

Ünnepi tanulmányok a 75 éves

NÉMETH ZSOLT

tiszteletére

Navigare necesse est



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Ünnepi tanulmányok a 75 éves
Németh Zsolt tiszteletére

Navigare necesse est





Ünnepi tanulmányok a 75 éves Németh Zsolt tiszteletére

Navigare necesse est

Szerkesztette
Barabás A. Tünde és Christián László



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2021

A kötet szerzői

Amberg Erzsébet	Koltay András
Androvicz Gábor	Korinek László
Balla Zoltán	Kovács Gábor (NKE)
Balogh Lídia	Kovács Gábor (SZE)
Barabás Andrea Tünde	Kőhalmi László
Berei Róbert	Lévay Miklós
Blaskó Béla	Madai Sándor
Boda József	Magasvári Adrienn
Budaházi Árpád	Major Róbert
Christián László	Mészáros Bence
Czenczer Orsolya	Nagy László Tibor
Domokos Andrea	Pallagi Anikó
Erdős Ákos	Pallo József
Fantoly Zsanett	Pap András
Farkas Ákos	Pápai-Tarr Ágnes
Fenyvesi Csaba	Polt Péter
Finszter Géza	Ruzsonyi Péter
Gál István László	Sallai János
Gönczöl Katalin	Sárkány István
Hautzinger Zoltán	Schubauer László
Herke Csongor	Sipos Ferenc
Hollán Miklós	Sivadó Máté
Horgos Lívia	Szabó Andrea
Irk Ferenc	Szendrei Ferenc
Karsai Krisztina	Vári Vince
Kiss Tibor	Windt Szandra

© A szerzők, 2021

Szerkesztés © Barabás A. Tünde, Christián László, 2021

© A kiadó, 2021

Minden jog védve.



Tartalom

Előszó | 9

Laudáció

Koltay András

A vitorlázó kriminológus –
Németh Zsolt rendőr ezredes köszöntése | 13

Tanulmányok

Amberg Erzsébet

Mennyi az annyi? – A fiatalkorú bűnözés és bűnözéskontroll
alakulásának áttekintése | 17

Balla Zoltán

Kormányzástan – kormányzás –
Áttekintés megjegyzésekkel | 27

Balogh Lídia

„A jó rendőr tapintatos és gyengéd...” | 37

Barabás A. Tünde

A rendőrségi munka és a lakosság
bizonytalanságérzetének összefüggései | 43

Berei Róbert

Várnézőben a budavári „sheriffel” | 53

Blaskó Béla

Jogállamiság – értelmezési szilánkok | 61

Boda József

Az amerikai Szövetségi Nyomozó Hivatal
szerepe a bűnüldözésben | 71

Budaházi Árpád

Gondolatok az agyi alapú hazugságvizsgálatról | 81

Christián László

Szívvel-lélekkel a bűnmegelőzésért | 91

Czenczer Orsolya
 A büntetés-végrehajtás zöld esküje –
 Az európai zöld megállapodás (*Green Deal*)
 és a magyar büntetés-végrehajtás kapcsolódási pontjai | 101

Domokos Andrea
 Hallgatók a célkeresztben | 109

Erdős Ákos
 FOCUS-ban a rendőrség drogprevenációs tevékenysége | 119

Fantoly Zsanett
 Fejezetek Los Angeles rendészettörténetéből | 131

Farkas Ákos
 A kihallgatási jegyzőkönyvek
 és a tisztességes eljárás a nyomozás során | 139

Fenyvesi Csaba
 Kriminológiai morzsák a világból | 153

Finszter Géza
 A büntetőeljárás törvény új jogintézményei,
 a leplezett eszközök | 163

Gál István László
 A minősített adattal visszaélés
 néhány kriminológiai problémaköre | 179

Gönczöl Katalin
 A szolgáltatott igazság | 189

Hautzinger Zoltán
 A külföldiek és a migráció lehetséges
 megjelenése a kriminológiában | 199

Herke Csongor
 A kiberbűnözés és a teljesen
 önvezető járművek | 211

Hollán Miklós
 A közösség tagja elleni erőszak viszonya
 más bűncselekményekhez | 223

