

**EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM  
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA  
2012**

**A KORMÁNY SZERVEZETALAKÍTÁSI SZABADSÁGA**

**doktori értekezés tézisei**

**Írta:  
Fazekas János**

**Konzulens: Dr. Nagy Marianna**

## I. A kutatás célkitűzései

A Kormány szervezetalakítási szabadsága a magyar közjogi irodalomban önállóan ritkán tárgyalt témák közé tartozik. Korábban én magam sem foglalkoztam kifejezetten ezzel a kérdéskörrel, de korábbi kutatásaim során időről-időre felbukkant mint nehezen megkerülhető, de az önálló kutatás szempontjából nem annyira vonzóan tűnő téma. Az autonóm államigazgatási szervek, a szabályozó hatóságok, a központi államigazgatás átalakítására vonatkozó reformtervek (csak egy pár eddigi tanulmányaim címeiből) – e témák ilyen vagy olyan módon mind afelé mutatnak, hogy milyen korlátok állnak a végrehajtó hatalmat megtestesítő Kormány előtt, amikor a neki alárendelt államigazgatási szervezetrendszer jogi eszközökkel alakítani kívánja. E határterületek kapcsán érlelődött meg bennem lassan a felismerés, hogy ez a problémakör méltó az önálló, módszeres kutatásra, tehát nemcsak a kivételek, hanem a pozitív tartalom felderítésére és kifejtésére is.

Gyakorlati jogászai tapasztalataim, elsősorban az Igazságügyi Minisztériumban eltöltött évek is elősegítették ezt a felismerést. Itt közjogi kodifikációval foglalkoztam, és közreműködtem többek között a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény előkészítésében – ez a jogszabály a disszertációban fontos szerepet fog játszani. Ez a munka szintén újra és újra azt a kérdést tolta előtérbe, hogy a Kormánynak milyen hatáskörei vannak az államigazgatási szervezetrendszer alakítására: például szervek létrehozására, átszervezésére, megszüntetésére, feladat- és hatáskörökkel való felruházására. A napi szintű feladatok csak lassan, évekkel később álltak össze rendszerré – ehhez nyilván szükség volt az eltelt időre, valamint arra, hogy már az egyetemen dolgozva más szempontból közelítsek az akkor felvetett kérdésekhez.

Minisztériumi jogszabály-előkészítőként és egyetemi oktatóként a kérdés ugyanaz maradt: mekkora mozgásteret, szabadsága van a Kormánynak a programja végrehajtásában és a feladatai ellátásában kulcsszerepet játszó államigazgatási szervezetrendszer alakításában. Ezt elsősorban az közjog – az alkotmányjog és a közigazgatási jog – eszközeivel elemzem. Noha szakterületem szigorúan véve a közigazgatási szervezeti jog, régi felismerésem – és nyilvánvalóan nemcsak nekem –, hogy ez a két jogág nem választható el mechanikusan egymástól, sem az elméletben, sem a gyakorlatban. Ez igaz a szervezeti jogra is, ezért mind a két jogág szempontjait, vizsgálatait módszereit és forrásait fel fogom használni a dolgozatban. Ezen túlmenően időnként a témához szorosan kapcsolódó politikatudományi szakirodalmat is segítségül hívom, ha egyes problémák vizsgálatakor ez szükséges.

Kiindulópontom a Kormány szervezetalakítási szabadsága fogalmának vizsgálata. Ennek során elsősorban az igen gazdag német szakirodalom eredményeire támaszkodom, de felhasználom más országok közjogászainak, valamint a magyar közjogtudomány művelőinek eredményeit is. Ezt követően azt elemzem, hogy a Kormány egyes szervezetalakítási hatáskörei hogyan érvényesülnek a Kormánynak alárendelt államigazgatási szervezetrendszerben. Ez a fejezet képezi a dolgozat gerincét. A szervezeti hatalom azonban nem áll meg az államigazgatás határainál, hanem kiterjed a közigazgatási intézményrendszer más szervezettípusaira is, így erre a kérdéskörre is kitérek. Végül az autonóm államigazgatási szerv és a szabályozó hatóság példáján keresztül mutatom be, hogy milyen sajátos szervezeti jogi megoldások korlátozzák legújabbban a Kormány szervezetalakítási szabadságát.

