

Fazekas János

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Nagy Marianna

A 2006. ÉVI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETI TÖRVÉNY NÉGY ÉVE A KORMÁNY SZERVEZETALAKÍTÁSI SZABADSÁGÁNAK SZEMSZÖGÉBŐL

1. A 2006. évi közigazgatási szervezeti törvény

A 2006-2010-es kormányzati ciklus közjogi szempontból legnagyobb horderejű eseménye – mindjárt a ciklus elején – a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) megalkotása volt. Formailag a közigazgatási jogász szakma egyik régóta napirenden tartott igénye, a közigazgatási szervezeti törvény megalkotása vált valóra, még ha nem is teljes mértékben, hiszen az elfogadott törvény – legalábbis eredetileg elfogadott formájában – csak a központi államigazgatási szervekre vonatkozott, a területi szervekre nem.¹ Tartalmilag azonban ennek szinte az ellenkezője valósult meg: az új törvény az ún. szakma által hangoztatott elvek többségével szemben foglalt állást.

A Ksztv. legfontosabb célkitűzése egy olyan kormányzati szervezeti kódex megalkotása volt, amely lehetővé teszi, hogy a Kormány az általa irányított központi államigazgatás felett a korábbiakhoz képest szélesebb körben éljen az Alkotmányban biztosított szervezetalakítási szabadságával.² E cél elérését nem csupán az új szervezeti törvény megalkotás szolgálta: ide sorolható a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény elfogadása is, amely az ágazati joganyagban igyekezett teljessé tenni a Kormány szervezetalkítási szabadságát. Mindez pedig végső soron az ún. politikai kormányzás megvalósulásának közjogi alapjait teremtette meg. A politikai kormányzás azt jelenti, hogy a kormányzati apparátus nem a saját kezdeményezései, szakmai megfontolásai alapján végzi a munkáját, hanem szigorúan a kormányprogram megvalósítása céljából és a politikai vezetők utasításai, „megrendelései” alapján. Sőt, egyes kiemelt ügyekben a döntés-előkészítés kicsúszik a hagyományos keretek közül: azt a politikusok környezetében lévő szakértők, külön erre a célra létrehozott, a hagyományos kormányzati szerkezetből „kilógó” szervek (pl. Államreform Bizott-

¹ Összefoglalóan ld. VADÁL Ildikó: A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006, c. monográfiáját

² Ld. a törvény általános indokolását

ság) vagy külső szakértők végzik. Ez kitüntetetten igaz a minisztériumi munkára, azon belül is a jogszabály-előkészítésre.³

A törvény megalkotásának másik indoka az ésszerűsítés és a hatékony kormányzás feltételeinek megteremtése volt. Ez így önmagában meglehetősen semmitmondó, mint jog-alkotói cél, hiszen egy szervezeti törvény mi mást is célozna meg, mint a hatékony kormányzati struktúra megteremtését és fenntartását. A jogalkotó ezt az általános célkitűzést úgy értelmezte, hogy meg kell teremteni egyes, régóta hiányzó – esetleg az elmélet által már kimunkált – általános szabályokat, vagy a meglévőeket egyszerűsíteni kell (pl. központi szervek típusainak meghatározása, minisztériumi szervezet, irányítás, felügyelet és ellenőrzés szabályainak lefektetése), vagyis – némiképp sommásan fogalmazva – rendet kell tenni a központi közigazgatásban.

A Ksztv. mindezek megvalósítása érdekében a következő pontokon hozott változásokat.⁴

a) Több helyen kiegészítette az Alkotmánynak a Kormány, illetve a Kormány tagjainak jogállására vonatkozó szabályait: meghatározta a miniszterelnök és a miniszterek feladatkörét, megbízatásuk keletkezésének, megszűnésének szabályait (értelemszerűen azokat a szabályokat, amelyeket az Alkotmány nem tartalmaz),

b) Régi hiányosságot pótolva szabályozta a minisztériumok jogállásának és szervezeti felépítésének alapvető szabályait. Kimondta, hogy a minisztérium a miniszter munkaszerve, a feladat- és hatáskörök a minisztert illetik meg. Tisztázta a szervezeti egységek típusait (főosztály, osztály, miniszteri kabinet, titkárságok) és a Szervezeti és Működési Szabályzat jogforrási szintjét (normatív miniszteri utasítás).

c) Új alapokra helyezte az államtitkári (tágabban állami vezetői) rendszert. A korábbi jogállási törvény – a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 1997. évi LXXIX. törvény – ugyanis az állami vezetőkön belül megkülönböztette a politikai vezetőket (miniszterelnök, miniszter és politikai államtitkár) és a szakmai vezetőket (közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár). A Ksztv. átalakította ezt a rendszert: az egységes állami vezető kategóriába sorolta a miniszterelnököt, a minisztert, az államtitkárt és a szakállam-titkárt. Megszűnt a közigazgatási államtitkári tisztség, vagyis eltűnt az a határozatlan időre kinevezett szakmai vezető, aki

³ A politikai kormányzás elvének megfogalmazására ld. a Kormány 2006. július 19-ei ülését követő sajtótájékoztatón Szilvássy György Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter által elmondottakat. <http://www.meh.hu/kormanym/kormanyulesek/leirat/20060724.html> (letöltés: 2010. június 1.). A politikai kormányzás jellemzésére és kritikájára ld. MÜLLER György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 91-93. o. és GALLAI Sándor – LÁNCZI Tamás: Hatalom vagy kormányzás? – A „politikai kormányzás” mítosza és valósága. In: G. Fodor Gábor – Stumpf István (szerk.): Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve. Századvég, Budapest, 2008, 46-59. o.