Horgos Livia
 Gondolatok a Janus-arcú
 magánindítványról és hiányáról | 237

Irk Ferenc
 Az európai értékek védelméről | 247



Karsai Krisztina

THC vagy CBD? Izgalmas jogi kérdések
a *French Bulldog*-ügy margójára | 255

Kiss Tibor

Miért népszerű a darknetes
kábitószerek-kereskedeleme? | 269

Korinek László

Az út nullától egyig | 277

Kovács Gábor

A vezetői hatékonyság
további növelésének lehetőségei | 287

Kovács Gábor

Az egységes Európai Forenzikus Tudományos Társág (EFSA–2020)
megvalósítása – illúzió vagy realitás? | 297

Köbalmi László

A biztonság bűvöletében | 309

Lévay Miklós

Az ENSZ bűnözéssel szembeni tevékenységéről
és az Európai Bűnmegelőzési Intézet (HEUNI)
munkájáról | 319

Madai Sándor

Elmélkedés egy bűncselekmény jogi tárgyáról:
a kiskorúval való kapcsolattartás akadályozása | 333

Major Róbert

Közlekedéskriminológiai gondolatok
(egy ítélet margójára) | 341

Mészáros Bence

A közeli ismétléses sértetté válás
(*near repeat victimization*)
és szerepe a prediktív rendészetben | 351

Nagy László Tibor

A fiatalkorúak által elkövetett rablásokról | 361

Pallagi Anikó

Kriminálpolitikai alapvetés | 371

Pallo József

Deus ex machina,
avagy az intézkedések mint a szabadságvesztés alternatívái | 383

Pap András László

Minden (roma) élet számít:
populizmus a koronavírus árnyékában | 391

Pápai-Tarr Ágnes – Sipos Ferenc

A közérdekű munka büntetékiszabási tapasztalatai
egy aktakutatás fényében | 401

Polt Péter

A 21. század kihívásainak hatása a büntetőeljárásra –
Kripto valuták, azaz az új vagyoni értékek
büntetőjogi kérdései | 419

Ruzsonyi Péter

A Covid-19-pandémia hatása a „börtönvilágra” | 429

Sallai János – Androvicz Gábor

Laky Imre, a magyar rendőri szakoktatás úttörője | 445

Sárkány István

Az iszlám és a terrorizmus kapcsolatának
néhány aspektusa | 457

Schubauer László

A pénzmossal kapcsolatos
nemzetközi egységesítési törekvések
és a pénzmosság tényállásának 2020. évi átalakítása | 467

Sivadó Máté

Mire tanít bennünket (leginkább)
Németh Zsolt etikája kábítószer-területen –
avagy továbbra sem engedünk a 77-ből! | 479

Szabó Andrea – Magasvári Adrienn

A pénzügyőrtisztképzés a bolognai folyamat
és az uniós csatlakozás tükrében | 487

Szendrei Ferenc

Terrorizmusfinanszírozás,
azaz a terrorizmus bevételei | 499

Vári Vince

Az eljárási (procedurális) igazság jelentősége
a rendőri munkában | 509

Windt Szandra

Emberkereskedelem és a (közösségi) rendőrség | 519



Balla Zoltán¹

Kormányzástan – kormányzás – Áttekintés megjegyzésekkel

Kedves Zsolt!

Szeretettel, barátsággal köszöntelek születésed napján azzal, hogy megtiszteltetésnek érzem azt a több mint három évtizedet, amely alatt a kollégád lehettem. Kívánom, maradjon sokáig így. Isten éltesen!

A kormányzástan olyan sajátosan komplex alkalmazott társadalomtudomány, amelyben megtalálhatóak az államtani, politikatudományi, jogtudományi, igazgatástudományi, vezetéselméleti elemek egyaránt.² Idegen kifejezéssel governológia-nak nevezzük, amelyet az elmúlt 50 év főleg közjogi, politikatudományi és közjogi kutatásainak eredményeként felhalmozott tudományosan megalapozott tézisek felhajtó ereje hozott létre. Interdiszciplináris társadalomtudomány, és mint ilyen, egyre inkább tagolódik.³ Centrumában a kormányzás vizsgálata áll, ami tartalmi megközelítésben elhatárolandó az általános és a jogi értelmű kormányzásra, amelyeket közösen jellemzi, hogy mindkét megközelítés alapját a legmagasabb szintű állami irányítás determinálja.