## II. A kutatás módszertana

Dolgozatomban a Kormány szervezetalakítási szabadságát a külföldi és a hazai elméleti irodalomból kiindulva, elsősorban a magyar tételes jogi szabályozáson keresztül elemzem, szükség szerint kitérve egyes külföldi megoldásokra. Ennek során fény derül arra, hogy a hazai és a külföldi szakirodalom hogyan kezeli ezt a fogalmat, és különösen tanulságos végigkövetni, hogy ehhez képest a jogszabályok és az azok alapján folytatott gyakorlat hogyan viszonyul ezekhez a megállapításokhoz. Mind az egyezések, mind a különbségek figyelemre méltóak.

A disszertáció első fejezetében a szervezetalakítási szabadság fogalmát járom körül, egyaránt felhasználva a szervezetelmélet és a közjogtudomány eredményeit. Ennek során vizsgálom a témában leginkább mértékadó német szakirodalom eredményeit, valamint azt, hogy a francia és az angolszász közjogi gondolkodásban hogyan közelítenek ehhez a kérdéskörhöz. Kitérek arra is, hogy a magyar közjogtudomány képviseli hogyan gazdagították a szervezetalakításról való gondolkodást, beleértve a klasszikus és a modern kori szerzőket, így többek között *Concha Győzöt*, *Tomcsányi Móricot*, *Magyary Zoltánt* és *Madarász Tibort*. E fejezet végén pedig – alapvetően *Müller György* definíciójára támaszkodva – meghatározom a szervezetalakítási jogkör fogalmát, vagyis a fogalom összetevőit:

- a) A szervtípus intézményesítése. Ide tartozik a szervtípus – pl. központi hivatal – elnevezésének, általános jogállási szabályainak (pl. irányítás, vezetés, tipikus feladat- és hatáskörök, költségvetési besorolás) a meghatározása, amely történhet alkotmányi, törvényi vagy rendeleti szinten vagy más közjogi normában (például normatív

határozatban).

- b) A konkrét szerv létrehozatala, átszervezése, megszüntetése. A létrehozatalnak van normatív és egyedi mozzanata. A normatív mozzanat azt jelenti, hogy a szervezetalakítási hatáskör jogosultja egy normában – ezt rendszerint statútumnak hívjuk a magyar közjogban – rendelkezik a konkrét szerv létrehozataláról. Az egyedi mozzanat pedig annak a konkrét aktusnak a kiadása, amely a szerv létesítéséről szól, és a szerv legfontosabb jellemzőit is tartalmazza (elnevezés, székhely, egyéb azonosító adatok stb.) – ez a magyar jogi terminológiában rendszerint az alapító okirat. Az átszervezés és a megszüntetés ezeknek a normatív és egyedi döntéseknek a módosítását, hatályon kívül helyezését igényli.
- c) A szerv rendeltetésének meghatározása. Ez lényegében a feladat- és hatáskörök meghatározását jelenti. Rendszerint a szervet létrehozó statútumban történik, de a szervnek más normák is meghatározhatnak feladat- és hatásköröket. A szerv funkciójának, tipikus feladat- és hatásköreinek meghatározása pedig gyakran a szervtípust intézményesítő magasabb szintű normában történik.
- d) A szerv működéséhez szükséges személyi és dologi feltételek biztosítása. Ebbe a körbe tartozik mindazon személyzeti hatáskörök gyakorlása, amelyek nem a szervet, illetve a szerv vezetőjét illetik (pl. vezető kinevezése, létszámkeret meghatározása). Ugyanígy szervezetalakítási hatáskör a költségvetés meghatározása és a működéshez szükséges tárgyi eszközök – ingó és ingatlan vagyon – biztosítása (nem feltétlenül tulajdonba adása).
- e) A szerv felépítésének és belső munkamegosztásának a meghatározása. A szerv belső felépítését, működését meghatározó norma, a szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ) elfogadása lehet a szervnek, illetve vezetőjének hatásköre, de lehet egy külső szervé, aki rendszerint az irányító. Ezek a döntések mindenképpen a szervezetalakítás körébe sorolhatóak, ugyanakkor a szervezetalakítási jogok több szervhez is tartozhatnak. Azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a belső felépítést az SZMSZ-en kívül – vagy inkább azt megelőzően – jogszabályok is meghatározhatják.