⁴ A Ksztv.-ről még ld.: MÜLLER György: i.m., különösen 282-285. o., továbbá általában a 2006. évi kormányzati átalakításokról: Adrián FÁBIÁN: Die Reform der zentralen Staatsverwaltung in Ungarn. Jahrbuch für Ostrecht 48 (2/2007) 301-318. o.

a minisztériumi apparátust irányította. A minisztérium politikai és szakmai vezetője egy személyben miniszter, akit a szintén politikus államtitkár helyettesít. A helyettes államtitkárok helyébe lépő szakállamtitkárok a szakmai munkát irányítják (ehhez jogi, közgazdasági vagy szakirányú egyetemi végzettséggel kell rendelkezniük), de ők sem határozott időre nyerik el megbízásukat, az a Kormány megbízásának megszűnésével megszűnik. Mindezek és egyéb részletszabályok révén a Ksztv. összeolvasztotta az államigazgatás felső szintjén addig jól-rosszul szétválasztott politikai és szakmai elemet.

d) A Ksztv. egységes rendszerbe foglalta a nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek rendszerét. Megszüntette a – korábban egyébként is csak kormányhatározatban⁵ szabályozott – országos hatáskörű szerv kategóriáját, és főszabállyá a kormányrendelettel létrehozott, miniszteri irányítás alatt álló központi hivatali jogállást tette. A törvénnyel létrehozható kormányhivatal és autonóm államigazgatási szerv kategóriájának intézményesítésével szabályozta az ettől való eltérés lehetőségét. Rögzítette ezen túlmenően a központi államigazgatási szervek egyéb típusaira – Miniszterelnöki Hivatal, kormánybizottság, kormánykabinet, kormánybiztos, miniszteri biztos – vonatkozó alapvető szabályokat (így például az egyes tisztségekre kinevezhető személyek maximális számát).

e) A Ksztv. a tisztségek (állami vezetők, kormánybiztos, miniszteri biztos) tekintetében az államigazgatás központi szintjére érvényes formakényszert vezetett be: kimondta, hogy a törvényben nem szereplő megbízás kormányzati feladatok teljesítésére nem adható. Ez alól azonban kivételt tett, mivel megengedte, hogy a miniszterelnök diplomáciai, személyes tanácsadói feladatok vagy egyéb eseti jellegű feladat ellátására megbízást adjon.

f) Jelentős újítása volt a Ksztv.-nek, hogy meghatározta az államigazgatási szervek irányításának és felügyeletének általános szabályait, az ezek tartalmát adó konkrét jogszabályokat. Megengedte ugyanakkor, hogy törvény az általános szabályoktól eltérően állapítsa meg az irányítás és a felügyelet tartalmát.

g) Teljesen új általános szabályként szögezte le a Ksztv., hogy a központi államigazgatási szervek esetében a hatásköröket mindig a szerv vezetőjének kell címezni. Ha a jogszabály mégis a szervnek címezi a hatáskört, akkor azt a vezető gyakorolja. Ez ugyanakkor nem érinti a szerv vezetőjének azt a jogát, hogy a kiadmányozási jogkört belső szabályzatban átruházza.

A korábban említett két követelmény, a szervezetialakítási szabadság kiterjesztése és az ésszerűsítés több esetben ellentétbe került egymással. Önmagában az a tény, hogy számos általános szabályt törvény rögzít, korlátozza a Kormány szervezetialakítási jogát, hiszen kizárja a kormányrendeletben vagy más, Kormány által alkotott normában történő szabályozás lehetőségét. Sőt, már a szabályozás létezése is bizonyos értelemben lehatárolja a Kormány mozgásterét, hiszen korábban sok kérdésben a Kormány saját belátása szerint cselekedhetett (lásd például a kormánybiz-

⁵ Az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. hat.

tosok, kormány megbízottak, miniszteri megbízottak stb. számának növekedését, illetve az ilyesfajta státuszok sokféleségét).

Ebben a tanulmányban a Ksztv. módosításait a Kormány, illetve tágabban értve a kormányzat – a Kormánynak alárendelt központi államigazgatás – szervezetalakítási szabadsága szempontjából vizsgálom, vagyis arra keresem a választ, hogy melyek azok a módosítások, amelyek ennek az alkotmányos és jogi eszköznek a „szinten tartását” vagy akár kiteljesítését szolgálták, vagy éppen ellenkezőleg, ellene hatottak. Ebből következően nem fogok kitérni a szervezetalakítási szabadság szempontjából irreleváns módosításokra. Ezt a tematikai szűkítést azért tartom fontosnak, mert véleményem szerint a szervezetalakítási szabadság kiterjesztése a 2006-os kormányzati ciklus egyik legjelentősebb közigazgatás-politikai célkitűzése, a Ksztv. megalkotása pedig az egyik legfontosabb közigazgatás-politikai projektje volt. Így a módosítások végigkövetése és elemzése fontos adalékul szolgálhat a 2006-os ciklus közigazgatás-politikájának jellemzéséhez.

2. A Kormány szervezetalakítási szabadságának kiterjesztését célzó módosítások

Ebbe a csoportba vizsgálódásaim alapján két módosítás tartozik.

a) Az első a szakállamtitkárok maximális létszámának szabályozó 55. § (1) bekezdést érintette. Az eredeti változat szerint egy minisztériumban legfeljebb öt szakállamtitkár működhetett. Ezt az állami vezetők javadalmazásának átláthatóságához szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi X. törvény 3. § (4) bekezdése úgy módosította, hogy a Miniszterelnöki Hivatalban és a minisztériumokban összesen legfeljebb a kormánytagok száma ötszörösének megfelelő számú szakállamtitkár működhet.

Kérdés, hogy mi szükség van egy ilyen körmönfont szabályozásra az eredetileg elfogadott egyszerű és világos rendelkezéshez képest? A módosító törvény indokolása nem ad eligazítást ebben a tekintetben, már csak azért sem, mert a módosítás a törvény átmeneti rendelkezései között szerepel. De ettől függetlenül a szándék kikövetkeztethető. Ha ugyanis a szakállamtitkárok maximális száma nem az egyes minisztériumok szintjén, hanem az egész kormányzat szintjén van meghatározva, lehetővé válik, hogy egyes minisztériumokban vagy akár a Miniszterelnöki Hivatalban 5-nél több szakállamtitkár működhessen. Ez mindenképpen rugalmasabb kereteket biztosít a kormányzati szervezet alakításához, tehát a Kormány szervezetalakítási szabadságának érvényesüléséhez.