A kormányzás során a közhatalom piramisának legfelső szintjén sorakozó szervek aktusaikkal, döntéseikkel kijelölik a társadalom mozgási tartományát, irányát, fejlődési ívét, az államiság szervezetrendszerének jogi rendszerét, működésének tartalmát, módját és eszközrendszerét.

Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladata, hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal kifejezetten más szerv feladat- vagy hatáskörébe. A közigazgatás legfőbb szerveként megilleti az államigazgatási szervek létrehozatalának joga.

¹ Rendőr ezredes; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Közjogi és Rendészeti Jogi Tanszék. Kapcsolat: balla.jozsef@uni-nke.hu.

² Sárközi Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás*. Budapest, Park, 2014. 15.

³ Lásd erről Csepeli György: *A hatalom anatómiája*. Budapest, Kossuth, 2013.



A fenti tartalmi megközelítés ebben az értelemben a kormánynak két oldalról adja meg a társadalmi rendeltetését. Egyrészről beszélhetünk:

- döntéshozó kormányzásról (járványhelyzetben, oktatási, gazdasági, külpolitikai, rendészeti stb. kérdésekben) és
- az Országgyűlés döntésének végrehajtásáért felelős kormányzásról.

A kormányzást tág megközelítésben értelmezhetjük a közérdek, a közjó szempontjából is.⁴ A kormányzás minden normális államban csak és kizárólag a közérdeket, a közjót szolgálhatja.⁵ Vagyis ez a közösség érdekét primátusként kezelő olyan tevékenység, amely minden esetben, minden megnyilvánulásában a közösségre ható általános érdekből indul ki, és azt szolgálja, s mint ilyet védi a közhatalom minden létező eszközével. A közérdek, a közjó körét az Alaptörvény mellett a jogszabályok nevesítik. Megjegyzendő, hogy ezek akkor tükrözik a társadalmi érdeket, ha nem egy személyre születnek, hanem a közösségi, az általános jót szolgálják. Így helytelen, ha az adott törvény/rendelet olyan alanyt helyez rektori státusba, aki egyébként nem felelt meg az addigi és jól működő törvényi feltételrendszernek, vagy 21 évesen (!) helyettes államtitkárrá azt, akinek nincs meg az egyébként minden más ilyen beosztásban lévőre jellemző diplomája (a kormányzati munkához szükséges szakmai tudásról nem is beszélve).

A közérdek jegyében a közügyeket operatív, napi értelemben a legmagasabb szinten a kormányok gyakorolják. Szervező tevékenysége a társadalom polgárainak, a közösség érdekében áll, vagyis a legáltalánosabban elfogadott nézet szerint a kormányok a közügyeket szolgálják a közérdek keretei között. A praktikus gondolkodás törvényszerűségeivel harmonizál az a következtetés, hogy az adott tevékenységet az teszi közérdekké, hogy a kormányok realizálják. Ez logikailag rendben is van, ezzel együtt bánjunk óvatosan ezzel az állítással, mert elvezethet oda, hogy az adott kormány által kontúrozott viszonyok között találhatjuk magunkat a magánélet minden szegmensében. Normálisan működő társadalmakban ez természetesen nem fordulhat elő, így tehát kerülni kell azt a popularitást, hogy a kormányt a közérdekűséggel, a közérdekűséget

⁴ A közérdek, a közjó, a közügy irodalma igen terjedelmes. Lásd például Báger Gusztáv: A közjó nevében. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. (2013), 2. 2–8; Dóry Béla: *Általános közjótan*. Budapest, Kairosz, 2010; Sajó András: A közérdek-fogalom. Értelemadási kísérlet. In Lamm Vanda – Csizner Ildikó (szerk.): *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. Budapest, KJK – MTA JTI, 1999. 240–267; Koi Gyula: Lehetséges értelmezési tartományok a közérdek köréből. *Állam- és Jogtudomány*, 46. (2005), 1–2. 77–106. Megjegyzem, hogy az Alkotmánybíróság kidolgozta a nyomós közérdek fogalmát az 56/1994. (XI. 10.) számú határozatában. Idézi Buzás Gábor: A hivatásos jogviszonnyal összefüggő alapjogi korlátok történeti előzményei 1881–2016. *Rendőrségi Tanulmányok*, (2020), 4. 133.