Ezt követően azt vizsgálom, hogy a Kormány egyes szervezetalakítási jogkörei hogyan érvényesülnek az államigazgatási szervezetrendszerben. Kiindulópontul a magyar Alkotmány releváns rendelkezéseit elemzem, vagyis azt, hogy a Kormány az Alkotmány alapján milyen és mekkora szervezeti hatalommal rendelkezik. Ebben a körben kitérek a rendszerváltozás

előtti alkotmányszöveg tartalmára, tehát felvázolom a történeti előzményeket is. Végül bemutatom és értékelem a nemrég elfogadott, az Alkotmányt felváltó Alaptörvény tárgybeli szabályozását.

A következőkben elemzem, hogy a Kormány szervezetalakítási szabadsága hogyan terjed ki a közigazgatásnak az államigazgatási szervezetrendszeren túli részeire, így többek között a helyi önkormányzatokra és a köztestületekre.

A Kormány szervezetalakítási szabadsága szempontjából külön kategóriát, sajátos kivételt képeznek az autonóm államigazgatási szervek és a szabályozó hatóságok. A két kategória egymástól is alapvetően különbözik, mivel az autonóm államigazgatási szerv egy, a közigazgatási szervezeti törvény szerinti államigazgatási szervtípus, míg a szabályozó hatóságokat egy sajátos tevékenységfajta köti össze, vagyis ez nem tekinthető önálló szervtípusnak (az Alaptörvény szerinti önálló szabályozó szerv mint szervtípus szűkebb kategória, a szabályozó hatóságok között autonóm szervek, kormányhivatalok és központi hivatalok egyaránt találhatóak az államigazgatáson belül). Az államigazgatás ekét sajátos jelenségére azért kell külön kitérni, mert esetükben részben eltérő, részben ugyanazon okokból, de eredetileg a Kormány szervezeti hatalma alá tartozó szervek, illetve tevékenységek szakadnak ki az államigazgatási hierarchiából, és válnak részben vagy egészben függetlenné. Ennek okai sokfelé keresendők: az ellátott feladat jellege megkövetel egy bizonyos szintű autonómiát; az európai uniós jogból fakadó elvárások; a nyugat-európai, illetve az angolszász megoldások elterjedése stb. Az elméleti és történeti háttérből, valamint a hazai tételes jogi szabályozás fejlődéséből kiindulva azt vizsgálom, hogy a Kormány szervezetalakítási szabadsága milyen tekintetben szenved el korlátozást e szervek tekintetében.

### **III. A disszertáció fő megállapításai**

A szervezetalakítási szabadság elméleti alapjainak, különösen a német szakirodalom eredményeinek vizsgálatánál kiderül, hogy általában elismerik a Kormány azon jogát, hogy a neki alárendelt államigazgatási szervezetrendszer felett szervezeti hatalmat gyakoroljon. Nincs azonban olyan mértékadó felfogás, amely ezt kizárólag a Kormány jogaként ismerné el: legfőképpen a törvényhozó hatalommal kell osztoznia ezeken a hatáskörökön, aminek elsősorban a hatalommegosztásra visszavezethető okai vannak. Különösen Magyarországon ez a szervezetalakítással foglalkozó szerzők egyik fő témája, a vizsgálat pedig ezen belül elsősorban arra irányul, hogy feltérképezze a törvényi és a rendeleti szintű szabályozás közötti

viszonyt. Ez az alkotmányelméleti megfontolásokon túl nagyon is konkrét, gyakorlati jelentőségű kérdés: mi az, amit a Kormány az államigazgatás vonatkozásában saját maga is szabályozhat, és mi az, amihez már törvényi, esetleg alkotmányi szintű szabályozás szükséges. Ez a kérdés sok esetben úgy vetődik fel, hogy az államigazgatás szervezetének meghatározásakor mi a fontosabb: a törvény alá rendeltség és az ezzel elvileg együtt járó állandóság, vagy a Kormány szabályozási autonómiája, amely elősegíti a kormányzati erőknél megfelelő kormánystruktúra kialakítását, de háttérbe szorítja az állandóság és a kiszámíthatóság igényét.