Ezzel együtt megállapítható, hogy a kormányzat csak módjával élt ezzel a lehetőséggel, ugyanis csak egy olyan minisztérium volt, amelyben ötnél több szakállam-

titkár működött, ez pedig az Oktatási és Kulturális Minisztérium (hat szakállamtitkár).⁶ Szintén hat szakállamtitkár dolgozott a Miniszterelnöki Hivatalban.⁷

b) Egy másik módosítás⁸ törvényi szinten tette lehetővé az osztott irányítás intézményesítését az államigazgatásban. A törvény 2. § (3) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet a központi hivatal vagy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve irányításáról rendelkezhet úgy, hogy ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben – a hatékonysági és a pénzügyi ellenőrzés kivételével – a 2. § (1) bekezdés c), e) és g)-i) pontjaiban meghatározott hatásköröket valamely központi államigazgatási szerv vezetője gyakorolja. Az új rendelkezés eredményeképpen a megjelölt irányítási jogosítványokat (pl. aktusfelülvizsgálat) az adott szerv felettes szervétől eltérő központi államigazgatási szerv is gyakorolhatja.

3. A Kormány szervezetalakítási szabadságát korlátozó módosítások

3.1. Közvetlen korlátozások

a) A már hosszú évek óta fennálló gyakorlatot szentesítette az a módosítás, amelyik a központi államigazgatási szervek közé iktatta a kormánybizottságot és a Miniszterelnöki Hivatalt.⁹ A kormánybizottság esetében kevésbé látványos a Kormány szervezetalakítási szabadságának sérelme, hiszen ezt a szervtípust – anakronisztikus módon – maga az Alkotmány nevesíti.¹⁰ Az viszont már komolyabb korlátja a Kormány mozgásterének, hogy a Miniszterelnöki Hivatal létét törvény rögzíti. Igaz, ez már a Ksztv. elfogadása óta így volt, hiszen a törvény kifejezetten említette a MeH-et és szabályozta annak a szervezetét, működését és feladatait.

b) A Ksztv. elfogadását követően bővült az autonóm államigazgatási szervek köre, mégpedig a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével (PSZÁF), amelyet a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény vett ki a kormányhivatalok köréből és iktatott be az autonóm államigazgatási szervek közé.¹¹ Az indoklás nem ad eligazítást az átsorolás okáról, csupán a PSZÁF fogyasztóvédelmi szerepkörének erősítéséről beszél. Ez azért furcsa, mert az autonóm szervei státusz az államigazgatáson belül kivételes, elvileg teljes függetlenséget jelent, amely csak különösen indokolt esetben biztosítható egy központi államigazgatási szerv szá-

⁶ Ld. az Oktatási és Kulturális Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról szóló 3/2009. (IX. 4.) OKM utasítást

⁷ Ld. a Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2008. (MK 57.) ME utasítást

⁸ Ezt a bekezdést a 2006. évi CIX. tv. 1. § (6) bek.-e iktatta be, és a 2008. évi LXXXII. 28. § (2) bek.-e mód.

⁹ A 2006. évi CIX. tv. 2. § (1) bek. r) pontja által beiktatott Ksztv. 1. § (2) bek. b)-c) pont

¹⁰ 40. § (1) bek.

¹¹ Ksztv. 84. § (5) bek. a) pont és 48. §

mára: például ha kvázi bíraskodási tevékenységet végez vagy alkotmányos jogok biztosítása felett őrködik. A PSZÁF feladat- és hatásköre azonban nem bővült olyan elemmel, ami az autonóm szervei státuszt indokolná. A jogalkotónak már csak azért is óvatosnak kell lennie ezen a téren, mert egy autonóm szerv felett a Kormány – irányítási jogosítványok híján – nem tudja a szakmai és a politikai felelősségét érvényesíteni. E szervek fölött kontrollt csak a bíróság gyakorol, ez azonban meglehetősen korlátozott (csak jogszerűségi szempontú).¹²

c) Tovább csökkentette a Kormány szervezeti alakítási szabadságát a kormányhivatalok sorának bővítése. A kormányhivatalok ugyanis olyan központi államigazgatási szervek a Ksztv. rendszerében, amelyeket a törvény több szempontból – noha államigazgatási szervek – kivesz a kormányzati irányítás és felelősség alól, ha nem is olyan mértékben, mint az autonóm szerveket.¹³ Már önmagában az tény, hogy törvény hozza őket létre, atipikusnak mondható az államigazgatási szervezetrendszerben, hiszen az ide tartozó szervek többségét rendszerint a Kormány hozza létre rendeletben vagy normatív határozatban. A Ksztv. azt is kimondja, hogy a kormányhivatalok a Kormány irányítása és valamely, a miniszterelnök által kijelölt miniszter felügyelete alatt állnak, de a törvényben meghatározott feladatkörükben nem utasíthatók. A törvény tehát az egyik legfontosabb irányítási eszközt kiveszi a Kormány és a miniszter kezéből. Nyilvánvaló, hogy egy ilyesfajta részleges autonómiát speciális körülménynek kell indokolnia: ilyen lehet például, hogy a feladat- és hatáskör gyakorlása során – pl. európai uniós követelmények folytán – ki kell zárni a közvetlen kormányzati befolyásolás lehetőségét (pl. a Nemzeti Hírközlési Hatóság vagy korábban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete esetében).¹⁴

A szervtípus léte – az autonóm államigazgatási szervhez hasonlóan – tehát már önmagában megbontja az államigazgatás hierarchiájának elvét. Ez – még ha szükséges is – kockázatokat rejt magában, hiszen ha túl sok ilyen szerv működik az államigazgatásban, akkor lesznek olyan területei a kormányzati politikának, amelyeknek lényegében nem lesz politikai felelőse, továbbá az adott terület igazgatásáért felelős szerv felett – erős civil kontroll hiányában – senki sem fog érdemi szakmai és társadalmi ellenőrzést gyakorolni. Ilyen szerveket tehát csak kivételesen lehet létrehozni. A Ksztv. ennek megfelelően tételesen felsorolta a kormányhivatalokat,¹⁵ kezdetben négyet: Központi Statisztikai Hivatal, Nemzeti Hírközlési Hatóság, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és Magyar Energia Hivatal.