⁵ A közjóról bővebben lásd Tihanyi Miklós: *Bűn – hit – szabadulás. A vallás szerepe a büntetés-végrehajtásban*. Budapest, NKE KTI, 2019.



a kormánnyal definiáljuk. Ezzel elvágólag a fő rendezési elv szerint a közösségi szolgálat intézményeinek rendeltetését sem a kormányzatnak, hanem a közérdeknek megfelelően szükséges alakítani.⁶

Abból a tényből kiindulva, hogy a kormányzás az államilag szervezett közösség létfeltételeinek, viszonyainak legmagasabb szintű állami igazgatására irányuló tevékenység, közérdekűnek a közösség életviszonyainak azt az állapotát tekintjük, amely nélkül a rendezett életviszonyaink nem lehetnének azok, amik. A közösségi együttélés helyzetének, viszonyainak *conditio sine qua non*-ját meg lehet határozni az antropológia, a politológia, a szociológia, a kultúra vagy akár a gazdaságtan aspektusából is, de ez messzire vezetne. És mivel az állam mindenekelőtt politikai közösség (is), így a kormányzás tartalmi szempontjából is a közérdekűség politikai elemeinek van meghatározó jelentősége. Az állam- és kormányformától függetlenül a demokratikus alkotmányos alapokon nyugvó állam nem más, mint polgárainak összességéből álló politikai közösség. És ennek a közösségnek minden tagja jogosan várhatja el, hogy részesüljön a közjóból, ezen közösség minden alanyának érdeke a közjóhoz való hozzájutás lehető legegyszerűbb lehetőségének a megteremtése, ami főleg kormányzati feladat. Ugyanakkor a közösség minden tagjának joga van ahhoz, hogy a közjó körébe tartozó javak létrehozásában részt vegyen, együttműködjön. Ennek legmagasabb jogi fóruma az alkotmány, ez határozza meg az alapvető társadalmi elveket, a morális alapokon nyugvó alapvető emberi jogokat, a szabadság, a társadalom működtetésének követelményrendszerét, amelyre aztán ráépül az egész jogrendszer. Az alkotmány (Alaptörvény) köti aztán a kormányt, illetve az alkotmányosan megalkotott összes jogszabály. Ebből logikusan következik, hogy a kormány közérdekű tevékenységét az alkotmány (Alaptörvény) és a jogrend egésze határozza meg. Akkor, amikor az alkotmány és az adott alkotmányos jogszabály szerint cselekszik, akkor a közjó érdekében, a közérdek nevében jár el.

A kormány és az általa vigyázott közügy kezelése között szoros kapcsolat áll fenn. Keretét alkotmányos alapon a jogrend adja. Természetes alapkövetelmény, hogy a kormány a közérdeket, a közügyeket nem kezelheti önkényesen, másrészt a jogszabály nem kezelhet bármilyen társadalmi viszonyt közügyként. A kormány feladata a közérdek jogszerű képviselete, de nem annak megfogalmazása.⁷

Fent rögzítettük, hogy Alaptörvényünk szerint a kormány „a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, ami nem tartozik más szerv hatáskörébe”. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvényünk pontatlan. A kormány ugyanis nem a végrehajtó hatalom egészének, a köz-

⁶ Christián László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr, 2011. 179.

