

Közsolgálati protokoll

Egyetemi tankönyv

Olvasószerkesztő által szerkesztett jegyzet

I. Könyv

Alapvetés

Szerkesztő:

Dr. Bába Iván

Szerzők:

Balatoni Mónika

Dr. Baller Barbara

Dr. habil. Halász Iván

Dr. Schweitzer Gábor

Dr. Szalai András

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

Szerkesztő:

Dr. Bába Iván

Szerzők:

Balatoni Mónika
Dr. Baller Barbara
Dr. habil. Halász Iván
Dr. Schweitzer Gábor
Dr. Szalai András

Szakmai lektor:

Dr. Gyurcsík Iván

Olvasószerkesztő:

Kiss Eszter

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. május 7.

Kiadja:

© NKE, 2018.

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
dékán

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

ELŐSZÓ

In memoriam Back András

A protokollról sok mendemonda és téveszme kering a magyar köztudatban. Egyesek véleménye szerint az egész nem más, mint fölösleges körülményeskedés, mások véleménye szerint pedig elavult szokások és cirkalmas ceremóniák tárháza.

E könyv szerzői – a magyar felsőoktatás történetében először – arra tesznek kísérletet, hogy a protokolláris ismereteket mint tudás- és műveltségelemeket, valamint a protokollt mint a közigazgatásban és a társadalmi kapcsolatok területén dolgozók számára nélkülözhetetlen szaktudást megmutassák, befogadható, megtanulható formába öntsék. A könyv szerzői valamennyien szakterületük ismert jeles képviselői. Részt vettek a kedves kollégánk, néhai Back András tanár úr által kezdeményezett, és az induláskor általa vezetett Közzolgálati protokoll című szakirányú továbbképzésen – előadó tanárokként. Amit e tankönyvben közölnek, az elméleti tudásukat és gyakorlati tapasztalataikat tükrözi.

E viszonylag terjedelmes tankönyv szerkezete a minél jobb érthetőséget és kezelhetőséget szolgálja. Kézikönyv, mely folyamatosan is olvasható, de egyes fejezetei és tanulmányai önmagukban is kerek és átfogó ismeretanyagot nyújtanak az olvasónak.

A könyv első fejezete általános bevezetés a magyar államszerkezet, a nemzetközi jog, illetve a nemzeti, állami szimbólumok és az országkép egyes kérdéseinek tanulmányozásába. A második rész a protokoll és az etikett társadalmi vonatkozásaival, a viselkedéssel, az öltözködéssel, az étkezéssel és az érintkezéssel foglalkozik. Az Olvasó a további három részben találja meg a közzolgálati és közigazgatási szakanyagot – az államigazgatási rendezvényszervezéstől az államfői protokollon át az egyházi protokollig. Az öt részen belül az egyes fejezetek önmagukban kerek tematikus egészet alkotnak, vagyis egy-egy fejezet elolvasása önmagában is segítséget nyújthat valamilyen feladat megoldásában – akár a leírt helyzeteket analógiásan értelmezve is. Ebből következően az írások néhány kisebb részletben átfedéseket tartalmaznak. Több helyen is szerepel a megszólítás kérdésköre, megtalálható a rendezvénytípusok leírása, a rangsor, vagy az érintkezési formák áttekintése. Az átfedések nem szerkesztői hanyagság következményei, hanem annak tudatosítása, hogy a protokoll bizonyos kérdései különböző összefüggésekben, más-más kontextusban is megjelenhetnek a leírásokban és a mindennapi gyakorlatban.

A protokoll nem csupán a jó modor és a jó ízlés tudománya, hanem igazgatási szakterület. Az uralkodók, államfők, vezető politikusok, közigazgatási tisztségviselők, egyházi méltóságok érintkezésének módozatai évezredek során csiszolódtak és alakultak. A protokoll a magas szintű hivatalos érintkezés állandó, rendkívül lassan változó, alig-alig módosuló forma- és szabályrendszere. Ismerete mindenki számára kötelező, aki az állami, közigazgatási, politikai, egyházi vagy egyéb intézményközi kapcsolatokkal foglalkozik. Szabályainak nem ismerése vagy be nem tartása súlyos – korántsem csak esztétikai vagy erkölcsi – következményekkel járhat. Követése kötelező és elkerülhetetlen, szabályai kötöttek, rögtönzésre csekély lehetőséget adnak. A protokoll szabályainak szakszerű alkalmazása hozzájárul a magyar közzolgálat és közigazgatás színvonalának emeléséhez. Tankönyvünk ezt kívánja elősegíteni.

