - függő hatályú döntést hoz.* A szintén ez év első napjától hatályos szabály alól kivételt képez, amikor

„a) az eljárás megindításától számított nyolc napon belül

aa) érdemben dönt,

ab) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja,

ac) az eljárást megszünteti,

ad) az eljárást felfüggeszti vagy függőben tartja, vagy

ae) nemzetközi jogsegélykérelemmel külföldi hatósághoz fordul;

vagy

b) a hatósági eljárás ügyintézési határideje legalább

ba) két hónap, vagy

bb) hatvan nap.”

Láthatjuk, hogy a Ket. nem nevesíti kivételként a birtokvédelmi eljárás eseteit, mégsem kialakult gyakorlat a függő hatályú döntés alkalmazása birtokvédelmi eljárásokban. Ez szintén alátámasztja a cikk elején tett állítást a birtokvédelmi eljárás igencsak sajátos voltáról. Tapasztalatom szerint a függő hatályú végzés alkalmazásának mellőzése viszont gyakran előfordul.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 2016. január 1-jén hatályba lépő rendelkezése értelmében a közigazgatási perekben, illetve a jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatása iránti perekben a jogi képviselővel eljáró fél és a belföldi székhelyű gazdálkodó szervezet a keresetlevelet

elektronikus úton, általános nyomtatványkitöltő (ÁNYK) űrlap benyújtás támogatási szolgáltatás igénybevételével köteles benyújtani az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél, illetve a birtokvédelmi határozatot hozó jegyzőhöz.

A módosítás a kötelező vagy kizárólagos elektronikus kapcsolattartást 2016. július 1-től vezette be azzal, ha a fél, képviselője vagy az elektronikus kapcsolattartással egyébként érintett az elektronikus kapcsolattartást választja, akkor ezen időpont előtt is a Pp. kötelező, illetve kizárólagos elektronikus kapcsolattartásról szóló rendelkezéseit kell alkalmazni. Az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szerv, illetve a birtokvédelmi határozatot hozó jegyző köteles gondoskodni a felülvizsgálni kért határozat alapjául szolgáló ügy iratainak digitalizálásáról, akkor is, ha a keresetlevél papír alapon kerül elő terjesztésre.

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közigazgatási szerveknek és a jegyzőknek 2016. január 1-től készen kellett állniuk arra, hogy el tudják látni az elektronikus perindítással összefüggő feladataikat.

Összességében elmondható, hogy az elmúlt évben hatályba lépett Kr. a korábbiak egy csiszoltabb, praktikusabb, jobban alkalmazható utóda. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az egyébként is kényes, néha nehezen kezelhető eljárások lefolytatása egyszerűsödött volna, sem azt, hogy az eredményesebb lenne.

A birtokvédelem kérdésében hozott határozat végrehajtásáról minden esetben a jegyző gondoskodik. A számára rendelkezésére álló eszközök azonban meglehetősen szűkösek, így nem egyszer titulálják a birtokvédelmi eljárások okát fölösleges szomszédharagnak. A jogerős döntés végrehajthatósága, kikényszeríthetősége, azaz a jogerős hatósági döntés által konstituált állapot időtállósága is bizonytalan.

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSÁIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírói) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírói eljárás, több, mint 15 éves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati munkával 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;

↳ alkotmánybírói, 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-tílalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakértői kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybírói, 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 – CÉGCSOPORT- ISMERTETŐ

A **MONITUM CSOPORT** többes profilú vállalkozásokat tömörít; a cégcsoport több mint 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 **oktatói jog** területén.

A **MONITUM CSOPORT** tevékenységi körébe tartozik

- a) **jogszabálytervezetek készítése,**
- b) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- c) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- d) köz- és 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 CSOPORT** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és más, a tevékenységi köréhez tartozó nem jogi szakértőkkel (könyvvizsgálóval, könyvelővel, adótanácsadóval, és más szakemberekkel) akik-

nek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM CSOPORT** állandó vagy eseti **megbízói** között megtalálhatunk

- a) közttestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) köz- és felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás minden profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM CSOPORT** vezető elemzője és jogtanácsosa dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa, aki jogász alapvégzettsége és PhD tudományos fokozata mellett okleveles közgazdász (MBA) végzettséggel, valamint munkajogi és jogszabályszerkesztő szakjogász oklevelekkel rendelkezik. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM CSOPORT** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőtét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM CÉGCSOPORTOT** az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: info@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. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Második, bővített és hatályosított kiadás. Pécs, 2016 (6.500 Ft.)
2. **Kocsis Miklós – Petrétei József – Tilk Péter:** Alkotmánytani alapok. Pécs, 2015 (5000 Ft.)
3. **Kucsera Tamás Gergely:** Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2015 (4.000 Ft.)
4. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, bővített és hatályosított kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)
5. **Petrétei József – Tilk Péter:** Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)
6. **Tilk Péter:** A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)
7. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013 (8.000 Ft.)
8. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013 (2.000 Ft.)
9. **Kocsis Miklós – Tilk Péter:** Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012 (3.990 Ft.)

*

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.