⁷ Temesi István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, NKTK, 2013. 11–24.

igazgatásnak az első („legfőbb”) szerve. A közigazgatás két alapvető (és egy kiegészítő) rendszerből álló rendszer, egyik alapvető alrendszere az államigazgatási, másik az önkormányzati, amelyek közül csak az előbbi áll alá-fölé rendelt szervekből (néhány kivételtől eltekintve), és ezek élén pozicionált a kormány. Irányítja az államigazgatást a miniszterelnök igen erős jogköreivel. A kormány (a miniszterelnök és a miniszterek) rendeleti úton gyakorolja a legfőbb szervei akaratát, amely nem mondható el a közigazgatás másik alapvető alrendszerére. Vagyis a kormány nem hozhat rendeletet a helyi önkormányzatokra, nem irányítja azokat, hierarchikusan abszolút depozicionált. Befolyása ugyanakkor főleg a törvényességi felügyeleti hatáskör gyakorlásával tetten érhető, de ez nem igazolja sem formailag, sem tartalmilag az Alaptörvény fent idézett állítását. 10. jövőbeli módosítása talán pontosítja ezt a jogi tételt.

Témánk szempontjából szekunder kérdés a fent zárójelben érintett és az önkormányzatokon kívüli köztestületeket (például hegyközség), közüzemeket (például Magyar Államvasutak), közintézeteket (például Országos Levéltár), közalapítványokat és egyes közfeladatot ellátó természetes és jogi személyeket magába foglaló és a közfeladatok ellátása tekintetében kiegészítő szervek rendszere, így jelen tanulmányban ezekről nem esik több szó.

A kormányzás hogyanja a kormányformára mutat rá. A kormányzati rendszer magába foglalja az adott állami berendezkedés kormányzási technikáját. A kormányformák megkülönböztetésének alapját az képezi, hogy az államfő vagy a törvényhozói testület áll a kormányzati tevékenység centrumában. Ennek alapján különböztetjük meg a parlamentáris vagy a prezidenciális kormányformákat. (A kormányformától megkülönböztetendő az államforma, amely alapvetően kétféle lehet: monarchia vagy köztársaság).

Bármelyik kormányformát is nézzük, annak legitimitását a népszuverenitás elvéből eredően a választópolgárok adják az általuk közvetlenül választott (nálunk egykamarás) parlamenti választások alkalmával. Az így megalakult Országgyűléshez minden más állami szerv aztán formálisan is kötődik, evidens módon, a végrehajtó hatalom általános szerve, a kormány is. A Tisztelt Házba a többpárt-rendszerű parlamentáris rendszerben különböző pártok juttatnak be képviselőket, aztán a demokratikus választáson győztes párt választási programja (megjegyzendő, hogy újabban a kormányzati hatalom mögötti politikai bázison nem mindig készül ilyen okirat, ezért helyesebb, ha azt mondjuk, hogy a győztes párt ideológiája, politikai nézetrendszere) határozza meg a következő kormányzat mozgásterét, benne a törvénykezdeményezés menetét. A parlamentben győztesként többségben levő párt aztán kellő politikai fegyellemmel megszavazza ezen törvényeket, ami aztán determinálja az adott aktusban a közérdek/közjó tartalmát.

Alapvetően normatív a Országgyűlés a legfőbb állami szerv, ezzel együtt a győztes párt által kiválasztott kormánytagok, élükön a győztes párt elnökével



(vagy a győztes párt által megnevezett személlyel), mint kormány az államiság központi ereje. A kormány így a végrehajtó hatalom első számú főszereplője.⁸

Az államok kisebb hányadában az államfő (köztársasági elnök) a végrehajtói hatalom feje (USA, Franciaország), az USA-ban az elnök államfő és kormányfő is egyben. Ezzel szemben a parlamentáris rendszerekben az államfő nem, vagy alig része a végrehajtói hatalomnak, nincs kormányzati szerepe. Nálunk stabil keretek között funkcionál parlamentáris rendszer van, a köztársasági elnök státusa inkább reprezentatív, formális államfői. Ezt az állítást nem gyengíti a relatíve nagy befolyásoló szerepe (mint például a politikai vétőjoga).⁹

A kormányzás élén a testületi felépítésű kormány áll, amely ehhez képest működhet kancellári modellben is.