Bába Iván – Borbás Beatrix

TARTALOM

I. Az állam szervezete	7
1.1. Az alkotmány fogalma, típusai, az alkotmányos elvek	7
1.1.1. Az alkotmány fogalma és típusai	7
1.1.2. Az alkotmányos elvek	8
1.2. Az állam- és kormányforma főbb jellemzői.....	10
1.2.1. Az államforma fogalma és típusai.....	10
1.2.2. A kormányformák	10
1.3. Az államszerkezet főbb típusai	13
1.4. Az államfő jogállása és szerepe az államszerkezetben	14
1.4.1. Az államfő jelentősége	14
1.4.2. Az államfő helye az államszerkezetben	14
1.4.3. Az államfő választása.....	15
1.4.4. Az államfő szerepe a kormányalakításban	15
1.4.5. Az államfő vétójoga	17
1.4.6. Az államfő parlament–feloszlatási joga	18
1.4.7. Az államfő kitüntetési jogköre	19
1.4.8. Az államfő szerepe a külkapcsolatokban	19
1.4.9. A Köztársasági Elnöki Hivatal	21
1.5. A parlamentek szerepe az államszerkezetben	21
1.5.1. A törvényhozó hatalom funkciója	21
1.5.2. A kétkamarás parlamentek típusai	21
1.5.3. Az Országgyűlés szervezete	23
1.5.4. A kormány felelősségre vonása.....	26
1.5.5. Az Országgyűlés Hivatala	27
1.6. A kormány.....	28
1.6.1. A kormány fogalma nemzetközi összehasonlításban	28
1.6.2. A Kormány meghatározása az Alaptörvényben	28
1.6.3. A miniszterelnök jogállása és hivatala	29
1.6.4. A Kormány ülése.....	30
1.6.5. A miniszterelnöki biztos és a kormánybiztos	31
1.7. Az alkotmánybíráskodás modelljei. A magyar Alkotmánybíróság főbb jellemzői	31
1.7.1. Az alkotmánybíráskodás szervezeti modelljei	31
1.7.2. A magyar Alkotmánybíróság szervezete.....	33
1.7.3. Az Alkotmánybíróság függetlensége	33
1.7.4. Az Alkotmánybíróság egyes hatáskörei	34
1.7.5. Az Alkotmánybíróság Hivatala	34
1.8. A bíróságok és az ügyészség helye az államszerkezetben	35
1.8.1. A bíróságok	35
1.8.2. Ügyészség.....	36
1.9. A közigazgatás szervezete – politikai és szakmai vezetők a közigazgatásban	37
1.9.1. A politikai és szakmai vezetők fogalma – a lefejezhető állam koncepciója	37
1.9.2. A központi közigazgatás	38
1.9.3. A közigazgatás területi-helyi szervei	42
1.10. A közigazgatás személyi állománya.....	45
1.10.1. A személyzeti politika modelljei.....	45