¹² Bővebben ld. FAZEKAS János: Az autonóm jogállású államigazgatási szervek. [elektronikus dokumentum, 2005] <http://www.mjvsz.hu/resourcea/5/SwEfS09hKIXRAF3IEK8mlkvo.pdf>

¹³ Ld. Ksztv. 71. §

¹⁴ A kormányhivatalok közül az említettek sok tekintetben megfelelnek az ún. szabályozó hatóságok ismérveinek, ahol szintén kívánatos a legalább részleges függetlenség. Ld. FAZEKAS János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. In: Jogi tanulmányok 2005, 123-154. o. és KOVÁCS András: Mitől szabályozó egy hatóság? In: VALENTINY Pál – KISS Ferenc László (szerk.): Verseny és szabályozás 2008. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009, 13-45. o. http://www.econ.core.hu/file/download/vesz08/04_hatosag.pdf

¹⁵ Ksztv. 1. § (4) bek.

Már a törvény elfogadásakor számítani lehetett rá, hogy a központi államigazgatásban népszerű lesz a kormányhivatali státusz, és számos ágazat igyekszik magának ilyen státuszt kiharcolni.

A tárgyalt időszakban három szervvel, az Országos Atomenergia Hivatallal, a Magyar Szabadalmi Hivatallal és az Egészségbiztosítási Felügyelettel bővült a kormányhivatalok köre. Az első kettőt a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény iktatta be.¹⁶ A módosító törvény indokolása egyébként nem jelöl meg olyan körülményt, ami miatt indokolt lehet ezt a két szervet kivonni a közvetlen kormányzati irányítás alól.

Az Egészségbiztosítási Felügyeletet (EBF) az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény iktatta be a kormányhivatalok közé.¹⁷ A törvény indokolása szerint az EBF létrehozására azért volt szükség, mert kellett egy olyan hatóság, amelyik az egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi feladatokat ellátja. Az indokolás ugyanakkor nem tér ki arra, hogy ennek a szervnek miért kell feltétlenül kormányhivatalnak lennie, sőt az általános indokolás kifejezetten kimondja, hogy az EBF központi hivatalként fog működni és ennek megfelelően kormányrendelet fogja létrehozni (ez nyilvánvalóan jogszabály-előkészítési hiba).

d) A 4. § (2) bekezdésének módosítása¹⁸ eredményeképpen az államigazgatási rendszeren belül hierarchikus felügyeleti jogkörben eljárva szervezeti és működési szabályzat jóváhagyását vagy kiadását csak akkor lehet megtagadni, hogy ha az jogszabálysértő. Ugyanígy aktusfelülvizsgálati jogkör keretében döntés megsemmisítésére, illetve szükség esetén új eljárás lefolytatására való utasításra is csak akkor van lehetőség, ha a döntés jogszabálysértő. Itt az jelenti a szervezetalakítási jogkör korlátozását, hogy egy tipikusan államigazgatási szervek, így többek között a Kormány által gyakorolt jogosítványcsoport – a hierarchikus felügyelet – törvényben rögzített szabályait a törvény még tovább szigorítja. Ki kell emelni tehát, hogy már önmagában az korlátozta a Kormány szervezetalakítási szabadságát, hogy a hierarchikus irányítást és felügyeletet, vagyis az államigazgatási szervek egymás közti viszonyának az alapvető jogintézményeit nem a Kormány szabályozhatta a Ksztv. elfogadása óta. Azzal, hogy a módosítás a felügyeleti jog gyakorolhatóságát még tovább szűkíti, tovább korlátozza a szervezetalakítási jogot.

e) A kormányülések dokumentálásának szabályait a 32/2006. (VII. 13.) AB határozatból következően kellett törvényben rögzíteni.¹⁹ Az AB határozat megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést követett el azzal, hogy ezt a kérdést nem szabályozta törvényben, hiszen a kormányüléseken történtek rögzítése a közérdekű adatok megismerhetősége szempontjából

¹⁶ 1. § (4)-(5) bek.

¹⁷ 22. § (12) bek.

¹⁸ 2006. évi CIX. tv. 2. § (1) bek. r) pontja

¹⁹ Ksztv. 13/A. §, amelyet a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. tv. 1. § (7) bek.-e iktatott be

garanciális jelentőségű. Sőt, mivel egy alkotmányos alapjog érvényesüléséről van szó, erről törvényi szinten kell rendelkezni. A Ksztv.-be beiktatott szabályozás egyébként lényeges pontjait tekintve nem különbözött a korábbi, a Kormány ügyrendjében található szabályozástól.²⁰ Ezzel együtt is a Kormány szervezetalakítási szabadságának korlátozásáról van szó, hiszen törvény köti meg a Kormány kezét egy olyan, a napi működést érintő témában, amelyet korábban kormányhatározat szabályozott.