A disszertációt én is alapvetően ennek a kettősségnek a kifejtésére építem fel. Főként azt vizsgálom, hogy a magyar jogi szabályozás a szervezetalkítás egyes területein milyen válaszokat adott erre a kérdésre. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy kizárólag e kérdés megválaszolásán keresztül nem lehet a teljesség igényével feltérképezni a magyar Kormány szervezetalkítási hatalmát. A fent vázolt sajátos hatalommegosztás ugyanis az államigazgatási szervezetrendszeren belül is leképeződik: a Kormány az államigazgatás feletti szervezetalkítási jogosítványokon osztozik pl. a miniszterekkel, akik különösen egyes irányítási, ezen belül is pl. az ún. fejezetgazdai jogok révén gyakorolnak hangsúlyos szervezetalkítási jogosítványokat. De valamilyen szintű szervezeti hatalommal az államigazgatási szervek vezetői is rendelkeznek. Sőt, vannak az államigazgatási hierarchiából kiemelt, ún. autonóm államigazgatási szervek, amelyek tekintetében még sokkal korlátozottabbak a Kormány lehetőségei.

A magyar közjogi gondolkodás, illetve a szabályozás hagyományosan kevés figyelt fordított a Kormány szervezetalkítási szabadságának kérdésére. A klasszikus közjogi gondolkodás sem foglalkozott vele kiemelten, az államszocializmus időszaka alatt pedig az uralkodó ideológia jellege folytán egyszerűen nem vetődött fel a kérdés. Az államhatalom egységének elvéből következően nem a Kormányt – akkori nevén Minisztertanácsot –, hanem az Országgyűlést tekintették a szervezetalkítás letéteményesének, legalábbis közjogi szempontból. A kormányzati szervezetalkítás önállóságát kivételesnek tekintették, és ennek megfelelően – kevés kivételtől eltekintve – nem tartották lényeges problémának. Ez az érdektelenség, valamint az Országgyűlés központi szerepe rányomta a bélyegét a rendszerváltozás utáni gondolkodásra, illetve jogalkotásra. A korai 1990-es években az államszervezetben belül az alkotmányos berendezkedés alapelemei álltak a figyelem középpontjában. A fordulat az 1990-es évek végén következett be, amikor az Alkotmánybíróság egyes vitatott államszervezeti döntések – pl. a társadalombiztosítási önkormányzatok megszüntetése – kapcsán elkezdett foglalkozni a Kormány szervezetalkítási

szabadságának kérdéskörével, elsősorban a terjedelmével, korlátaival, a törvényi szabályozáshoz való viszonyával, vagyis a fent már bemutatott klasszikus problémákkal. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Kormány az államigazgatási szervezetalakítás terén nagyfokú szabadsággal rendelkezik, de ennek gyakorlása során mindvégig demokratikus legitimációval kell rendelkeznie. Ennek határeseit ítélte meg későbbi határozataiban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Magyar Energia Hivatal átszervezése apropóján. E döntésekben már az Országgyűlés hatáskörének korlátait is értelmezte.