1.10.2. A tisztviselők szolgálati viszonyának típusai	45
1.10.3. Előmenetel, címek és beosztások	45
1.11. Felhasznált irodalom	47
II. A nemzetközi kapcsolatok alapjai	50
2.1. A nemzetközi jog	50
2.1.1. A nemzetközi jog alapfogalmai	50
2.1.2. A nemzetközi jog legfontosabb jogforrása: a nemzetközi szerződés	57
2.1.3. A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának szabályozása Magyarországon	64
2.2. A nemzetközi szervezetek	69
2.2.1. A nemzetközi szervezetek fogalma és főbb ismérvei	70
2.2.2. A nemzetközi szervezetek osztályozása	70
2.2.3. A nemzetközi szervezetek hatásköre	71
2.2.4. A nemzetközi szervezetek tagsága és a megfigyelők	72
2.2.5. A nemzetközi szervezetek belső működésére vonatkozó általános szabályok	73
2.2.6. A nemzetközi szervezetek külső kapcsolatrendszere	80
2.2.7. A nemzetközi szervezetek és a nemzetközi jogalkotás	85
2.3. Protokolláris alapismeretek a nemzetközi szervezetek vonatkozásában	87
2.3.1. Állandó képviselők és tagjaikra vonatkozó bejelentési szabályok	87
2.3.2. Nemzetközi szervezetek és azok tisztségviselőinek rangsorolása	89
2.3.3. Részvétel a nemzetközi szervezetek ülésein	90
2.4. Felhasznált irodalom	94
III. A nemzetközi szerződések előkészítése, a szerződések aláírásának lebonyolítása	95
3.1 A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás fázisaira vonatkozó protokolláris követelmények	95
3.1.1. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásra vonatkozó protokolláris követelmények	96
3.1.2. Nemzetközi szerződés aláírásra (a szöveg végleges megállapítására) való előkészítésének fázisa	97
3.2. A nemzetközi szerződés példányainak előkészítése	104
3.2.1. A kétoldalú nemzetközi szerződés példányainak előkészítése (nyomtatás, bekötés, pecsételés)	104
3.2.2. A sokoldalú nemzetközi szerződés példányának előkészítése (nyomtatása, bekötése, pecsételés)	106
3.3. A nemzetközi szerződés aláírásának protokollja	107
3.3.1. A kétoldalú szerződések aláírása	107
3.3.2. A sokoldalú szerződések aláírása	108
3.4. Nemzetközi szerződések hatályba lépéséhez kapcsolódó protokolláris szabályok	108
3.4.1. Kétoldalú nemzetközi szerződések hatályba lépéséhez kapcsolódó lépések	108
3.4.2. Többoldalú és sokoldalú nemzetközi szerződések hatályba lépéséhez kapcsolódó lépések	112
3.5. Nemzetközi szerződések regisztrációja az ENSZ-nél	113
3.6. Egyéb nemzetközi dokumentumok	113
3.7. Felhasznált irodalom	114
IV. Állami és nemzeti jelképek	115
4.1. Az állami jelképek rövid általános története és típusai	115
4.2. A magyar állami és nemzeti szimbólumok rövid története	121
4.2.1. Az államcím	121
4.2.2. Az állami zászló	123
4.2.3. A himnusz	124
4.3. Az Alaptörvényben megnevezett magyar állami és nemzeti jelképek	125

4.4. Az állami kitüntetések	127
4.5. A nemzeti és állami ünnepek	129
4.6. A Szent Korona és a koronázási jelvények szimbolikus és közjogi jelentősége.....	130
4.7. Az államnév szimbolikája	132
4.8. Nemzeti emlékhelyek és egyéb kiemelt helyszínek	133
4.9. A főváros szimbolikus jelentősége.....	135
4.10. Budapest főváros	137
4.11. A történelmi személyiségek szimbolikus szerepe a közjogban – az emlék- és érdemtörvények problematikája	140
4.12. Felhasznált irodalom	145
V. Az országmárka	148
5.1. Országimázs – országmárka? Definíciós kísérlet.....	148
5.2. Az országimázs elméleti kérdései (dimenziók, célok, eszközök)	150
5.3. Országmárka Magyarországon.....	151
5.4. Az országmárka építésének gyakorlata Magyarországon	154
5.5. Hungarikumok.....	162
5.6. Összegzés	163
5.7. Felhasznált irodalom	165