Magyarországon a rendszerváltásig minisztertanácsnak hívták ezt a testületet, jellemzője volt, hogy a minisztertanács elnöke kiemelkedő státusban funkcionált. Ez a szerv az Alkotmány 1949. évi szövegének 22. §-a szerint a Magyar Népköztársaság államigazgatásának legfőbb szerve volt. Az ezelőtti alkotmányos tartalmú törvények hol ilyen, hol olyan megnevezéssel jelölték a kormányt az eltérő tartalmi sajátosságokkal. Így például „A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk”-től kezdődően a kormányt a végrehajtó hatalom tényleges gyakorlójaként definiálták, szemben az uralkodóval, aki bár a végrehajtó hatalom fejeként funkcionált és ismertek el, a végrehajtói hatalmát a kormány útján gyakorolta. A történelmi alkotmányba illeszkedő későbbi törvények ezt az elnevezést alkalmazták a kormányra. A kormány kifejezés alkotmányos tartalmú jogszabályban első alkalommal 1918-ban jelent meg a hazai szabályozásban („népkormány” Károlyi Mihály elnökletével). A kormány kifejezést helyettesítő „minisztertanács” 1947-től terjedt el a tárgyi szabályozásban, ezt a megnevezést az 1990. évi XI. törvény mint Alkotmányt módosító jogszabály váltotta fel a kormány elnevezéssel.¹⁰

A jelenlegi állapotot a rendszerváltás hozta létre, a mostani kormányzás a német berendezkedésre nagymértékben hasonlít. Az Orbán-kormány bevezette a kancellári felépítést, a miniszterelnöki döntési jog alapvető jellemző. A normatív kormányhatározatban testet öltő kormányügyrend az elmúlt közel 11 évben privilegizálja a miniszterelnöki státust.

⁸ Lásd erről például Ilonszky Gabriella – Jáger Krisztina: Erős kormány – gyenge parlament? Törvényhozási kapacitás és törvényhozási teljesítmény. *Századvég*, 13. (2008), 50. 119–142.

⁹ Lásd erről például Kilényi Géza: Mennyit ér mostanában egy államfő? *Közjogi Szemle*, 6. (2013), 3. 32–39; Szalai András: Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Pro Publico Bono*, (2011a), 1. 39–49; Szalai András: Egyensúly helyett ellensúly II. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Pro Publico Bono*, (2011b), 2. 77–98.

¹⁰ Herbert Küpper – Térey Vilmos: 33. § [A Kormány szervezete és megalakulása]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 1332–1334.

A kormány feladatköreit az Alaptörvény negatív megközelítésben határozza meg, amennyiben feladat- és hatásköre csak arra terjedhet ki, amely nem más állami szerv ugyanilyen mozgásteré. Az Alaptörvényt megelőző Alkotmány a kádári (szoft)diktatúra kormányának feladatkörét keretjelleggel felsorolta, visszatükrözve ezzel a pártállami kormányzás filozófiáját. A mai kormányzati feladatkört lehetetlen felsorolni normatív alapon, mivel a kormányzati tevékenység hihetetlenül szerteágazó. Erre figyelemmel a kormány feladatait három, az ennek keretei között funkcionáló hatásköreit négy alrendszerbe oszthatjuk. Előzőbe tartozik:

- az Országgyűlés döntéseinek előkészítése, amelynek folyamatában minden megelőző releváns tényező a választáson győztes párt akarata;
- másrészt a saját hatáskörben hozott döntések, amelyek közül meghatározó a rendeletalkotási folyamat (amellyel például államigazgatási szervezeti átalakításokat végezhet);
- míg harmadrészt az országgyűlési és a saját jogon hozott döntések végrehajtását, logisztikázását lehet alapfeladatnak tekinteni.

Mindhárom feladata a politikai akarat alárendeltje. Vagyis a választáson győztes politikai erő minden fenti alapvető kérdésben érvényesíti politikai továbbélésének feltételeit. A hatáskörök a feladatok végrehajtására lehetnek:

- jogalkotásiak, amelyek alapvetően a törvények végrehajtására születnek, de emellett a kormány rendelkezik az eredeti jogalkotási jogosítvánnyal is;
- szervezetalakításiak, amely hatáskörét a kormány rendeletalkotással (kivételesen kormányhatározatban) valósítja meg, és így intézményesít államigazgatási feladatot;
- a helyi önkormányzatok feletti, Alaptörvényben meghatározott törvényességi felügyeleti hatáskörével a kormány a helyi önkormányzatokat ellenőrzi abból a célból, hogy felderítse az esetleges törvényt sértést;
- a negyedik hatásköri alrendszer nehéz nevesíteni, mivel ebbe a csoportba a kormány legkülönbözőbb olyan tevékenysége sorolható, amelyek a társadalom, az állami élet hétköznapi működéséhez szükségesek.