A jogalkotás ehhez képest viszonylag későn, a 2000-es évek második felében kezdett el a témával foglalkozni, jellemző módon először alkotmánymódosítás, valamint törvényalkotás formájában [az Alkotmány 34. § (2) bekezdésének módosítása, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai s az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 2006. évi LVII. törvény (Ksztv1.) és a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény megalkotása]. Ezek révén próbálta meg az országgyűlési kormánytöbbség kiterjeszteni a Kormány szervezetalakítási szabadságát, még hozzá egyszerre több területen: elsősorban a szervek létrehozása és a feladat- és hatáskörök megállapítása terén. Hogy miért pont ekkor, és nem korábban került erre sor (noha az alkotmánybírósági gyakorlat erre már megteremtette az alapot), nehéz választ adni. Valószínűleg a politikai helyzet ekkor érett meg erre: a kormányzat – a legkevesbé sem előzmények nélkül, lásd az 1998-as ciklus törekvéseit – elkötelezte magát a politikai kormányzás doktrínája mellett, vagyis olyan kormánystruktúrát kívánt működtetni, amely a programját a lehető legkevesebb ellenállással hajtja végre. Ezt akár a hagyományos államigazgatási struktúrák és működési mechanizmusok áttörése árán is keresztül akarta vinni, a retorika szintjén mindenképpen.

Ez a fejlemény, tehát az kormányzati szervezet és működés átalakításának szándéka vezetett el oda, hogy a kormányzati jogalkotás elérkezettnek látta az időt az évekkel korábban az Alkotmánybíróság által végrehajtott paradigmaváltásban rejlő lehetőségek kiaknázására. A magyar közjogi rendszer still strong folytán viszont ezek a törekvések – paradox módon – elsősorban törvényalkotás, illetve részben alkotmány-módosítás formájában jelentek meg. Ami természetesen sokszor tartalmilag is csökkentette a kormányzati szervezeti hatalmat, hiszen korábban alacsonyabb szinten vagy egyáltalán nem szabályozott tárgyköröket a továbbiakban már törvény rendezett (főként a Ksztv1.).

A 2010-ben elkezdődött kormányzati ciklus eddig nem eredményezett alapvető változásokat a szervezetalakítás területén. Ebben a vonatkozásban az Alkotmányt majdan

felváltó Alaptörvény sem osztja újra alapvetően a hatásköröket, noha egyes új intézmények, szervtípusok rögzítésével – pl. az önálló szabályozó szerv – érzékeny pontokon köti meg a Kormány kezét.

Az egyes szervezetalakítási hatáskörök részletes vizsgálata során számomra az derült ki, hogy az Országgyűlés szervezeti hatalma még azokban a kérdésekben is meghatározó, ahol a Kormány lehetőségei bővültek az elmúlt években. A szervtípusok intézményesítése alapvetően továbbra is az Országgyűlés hatásköre, sőt, az 1990-es évek elején ebből a szempontból nem egyértelmű helyzet a központi államigazgatás szervezetét szabályozó törvények – Ksztv1. és az ezzel megegyező című 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv2.) – megalkotása révén már egyértelmű, méghozzá az Országgyűlés javára. A szervek normatív és egyedi létesítése területén szintén a törvényhozásé az alapvető hatáskörök többsége (pl. Kormány, minisztériumok), de ez a hatalommegosztás és általában az alkotmányos jelentőség folytán érthető. Az alkotmányi szinten statuált szervek köre azonban nemzetközi összehasonlításban magasnak mondható.

A legkomolyabb változások a feladat- és hatáskörök megállapítása körében következtek be az elmúlt években, a Kormány jogkörei itt szélesedtek a leglátványosabban. Az alapokat, így többek között a minisztériumi struktúrát és így a feladatmegosztás alapelemeit azonban továbbra is törvény határozza meg, és alkotmányosan semmi sem zárja ki, hogy a ma már főként kormányrendeleti szinten elosztott államigazgatási feladat- és hatáskörökbe a törvényi szabályozás felülről „belenyúljon”.

Sokkal látványosabb az törvényhozás befolyása a személyzeti és egyéb infrastrukturális kérdések szabályozása terén [a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) és más kódexek, pl. az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) szabályozása révén]. Ennek a magyarázata valószínűleg az, hogy a rendszerváltást követően alapvető célkitűzés volt az átfogó törvényi szintű szabályozás, amely meg tudja alapozni a zárt személyzeti modellt a közigazgatás szervezeti rendszerében. Ezzel együtt a jogalkotási felhatalmazások révén a Kormány szabályozási hatásköre is szélesedett, több olyan kérdést kormányrendeletben kellett rendezni, amelyet korábban a miniszterek vagy az államigazgatási szervek vezetői döntöttek el. A személyzet és általában az infrastruktúra szabályozása az a terület, amelyen – valamint a feladat- és hatáskörök szabályozásán – keresztül a Kormány a leghatékonyabban ki tudja terjeszteni a befolyását az államigazgatási szervezetrendszeren túlra.