3.2. Közvetett korlátozások

Az itt következő módosítások az eddigiekkel szemben nem közvetlenül korlátozzák a Kormány vagy a kormányzat szervezetalakítási szabadságát. Ide elsősorban olyan módosítások, illetve új szabályok tartoznak, amelyek pontosító jellegűek, esetleg hiányzó szabályokat pótolnak, de a törvényi szintű szabályozás körének szélesítése folytán mégiscsak szűkítik a szervezetalakítási szabadságot.

a) Pontosításként és egyben a szervezetalakítási jogkör korlátozásaként is értelmezhető az a módosítás, amelyik kimondta, hogy az a kormánybiztos, aki nem miniszter, államtitkár vagy szakállamtitkár, a Miniszterelnöki Hivatal politikai főtanácsadójaként látja el e tevékenységét, ha munkáját díjazás ellenében végzi.²¹ Ennek következtében elvileg nem lehetséges az, hogy valaki külsősként, díjazás ellenében, megbízási szerződéssel legyen kormánybiztos. A politikai főtanácsadó ugyanis köztisztviselői státuszt jelent, még ha a díjazás és a munka jellege szempontjából kiemelt jogállással is rendelkezik.

b) Több módosítás érintette a minisztériumok szervezetét és működését.

ba) A Ksztv. 44. § új (3) bekezdése szabályozza az államtitkár helyettesítését (kivéve azt az esetet, amikor a minisztert helyettesíti, amikor is nem helyettesíthető).²² Ezt a kérdést a Ksztv. a minisztérium SZMSZ-ére utalja azzal, hogy rögzíti: az adott szerv másik állam-titkára, a szakállamtitkár, a kabinetfőnök vagy az államtitkár irányítása alá tartozó, vezetői megbízással rendelkező köztisztviselő helyettesítheti az államtitkárt. Ezzel lényegében úgy utalja egy miniszteri utasítás szabályozási tárgykörébe ezt a kérdést, hogy egyben rögzíti a szabályozás lényegi tartalmát.

bb) A minisztériumi felsővezetés egyik kulcsszereplője a kabinetfőnök, akinek a jogállását a Ksztv. eredeti szövege nem szabályozta. Ezt pótolta a 2006. évi CIX. törvény, amikor kimondta, hogy a kabinetfőnök szakállamtitkár vagy főosztályvezető, vagyis mind állami vezetői, mind köztisztviselői jogállású lehet.²³ Ez valóban a kormányzati szervezetalakítás korlátja, hiszen innentől kezdve nem lehet pl. főosztályvezető-helyettes. Praktikus oldalról nézve azonban a korlátozás kifejezetten enyhének mondható, hiszen e két státuszon kívül más egy kabinetfőnök esetében

²⁰ 1088/1990. (IX. 20.) Korm. hat. a Kormány ügyrendjéről 83-90. pont

²¹ Ksztv. 26. § (9) bek., amelyet a 2006. évi CIX. tv. 1. § (8) bek.-e iktatott be

²² Beiktatta a 2009. évi XXXVI. tv. 4. § (3) bek.-e

²³ 2006. évi CIX. tv. 2. § (1) bek. r) pont, amelyik a Ksztv. 68. § (1) bek.-ét mód.

nemigen jöhet szóba (az államtitkári pozíciót nyilván ésszerűtlen lenne erre „pazarolni”, egy főosztályvezetőnél alacsonyabb köztisztviselői beosztás pedig súlytalaná tenné a kabinetfőnököt a minisztériumon belül).

c) Több módosítás foglalkozott a tárca nélküli miniszterrel. Az egyik előírta, hogy a Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata jelölje ki azt az államtitkárt, szakállamtitkárt vagy más vezetőt, akinek a tevékenységét a tárca nélküli miniszter irányítja.²⁴ Ez, valamint egy másik, ehhez szorosan kapcsolódó módosítás lényegében a törvény szintjén tette lehetővé, hogy a tárca nélküli miniszternek a szűk értelemben vett titkárságon kívül apparátusa legyen.²⁵ Ezt egészítette ki a 70. § (3) bekezdésének módosítása, amely kimondta, hogy a tárca nélküli miniszter titkárságát közvetlenül a kabinetfőnök vezeti.²⁶ Ezek álláspontom szerint felesleges törvényi szabályok, hiszen a kormányzati szervezetalkítási szabadság ilyen jellegű korlátozása nélkül is lehetett volna érne a kívánt jogalkotói célokat (egyszerűen az érintett SZMSZ-ekben, esetleg kormányrendeletben kellett volna róluk rendelkezni).

d) Rendhagyó módosítást hajtott végre a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXII. törvény, amikor a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervére vonatkozó alcímet beillesztette a Ksztv.-be, és ezzel egyidejűleg – a 1. § (1) bekezdésének módosításával – a törvény hatályát is kiterjesztette erre a szervre.²⁷ A módosítás azért rendhagyó, mert addig a Ksztv. hatálya csak a központi államigazgatási szervekre terjedt ki, ezt követően viszont már a területi szervek egy fajtájára, a regionális államigazgatási hivatalra is – a törvény címe ugyanakkor továbbra is a központi szervekre utal. A törvény indokolása szerint erre a 131/2008. (XI. 3.) AB határozatban foglaltak miatt volt szükség: az ott kifejtetteknek megfelelően „különválasztja a közigazgatási hivatalok azon feladatait, amelyeket államigazgatási jogkörben látnak el, illetve amelyek a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzéshez kapcsolódnak. Ezen a módon biztosítható annak egyértelmű megjelölése, hogy az Alkotmány 44/C. §-a szerint a közigazgatási hivatalok mely hatáskörei vonatkozásában szükséges az eljáró szerv jogállását kétharmados törvényben szabályozni”. Ez a normaszöveg szintjén azt jelenti, hogy a Ksztv. új V. fejezete (75. §) megállapítja az általános hatáskörű területi államigazgatási szerv jogállásának legfontosabb szabályait, pl. hogy a Kormány által rendeletben kijelölt miniszter irányítja, ki nevezi ki a hivatalvezetőt, megadja szervezeti felépítésének alapvető jellemzőit, valamint felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben kijelölje az általános hatáskörű államigazgatási szervét.

²⁴ Ksztv. 29. § (4) bek., amelyet a 2007. CLII. tv. 18. § (12) bek.-e iktatott be, és a 2009. évi XXXVI. tv. 4. § (7) bek.-e mód.

²⁵ Ksztv. 29. § (2) bek.-e, amelyet a 2007. évi LXXXIII. tv. 53. § (1) bek.-e mód.

²⁶ 2007. CLII. tv. 18. § (14) bek.

²⁷ 26. § (1) bek.