A központi kormányzat államhatalmi determinációit a fentiek talán plasztikusan mutatják. A központi államhatalom mellett a rendszerváltás hasonlóan jelentős szerepet szánt a helyi közhatalom rendszerének, azaz a helyi és a települési és a területi önkormányzatoknak. 1989-ben a közigazgatás alapvetően két halmazra épült, annak gyakorlását a központi államhatalmi szervek igazgatási rendszerére és a helyi igazgatási rendszerre bízta. A helyi önkormányzatok is rendelkeznek szabályozási jogkörrel, rendeletalkotásuk eredeti vagy törvényen alapuló származékos. A települési és a területi önkormányzatok egyaránt

az államhatalom részesei, de a központi kormányzati hatalomhoz képest bírják a megkülönböztető jegyeiket. Vezetőiket, szerveiket önállóan választja a helyi lakosság, a politikai befolyás gyengébben érvényesül. Az utóbbi 10 évben azonban a kormányzati operativitás mögötti politikai akarat az önkormányzati rendszer erősödésének objektív lehetőségeit erősen szűkítette. A centralizáció egyre inkább pozicionálódik a decentralizáció kárára, például az egészségügyi vagy a közoktatási közfeladatok ellátása tekintetében. Az önkormányzati rendszert igen jelentős mértékben gyengítették a 2020-ban a vírushelyzet által (is) determinált kormányzati pénzelvonást tartalmazó döntések.

Igazolható állításnak tűnik, hogy az adott állam centralizáltsági/decentralizáltsági mértéke összefügg annak modernségével. A helyi lakossághoz, lakóközösségekhez sokkal jobban kötődő helyi, vagyis települési, területi önkormányzatiság fejlesztése, hatáskörének bővítése demokratikusan kívánatos igény. Ennek a helyi önkormányzati rendszernek igazodnia kell az adott állam tradícióihoz, adottságaihoz, lehetőségeihez, a polgárok demokráciaigényéhez, kulturáltsági jellemzőihez. Hazai példák mutatják, hogy a túlzott centralizáció kormányzási zavarokat okozhat, igazolja ezt például a közoktatás központosítása. Megjegyzendő, hogy ennek felismerése és a téves centralizáció korrigálása erkölcsileg erősítheti a kormányzás általános megítélést. A központi államhatalom minimális érdekei közé tartozik annak kellő politikai bölcsességgel való kezelése, hogy megtalálja a központi és a helyi hatalom működési feltételei megteremtésének helyes arányát. Az uralkodó politikai viszonyt tükröző kormányzati hatalom alapvető érdeke, hogy a társadalom többsége által visszaigazolódjék a helyi hatalommal való normális együttműködése. Ebben a vonatkozásban igen nagy mértékű politikai intelligenciára van szükség, és a fővárosi önkormányzat ellenzéki többséggel teret foglaló vezetésével való harmonikus kooperációra. Ezen a téren a feleknek jelentős perspektíváik vannak. Irigylésre méltó Svájc, ahol ez a viszonyrendszer mintaértékű.

Jelen rövid tanulmány végén szükséges utalni a kormányzást befolyásoló, motiváló állami intézményi körre.

Normakontroll tekintetében a német minta vázára épült Alkotmánybíróság az a szervezet, amelynek alkotmányos hatásköre annak megakadályozása, hogy a kormány alkotmányellenes rendeletet alkosson. Az Alkotmánybíróság nyilvánvalóan nem kormányzati szereplő, de határozataival természetesen befolyásolja a kormányzást, mivel meghatározott esetben felülbíráhatja az Országgyűlést (lásd az Alkotmánybíróság 2007-es azon határozatát, amellyel a szociális népszavazás tárgyában az utolsó szöveget verte be a Gyurcsány-kormány koporsójába). Az alkotmánybírák kiválasztása akkor helyes, ha az nem a kormányzás politikai akaratát tükrözi, ellenben a parlament politikai erőinek arányát. Megjegyzendő, hogy az elmúlt 10 évben ebben a vonatkozásban számos kritika illette a kormány érdekérvényesítési gyakorlatát.