Külön vizsgálat tárgyát képezik az autonóm államigazgatási szervek és a szabályozó hatóságok. E szervek megjelenése a magyar államigazgatásban önmagában komoly korlátja a



Kormány szervezetalakítási szabadságának, hiszen esetükben az ellátott feladat, illetve maga szerv vagy annak elődje eredetileg államigazgatási felelősségi körben volt megtalálható. A Kormánytól, illetve az államigazgatástól való függetlenségnek több dimenziója van az autonóm államigazgatási szervek esetében: intézményi, személyi és szakmai egyaránt. A többféle szervtípusba tartozó szabályozó hatóságoknál is alapvetően ezek a dimenziók figyelhetők meg, még ha nem is teljes körűen. Az alapvető dilemma abban jelölhető meg, hogy valóban érdemes-e az autonóm státusz megadásával kiemelni az adott szervet az államigazgatási hierarchiából, pl. van-e olyan alkotmányos jog, amelyet ilyen módon kell védeni, vagy végez-e a szerv olyan kvázi bíraskodó tevékenységet, amely megkövetel egy bizonyos szintű autonómiát. A szabályozó hatóságok esetében a szerv jogállását tekintve sokszor nem vagy kevéssé „lóg ki” az államigazgatási hierarchiából, de a szabályozó tevékenységen keresztül – még akkor is, ha alkotmányjogi értelemben véve jogalkotó hatáskörrel nem rendelkezik – függetleníteni tudja magát a Kormánytól. Összegezve: sok kockázatot rejt magában az, ha államigazgatási szervet valamilyen fokú autonómiával ruház fel a szabályozás – akár a jogálláson, akár a szabályozó hatósági tevékenységen keresztül –, mert ezzel az államigazgatáson belüli szakmai kontroll lehetőségét is kiiktatja vagy korlátozza, és túlzottan széttagoltta teheti az államigazgatást. Ez végső soron a döntésekért való szakmai felelősség érvényesítését is lehetetlenné teheti vagy megnehezítheti.

Az itt vázolt helyzet csak pillanatkép, ezt nem árt tudatosítania az Olvasónak. De pontosan azért törekedtem a hatályos szabályozás elemzésén túl az elméleti és történeti háttér, valamint helyenként a külföldi példák bemutatására, hogy megtaláljam azokat a pontokat, amelyek valamennyire állandónak tekinthetők. Munkám megkezdésekor éppen erre voltam leginkább kíváncsi: felfedezhető-e valamiféle mintázat a szervezetalakítási szabadság alakulásának történetében, illetve a különböző részterületek, hatáskörök szabályozási megoldásai között van-e valamiféle összefüggés. Kíváncsiságom csak részben elégült ki, hiszen konstans elemként szinte csak a mindenkori törvényhozó hatalom alapvető befolyását fedeztem fel, amellyel szemben a végrehajtó hatalmat megtestesítő Kormány csak a közelmúltban kezdte el kihasználni az alkotmányos rendszerben rejlő lehetőségeit. Ez a két ellentétes erő azonban folyamatosan mozgásban tartja az államigazgatási szervezetrendszer átalakulásának folyamatát.