Az, hogy a fent említett alkotmánybíróági határozat következtében miért volt szükség ezeknek a törvényi szabályoknak a megállapítására, nem teljesen világos. Az ABh. ugyanis megsemmisítette a közigazgatási hivatalokról szóló kormányrendeletet, valamint megállapította az Országgyűlés alkotmányos mulasztását, mivel a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (Ötv.) nem szabályozta a helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását. Ezt a célt a Ksztv.-módosítás értelemszerűen nem valósíthatta meg, csupán annyit tett, hogy törvényi szinten rögzítette ennek a szervnek a pusztán létét és egyes jogállási szabályait. A szabályozás ugyanakkor egyértelműen korlátozza a Kormány szervezetalakítási szabadságát, hiszen olyan alapvető jogállási szabályokat rendez – ráadásul egy tárgyi hatályát tekintve más célokat szolgáló – törvényben, amelyeket nagyon helyesen korábban kormányrendelet tartalmazott.

3. Következtetések

A Ksztv. módosításainak értékelésekor abból kell kiindulni, hogy a törvény eleve a közigazgatási apparátus és a szakmai közvélemény többségének ellenérzései (vagy árnyaltabban fogalmazva: vegyes érzései) közepette született. Egyrészt egyéni képviselői indítvány formájában, gyakorlatilag közigazgatási egyeztetés nélkül fogadta el az Országgyűlés, ami már önmagában jelzi a politikai döntéshozóknak a közigazgatás iránti bizalmatlanságát.²⁸ Másrészt maga a szabályozási tartalom is sok érdeket sértett (pl. a főcsoportfőnöki cím megszüntetése, korábbi laza szervezeti előírások szigorítása) és sok tekintetben a közigazgatási jogászai szakma kritikáját is kivívta.²⁹ Ráadásul ebben az időszakban zajlott a területi államigazgatási szervek regionalizációja és a közigazgatási hatáskör-telepítés rendszerének gyökeres átalakítása, amelyek hosszú ideig bizonytalanságban tartották a magyar közigazgatást.³⁰ Ezek az intézkedések is komoly szerepet játszottak a Kormány szervezetalakítási szabadságának kiterjesztésében, amely a 2006-os ciklus egyik kiemelt közigazgatás-politikai célja volt.

Figyelembe kell venni azt is, hogy a Kormány szervezetalakítási szabadsága, egyáltalán, a Kormány mozgástere, a kormányzati hatalom maga egy hatalommegosztáson alapuló jogállásban mindig kényes kérdés. Hol végződik a kormányzati szervezetalakítás és hol kezdődik az Országgyűlés szervezetalakítási hatásköre? Konkrétabban: miről lehet kormányrendeletet, esetleg kormányhatározatot alkotni,

²⁸ T/62. számú törvényjavaslat, amelynek benyújtói Gyurcsány Ferenc miniszterelnök, valamint Lendvai Ildikó és Kuncze Gábor kormánypárti frakcióvezetők voltak

²⁹ A közigazgatási jogi szakirodalom általában elismeri a törvény érdemeit a központi államigazgatáson belüli rendteremtés (vagy annak szándéka) terén, de kifogásolja a túlzásokat és a módosításokban megnyilvánuló visszarendeződés jeleit. Ld. FAZEKAS Marianna: A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 145-147. o. és MÜLLER: i.m. 282-285. o.

³⁰ Utóbbi a 2006. évi CIX. tv. révén, amely maga is sok ponton módosította a Ksztv.-t

és miről kell mindenképpen törvényt? Mi az, amit egyenesen az Alkotmányban kell szabályozni? Csupa olyan kérdés, amelyre a választ lényegében a jogszabályokat előkészítő kormányzatnak kell megtalálnia, és ennek során több szempontot kell érvényesítenie. Egyrészt élnie kell alkotmányos felhatalmazásával, az ott biztosított szervezetalakítási szabadságával, amely kiemelkedően fontos eszköze a hatékony kormányzati szervezet kialakításának. Tiszteletben kell tartania ugyanakkor a jogállamiság és ezen belül is a hatalommegosztás követelményét.

Ilyen körülmények között különösen fontos, hogy a kormányzati közigazgatáspolitikai és azon belül is a kormányzati jogalkotás átlátható és következetes legyen. A tanulmány tárgya szempontjából ez azt jelenti, hogy ha a kiinduló cél, a Ksztv. megalkotásának ösztönzője a Kormány szervezetalakítási szabadságának kiterjesztése volt, akkor a törvény csak annyiban érintse az államigazgatási szervezetrendszer viszonyait, amennyiben az feltétlenül szükséges. Hiszen a törvényalkotás révén pontosan annak a szervnek a hatáskörét korlátozza, amelynek mozgásterét biztosítani kívánja.³¹ Továbbmenve: a módosítások is feleljenek meg ennek a követelménynek, hiszen ha rajtuk keresztül egy követhető, világos irányvonal rajzolódik ki, az sokat segíthet a törvény céljának elfogadtatásában és érvényesülésében (természetesen az is hasznos lehet, ha a jogalkotó a nyilvánvalóvá vált tévedéseket korrigálja).

Ha ebből a szempontból vizsgáljuk a Ksztv.-t (a Magyar Közlönyben kihirdetett, módosítások előtti szövegállapotot), akkor megállapíthatjuk, hogy alapvetően megfelel ezeknek a követelményeknek.