A kormányzati tényezőktől elkülönült az igazságszolgáltatási, a bírói hatalom, főleg a közigazgatási bírói. Az egyes, főleg a kúriai ítéletek erős kontrollt jelentenek a kormány és az annak alárendelt közigazgatási hatósági jogalkalmazás felett. A tágabb értelmű igazságszolgáltatás részét képezi a bírói és az ügyészi igazgatás, amelyeknek alanyi kiválasztásában erősen jelen van a kormányzati befolyás. Megjegyzendő, hogy az ügyészi szervezet és a bírósági igazgatás kormányzástól való teljes elválasztására egyre növekvő igény fogalmazódik meg Európában.

Az Alkotmánybíróság és a bíróságok után az ombudsman intézménye említendő, amennyiben a kormánytól függetlenül felléphet a kormány állampolgárok elleni aktusaival szemben. A skandináv mintájú jogintézmény nem hatóság, de ajánlásait politikai kultúrkörökben illik figyelembe venni. A kormányzás diszfunkcionális döntéseinek eredményekénti fellépése vizsgálat formájában folyik.

A kormányzástól elkülönült, de államigazgatási szervezetek az autonóm és az önálló szabályozó szervek. Ezen szervek kormánytól való függetlensége ugyan kívánatos, a politikai zsákmányszerzéstől távol tartandó színtereknek kellene lenniük, de a valóságban a mindenkori kormányfő befolyásoló szerepe egyértelműen kimutatható. Ugyanígy a kormánytól ugyan de jure független a jegybank elnökének kiválasztása, de a gyakorlatban ezen a téren is érvényesül az uralkodó politikai akarat.



Irodalomjegyzék

- Báger Gusztáv: A közjő nevében. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. (2013), 2. 2–8.
- Buzás Gábor: A hivatásos jogviszonnal összefüggő alapjogi korlátok történeti előzményei 1881–2016. *Rendőrségi Tanulmányok*, (2020), 4.
- Christián László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr, 2011.
- Csepeli György: *A hatalom anatómiája*. Budapest, Kossuth, 2013.
- Dóry Béla: *Általános közjótan*. Budapest, Kairosz, 2010.
- Ilonszky Gabriella – Jáger Krisztina: Erős kormány – gyenge parlament? Törvényhozási kapacitás és törvényhozási teljesítmény. *Századvég*, 13. (2008), 50. 119–142.
- Kilényi Géza: Mennyit ér mostanában egy államfő? *Közjogi Szemle*, 6. (2013), 3. 32–39.
- Koi Gyula: Lehetséges értelmezési tartományok a közérdek köréből. *Állam- és Jogtudomány*, 46. (2005), 1–2. 77–106.
- Küpper, Herbert – Térey Vilmos: 33. § [A Kormány szervezete és megalakulása]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.
- Sajó András: A közérdek-fogalom. Értelemadási kísérlet. In Lamm Vanda – Csizner Ildikó (szerk.): *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. Budapest, KJK – MTA JTI, 1999. 240–267.
- Sárközi Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás*. Budapest, Park, 2014.
- Szalai András: Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Pro Publico Bono*, (2011a), 1. 39–49.
- Szalai András: Egyensúly helyett ellensúly II. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Pro Publico Bono*, (2011b), 2. 77–98.
- Temesi István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, NKTK, 2013.
- Tihanyi Miklós: *Bűn – hit – szabadulás. A vallás szerepe a büntetés-végrehajtásban*. Budapest, NKE KTI, 2019.

Kiadja a Nemzeti Közszerkölátati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó.
A kiadásért felel: Koltay András, rektor
Szerkhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt
Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, György László,
Resofszki Ágnes, Szabó Ilse, Szarvas Melinda
Tördelőszerkesztő: Kilián Zsolt
Korrektorok: Bujdosó Hajnalka, György László,
Kalcics Ildikó, Resofszki Ágnes, Szarvas Melinda
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-507-9 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-509-3 (ePDF)
ISBN 978-963-531-508-6 (ePub)