#### **IV. A kutatási eredmények hasznosításának lehetőségei**

A disszertáció bemutatja azokat a szervezeti jogi eszközöket, amelyek ahhoz szükségesek,

hogy a Kormány működtetni tudja a neki alárendelt államigazgatási szervezetrendszerét. Ezek a hatáskörök végső soron hozzásegítik a Kormányt a feladat- és hatásköreinek ellátásához, illetve a programjának a végrehajtásához, vagyis a szervezeti hatalom eszközeinek számbavétele segíthet áttekinteni azt, hogy közjogi értelemben mekkora befolyása van a Kormánynak az államigazgatás szféráján belül, sőt, bizonyos vonatkozásokban azon kívül. E kérdéskörrel a magyar közjogtudományban eddig kevesen foglalkoztak, átfogó jelleggel pedig tudomásom szerint még senki. A disszertáció tehát – bizonyos alapkérdések tisztázásával – komoly segítséget nyújthat a központi államigazgatással és a kormányzati tevékenységgel kapcsolatos további kutatásokhoz, a közjogtudomány és a politikatudomány területén egyaránt (utóbbi területen pl. a kormányzati tevékenység hatékonyságának vizsgálata során). A kutatás eredményei ezen túlmenően a központi államigazgatás szervezetére, feladat- és hatásköreire vonatkozó jogi szabályozás alapvonalainak kialakítása során is hasznosíthatóak.

## **V. A szerzőnek a disszertáció témakörében megjelent publikációi**

Fazekas János: *A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdései*. In: Nagy Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2005*. ELTE ÁJK, Budapest, 123–154.

Fazekas János: *Az autonóm jogállású államigazgatási szervek* [elektronikus dokumentum, 2005] <http://www.mjvsz.hu/resourcea/5/SwEfS09hKIXRAF31EKn8mlkvo.pdf>.

Fazekas János: *Milyen legyen a központi közigazgatás? Reformtervek Magyarországon a rendszerváltozás után*. Themis 2006. december 28-43. o. <http://www.ajk.elte.hu/file/Themis-2006December.pdf>

Fazekas János: *A Kormány szervezetalakítási szabadságának alkotmányos tartalma*. In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010 (Bibliotheca Iuridica. Libri Amicorum 34.) 59-72.

Fazekas János: *A 2006. évi közigazgatási szervezeti törvény négy éve a Kormány szervezetalakítási szabadságának szemszögéből*. In: Nagy Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. II. kötet. Budapest, 2010, 225-238.

Fazekas János: *Elmélettörténeti és fogalmi alapok a Kormány szervezetalakítási szabadságának vizsgálatához*. Themis 2011. július 30-56.

## **The Organizational Power of the Government Limits and Constraints**

### **I. Research Tasks**

The organizational power of the Government is a rarely discussed topic in Hungary. Previously, I did not specifically deal with this issue, but during my previous researches it turned up from time to time as a not too attractive topic for an independent research. The autonomous bodies, the regulatory authorities, the reform plans for the transformation of central government - these issues are related to the constraints the Government, when it exercises its organizational power over the subordinate administrative organization. I realized that these issues are worthy of an independent, systematic research.

My practical legal experience, particularly in the Ministry of Justice also contributed to this recognition. As a codificator I participated in the drafting of the Act CIX of 2006 on amendments related to the formation of governmental organizations, which has an important role in the thesis. My work focused also on the organizational power of the Government to create, restructure and eliminate state organs and powers to confer. The question is that how much freedom has the Government to implement its program and to perform its duties. As an university lecturer I approached this issue from a scientific point of view, using the research tools of administrative law, constitutional law and sometimes political sciences.

My starting point is examining the concept of organizational power. I rely on mainly the wide-range German scientific literature, but I use also the results of foreign and Hungarian researchers. Then I analyze the implementation of the organizational powers of the Hungarian Government on the subordinate state administration system. This section is the backbone of the paper. The organizational power, however, does not stop at borders of the state administration, but extends to the administrative institutions of other types of organizations, so I mention this issue as well. Finally I turn to the issue of autonomous bodies and regulatory authorities as special constraints of the governmental organizational power.

### **II. Research Methodology**

In my dissertation I analyze the governmental organizational power on the theoretical basis of the foreign and the Hungarian literature (classical and modern scholars like Győző Concha, Móric Tomcsányi, Zoltán Magyary and Tibor Madarász), and mainly from the view of the

Hungarian positive law, covering some necessary international solutions. Doing so, the relationship or the conflict between the theoretical approaches and legislation and the practice will be revealed. All of the matches and the differences are remarkable.