A minisztériumok jogállására és szervezeti felépítésére vonatkozó alapvető szabályok (feladat- és hatáskörök címzettje a miniszter, szervezeti egységek típusai, SZMSZ jogforrási szintje) törvényben történő lefektetése nem kifogásolható. Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése szerint ugyanis az Országgyűlés joga, hogy meghatározza a kormányzás szervezetét. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte. Az 569/E/2001. AB határozat kimondta, hogy ez a jogkör „*csak az államszervezet kiépítését és működését szolgáló legfontosabb kérdések szabályozását kívánja meg*”. A megfogalmazásból kiderül, hogy itt nem egyszerűen az államigazgatásról, még csak nem is a közigazgatásról, hanem az egész államszervezetről van szó. Ennél szűkebb volt a vizsgálódási köre a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatnak, amely az Alkotmány említett rendelkezését úgy értelmezte, hogy az „*a kormányzás szervezetének, azaz a kormányzati rendszerbe tartozó szervek jogállásának meghatározását utalja az Országgyűlés hatáskörébe*”. Akár a tág értelemben vett állam-szervezetről, akár az ennél szűkebb közigazgatási szervezetrendszerrel beszélünk, a jogállás meghatározásába beletartozik a szervezeti felépítés – és adott esetben a működés – alapvető szabályainak a meghatározása. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a konkrét szervet törvényben kellene létrehozni

³¹ Ld. erről bővebben: FAZEKAS János: A Kormány szervezetalakítási szabadságának alkotmányos tartalma. In: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 59-72. o., különösen 65. o.

és a jogállás különös szabályait sem kell feltétlenül törvényben meghatározni (nem beszélve a szerven belüli konkrét munkamegosztásról).³²

A Ksztv. talán legvitatottabb újítása az állami vezetői rendszer átalakítása, a politikai és a szakmai elem összeolvasztása volt. Ennek legfontosabb elemei a következők voltak: annak deklarálása, hogy a miniszter egységesen politikai és szakmai vezetője a minisztériumnak; a közigazgatási államtitkári tisztség megszüntetése; valamint a helyettes államtitkári poszt átalakítása szakállamtitkárrá. Ezek a módosítások a Kormány – vagy a kormányzat – szervezetalakítási szabadságát közvetlenül nem érintették, hiszen pl. a kinevezési szabályok érdemben nem változtak. Mégis, azzal az előírással, hogy az államtitkár és a szakállamtitkár megbízása a Kormány megbízásához kötött, valamint a politikai és a szakmai elem közötti közvetítő szerepet betöltő közigazgatási államtitkár kiiktatásával a kormányzati szervezeti hatalom a gyakorlatban kiterjedtebbé vált.

Ennél jóval pozitívabb megítélésűnek bizonyult a központi államigazgatási szervek típusa-inak meghatározása és ezen belül a nem minisztériumi formában működő központi szervek egységesítése: a kormányrendelettel létrehozott központi hivatal főszabállyá tétele és a kormányzati irányítás alóli kivételek intézményesítése (autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal). A minisztériumok kapcsán idézett alkotmánybírói gyakorlat fényében az Alkotmány alapján ez kifejezetten törvényhozási tárgykörbe tartozik, tehát ez szükséges korlátozása volt a Kormány szervezetalakítási szabadságának.

Ez az alkotmányos teszt nemcsak a központi szervek, hanem a tisztségek tipizálása esetén is alkalmazható, hiszen a kormányzati rendszerve tartozó szervek jogállásába a szervek vezetőire vonatkozó alapvető rendelkezések is beletartoznak. Továbbá az állami vezetők, a kormánybiztosok, miniszteri biztosok stb. maguk is közigazgatási szerveknek tekinthetők, hiszen rendelkeznek önálló feladat- és hatáskörrel. Éppen ezért a Ksztv.-nek az a megoldása, hogy a törvényben nem szereplő megbízás kormányzati feladatok teljesítésére nem adható, álláspontom szerint alkotmányosan korlátozza a Kormány (ill. a miniszterelnök és a miniszterek) szervezetalakítási szabadságát.

Ugyanezek a megfontolások érvényesek a hierarchikus irányítás és felügyelet szabályozására, különösen, ha hozzávesszük, hogy az Alkotmány 19. § (2) bekezdésének teljes szövege szerint az Országgyűlés nemcsak a kormányzás szervezetét, hanem annak *irányát és feltételeit* is meghatározza. Ezek a kifejezések természetesen meglehetősen általánosak, annál is inkább, mivel már az 1989-es alkotmányreform előtt is szerepeltek az Alkotmányban. A fent idézett alkotmánybírói határozatokból azonban szerintem az vezethető le, hogy ha a központi szervek jogállásának – tehát például a szervtípusok – meghatározása az Országgyűlés feladata, akkor a köztük lévő viszonyrendszer, a hierarchikus irányítási és felügyeleti jogviszonyok alapvető tartalmának a meghatározása is az Országgyűlés hatáskörébe kell, hogy tartozzon.

³² Ld. erről bővebben: FAZEKAS János: i.m. 64-65. o.

Más a helyzet a Ksztv. másik nagy újításával, a hatáskör-telepítés új rendszerével. A törvény szerint ugyanis a központi államigazgatási szervek esetében a hatásköröket a jogszabályban mindig a szerv vezetőjének kell címezni. Ha a jogszabály mégis a szervnek címezi a hatáskört, akkor azt a vezető gyakorolja. (Ez ugyanakkor nem érinti a szerv vezetőjének azt a jogát, hogy a kiadmányozási jogkört belső szabályzatban átruházza.) Itt a törvény egy nagyon fontos szervezetalakítási jogkört vett ki a Kormány – és a miniszterek – kezéből, azt, hogy szabadon eldönthesék: kinek és hogyan címezik az általuk kiadott jogszabályban a közigazgatási hatásköröket. Az új szabály értelmében többek között már nem volt lehetséges szervezeti egységek önálló hatáskörrel történő felruházása, valamint az egy szervezeten belüli hatósági fórumrendszer intézményesítése. Az ilyen megoldásokkal kapcsolatos alkotmányos aggályok miatt azonban ez a korlátozás nem kifogásolható.³³

A korábbiak során bemutattam, hogy mely módosítások szolgálták a Kormány szervezet-alakítási szabadságának kiterjesztését, és melyek szűkítették azt. A Ksztv. eredeti, módosításoktól még mentes változatának vizsgálata után most azt kell megvizsgálni, hogy a módosítások mennyiben felelnek meg a fenti követelményeknek.

A szervezetalakítási jogkört kiterjesztő módosítások között egy olyan sincs, amelyik a fenti alkotmánybírói gyakorlatból következő tesznek ne felelne meg, vagyis nem terjeszti ki a Kormány szervezetalakítási szabadságát olyan területekre, amelyek az Alkotmányból következően az Országgyűlés szabályozási hatáskörébe, törvényi szintre tartoznának.

A szervezetalakítási jogkört korlátozó módosításokat vizsgálva viszont megállapítható, hogy azok többsége nem állja ki a fenti próbát, azaz a Kormány szervezetalakítási szabadsága szükségtelen korlátozását jelentik. Ez alól egyértelműen kivételt jelent a kormánybizottság és a Miniszterelnöki Hivatal beiktatása a központi államigazgatási szervek típusai közé, hiszen ez a releváns alkotmánybírói határozatok alapján éppen az Országgyűlés szervezetalakítási jogkörébe tartozik. Úgyszintén a keretek között marad a hierarchikus felügyelet egyes jogosítványainak – SZMSZ jóváhagyásának vagy kiadásának megtagadása, aktusfelül-vizsgálat – korlátozása. Speciális a helyzete a kormányülés dokumentálására vonatkozó módosításnak, hiszen szigorúan a témakört nézve bőven elegendő lenne kormányrendeletben vagy kormányhatározatban – tehát akár eredeti helyén, a Kormány ügyendjében – szabályozni, azonban az Alkotmánybíró – alkotmányossági szempontból nézve helytállóan – kifejezetten kötelezte az Országgyűlést, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó követelmény miatt törvényben szabályozza. A többi módosítással azonban más a helyzet.

³³ Ld. erről FAZEKAS János: i.m. 69-71. o., a régebbi irodalomból pedig MÓNUS Lajos: A jogorvoslati lehetőségek helyzete a központi közigazgatási szervek eljárásainál. Magyar Közigazgatás 1995. évi 4. sz. 210-219. o., ill. Uő.: A miniszter és a minisztérium feladat- és hatáskörének elhatárolása. Magyar Közigazgatás 1995. évi 1. sz. 23-32. o. Az alkotmányos megfontolásoknak ugyanakkor némileg ellentmondanak a területi szervek jogállásában az elmúlt években végbemenő változások, az ún. igazi vagy klasszikus dekoncentrált szervek újbóli megjelenése, ld. FAZEKAS Marianna: i.m. 148. o.

Ezek jó része ugyanis a kormányzati működés olyan részletszabályait rögzítette törvényben, amelyeket álláspontom szerint elegendő lett volna alacsonyabb szintű normában, kormányrendeletben vagy esetenként a vonatkozó SZMSZ-ekben rendezni. Ide tartozik a kormánybiztos politikai főtanácsadói státuszának rögzítése, a minisztériumban az államtitkár helyettesítésére vonatkozó rendelkezés, a kabinetfőnök szakállamtitkári vagy fősztályvezetői státuszának rögzítése, valamint a tárca nélküli miniszter apparátusának szabályozása. Ezekben az esetekben nincs olyan alkotmányos követelmény, amely a törvényi szintű szabályozást indokolná (például az államtitkár a miniszterrel ellentétben nem rendelkezik jogalkotó hatáskörrel).

A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének a Ksztv.-be illesztésével kapcsolatos ellentmondásokat korábban már jeleztem. Ha a korábban bemutatott alkotmányos tesztet az államigazgatási hivatalokra akarjuk alkalmazni, először meg kell válaszolnunk azt a kérdést, hogy az államigazgatási hivatal kormányzati szervnek tekintendő-e? Mert ha igen, akkor az alkotmánybírói gyakorlat fényében ennek a szervtípusnak az alapvető szabályait ugyanúgy törvényben kell rendezni, mint a központi szervek típusaiét. Álláspontom szerint annak tekintendő, hiszen a kormányzati tevékenységnek vannak területi vetületei is, vannak feladatok, amelyek csak itt láthatóak el, ezért léteznek területi államigazgatási szervek. Az államigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó szabályozás következetességét és stabilitását pedig az szolgálná, ha az ide tartozó szervek típusait is törvény rendezné. Ez azonban értelemszerűen nem lehet egy olyan törvény, amelynek már a címe is központi államigazgatási szervekre szűkíti a törvény hatályát. Ez a szakmailag nagyon vitatható megoldás kapkodásra utal, amely mögött könnyen lehet, hogy a kormányzati szándékokkal ellentétes tartalmú alkotmánybírói határozatok készítették a döntéshozókat.³⁴

A legaggályosabb mindegyik korlátozás közül az autonóm szervek, illetve a kormányhivatalok számának indokolatlan növelése. Már a korábbiakban jeleztem, hogy ez a szervtípus komoly kockázatokat rejt magában, hiszen megbontja az államigazgatás alapvető rendező elvét, a Kormánynak való alárendeltséget (vagyis a hierarchiát), és kiüresíti az e szervek feletti szakmai kontrollt. A kiemelt jogállású szervek körének szakmai indokokkal alá nem támasztható bővítése arra utal, hogy az államigazgatáson belüli lobbierdekek, illetve politikai motívumok állhattak a jogalkotói döntések mögött.

Azt láthatjuk tehát, hogy a Ksztv. egyáltalán nem könnyű kiinduló helyzetén, a bizalmatlanság légkörén a sokszor átgondolatlan, kapkodó módosítások tovább rontottak, és kifejezetten csökkentették a törvény elfogadottságát abban a közegben, amelynek az alapvető viszonyait szabályozta. Így alakulhatott ki az a helyzet, hogy a törvény megítélése rosszabb, mint a törvény maga. Egy ilyen, alapvetően továbbra is a bizalmatlanságra épülő légkörben érik a magyar közigazgatást az országgyűlési választások és az azt követő, szinte biztosra vehető kormányváltás, amely a Ksztv.-t is nyilvánvalóan érinteni fogja, és persze a teljes kormányzati igazgatást. Az újabb fejlemények elemzése lehet majd ennek a tanulmánynak a folytatása.

³⁴ 90/2007. (XI. 14.) AB hat. és 131/2008. (XI. 3.) AB hat.