The Chapter One covers the analysis of the concept of organizational power of the Government. The definition of organizational power is based on György Müller's definition. The components are the following:

- a) The institutionalization of the organ type. This includes the name and the general rules of the legal status (e. g. management, leadership, typical tasks and responsibilities, budget classification) of the type, which can take place in the Constitution, in a law or in other public law norm (for example, a normative decision).
- b) The establishment, reorganization or termination of a specific organ, which has a normative and a concrete element.
- c) The definition of the function of the organ. This essentially means specifying the roles and responsibilities.
- d) Ensuring the personal and material conditions necessary for the operation.
- e) The definition of the internal structure and of the division of labor.

Then I examine the way that the Hungarian Government exercises its organizational power in the state administration system. The starting point is analysis of the Constitution and the Fundamental Law and their historical background. The chapter covers the Government's organizational power over non-state administration organs such as local governments and public corporations. Autonomous bodies and regulatory authorities form a special category.

### **III. Conclusions**

The organizational power of The Government over the state administration system is usually recognized in the German literature. However, it is also recognized that the Government must share this power with the legislative branch, due to the system of checks and balances. In Hungary it is the major issue of the related authors, especially the relationship between the law and the decree level of the regulation. It has both theoretical both practical relevance: can the Government regulate the administrative system with its own decrees or the Parliament has the right to adopt a law? What is more important: stability and the need for predictability

associated with the laws adopted by the Parliament or the Government's regulatory autonomy, which results flexibility?

The main goal of his thesis is to examine the answers to these questions given by the Hungarian legal regulation, including the division of labor within the state administrative system, e. g. between the Government and the ministers or other heads of administrative organs, e.g. autonomous bodies.

Hungarian scholars have paid little attention to the issue of governmental organizational power in the classical era. In the period of socialism the unity of state power and the central role of the Parliament were the dominant principle. This situation influenced the legal thought after the Regime Change in 1989/1990 until the late 1990's, when the Constitutional Court in several decisions (in relationship with the reorganization of the Hungarian Financial Supervisory Authority and the Hungarian Energy Office) concluded that the Government has a high degree organizational freedom and power in the field of state administration. Due to tis decisions, the Parliament adopted of the amendment of the Constitution Section 34 Paragraph (2), the Act LVII of 2006 on the organization of the central state administration and the Act CIX of 2006. These parliamentary decisions tried to extend the Government's organizational power. This transformation has taken place in amendment of the Constitution and adoption of laws, which paradoxically can tighten the Government's organizational freedom.

The government's term began in 2010 has not resulted fundamental changes yet. The new Fundamental Law regulates the central administration similar to the Constitution, but restrict the influence of the Government is sensitive points, e. g. by establishing independent regulatory bodies.

The organizational power of the Parliament over the state administrative system is, especially in the field of institutionalization of organ types. Furthermore, in international comparison there is a high number of organs which must be established in the Constitution. The power of the Government has increased in connection with the definition of functions. The legislative branch has also wide rights over the administrative personnel, because the legal status of its is regulated in the Civil Service Act (after the Regime Change the Civil Service Act established a merit system). However, a lot of Government Decree regulates the field of personnel by now.

The autonomous and regulatory bodies forma special area within the state administrative organization. Their tasks were original governmental tasks, but for some reasons these tasks must have been decoupled from the Government, e. g. defense of some constitutional rights.

The main problem is that the autonomy eliminates the professional supervision over the performance of these tasks, and makes the state administrative organization fragmented.

The dissertation offers a snapshot of its topic, the governmental organizational power in Hungary. The main aim of the research was to find the permanent elements of the positive regulation. In sum, this main element is the strong influence of the Parliament on the administrative organization: changes have occurred mainly in the last few years.

#### **IV. The Possibilities of the Research Results' Application**

The organizational power of the Hungarian Government as an issue has not been discussed yet independently and comprehensively. The dissertation therefore contributes to the researches in relationship with the Hungarian governmental system and the examination of the effectiveness of the governmental performance. The results may be useful in the legislative activities and drafting.