I. AZ ÁLLAM SZERVEZETE

Bevezetés

Ebben a fejezetben az alkotmányjog és a közigazgatási jog olyan alapvető intézményeibe kívánjuk bevezetni az olvasót, amelyek nélkülözhetetlenek a közszolgálati protokollal foglalkozó szakértők számára. Elsősorban az államszervezet legfontosabb intézményeinek működésére összpontosítjuk figyelmünket, összehasonlítva a hazai megoldásokat a külföldi kormányzati rendszerek modelljeivel. Nem törekedtünk tehát arra, hogy olyan alkotmányjogi vagy közigazgatási jogi intézményeket mutassunk be, amelyek a protokoll szempontjából nem relevánsak, ezért a jelentősebb alapvető intézményekre figyelünk és csak a legszükségesebb közjogi fogalmakra térünk ki. Ezt a célt szolgálja az alkotmányok megnevezésének lehetősége, az államforma, a kormányforma és az államszerkezet meghatározása. Ez utóbbiak ugyanis minden állam elemzésénél a legelemibb fogalmak. Az államszervezet esetében a fejezeteket végigkíséri a nemzetközi összehasonlítás. A közigazgatásról szóló alfejezetekben szintén a közszolgálati protokoll szempontjából jelentősebb kérdéseket hangsúlyoztuk, az alapintézményeket a politikai és szakmai vezetésre vetítve mutattuk be. A fejezet a közigazgatás személyi állományának néhány alapvető kérdésére is kitér, elsősorban a tisztviselői állomány megnevezésének és besorolásának néhány szabályához nyújt segítséget.

1.1. Az alkotmány fogalma, típusai, az alkotmányos elvek

1.1.1. Az alkotmány fogalma és típusai

Az alkotmány a mai értelmezés szerint egy különleges törvényt jelent, egy olyan dokumentumot, amelynek legfontosabb funkciója, hogy jogi keretet szabjon az államhatalom működésének és garanciákat nyújtson a polgárok szabadságának tiszteletben tartására, védelmére.¹ Az alkotmány fogalmát formális és tartalmi értelemben is lehet vizsgálni.² Formai értelemben a jogforrási hierarchia csúcsán álló dokumentum. Szokás rugalmasnak nevezni az alkotmányt, ha könnyen módosítható, míg merevek azok az alkotmányok, amelyek módosítása nehézkes, mert olyan formális szabályok betartását követelik meg, amelyeknek együttállása csak ritka történelmi pillanatokban adatik meg.³ Tartalmi értelemben az alkotmány azokat a legfontosabb szabályokat tartalmazza, amelyek korlátozzák az államhatalmat és biztosítják a polgárok alapvető jogait. Az alkotmányokban ezen kívül megtaláljuk az államszervezet felépítésére és a jogrendre vonatkozó legfontosabb szabályokat is.

Az alkotmány típusainak meghatározásakor a **történeti** (vagy íratlan) alkotmány és az **írott** (vagy kartális) alkotmány fogalmait kell egymástól megkülönböztetni. A történeti alkotmány törvények sokaságából, valamint más alkotmányos szokásokból áll. Ilyen a brit alkotmány és ilyen alkotmánya volt hazánkknak is. A kartális alkotmánynak különböző elnevezései lehetnek. Vannak olyan országok, ahol alkotmánynak, máshol alkotmánytörvénynek hívják.⁴ Egy

¹ Kukorelli István (szerk., 2007): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 22. o.

² Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk., 2013): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 33.

³ Gondoljunk például a rabszolgaság eltörléséről szóló alkotmánykiegészítésre az USA-ban.

⁴ Téglási András: Az alkotmány fogalmának, jelölésének és elfogadási módozatainak tipológiája. In: Cserny Ákos (szerk., 2013): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó, Budapest, 593. o.

harmadik lehetőség az alaptörvény megnevezés, ez utóbbira példa a Bonni Alaptörvény, amely Németország alkotmánya.

Hazánk Alaptörvénye írott alkotmánynak tekinthető, mert ez tartalmazza többek között az államszervezetre és az alapvető jogokra, kötelességekre vonatkozó legfontosabb szabályokat. Ugyanakkor szükséges hozzátenni, hogy az Alaptörvény a történeti alkotmányra is hivatkozik, amikor kimondja: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”⁵

Az Alaptörvény a jogforrási hierarchia csúcsán áll, azzal nem lehet ellentétes sem törvény, sem más jogforrás. Az Alaptörvény elfogadásához, illetve módosításához az országgyűlési képviselők kétharmados többségének szavazata szükséges. Magyarország Alaptörvénye a korábbi alkotmánytól eltérő, új szerkezetű. A régi alkotmány formálisan törvény volt, míg az Alaptörvénynek nincs száma, így formálisan sem tekinthetjük egyszerű törvénynek.

1.1.2. Az alkotmányos elvek

Az alkotmányos elvek kijelölik az államhatalom mozgásterét és szabadságot biztosítanak az ország polgárainak. Az Alaptörvény funkciója megoltalmazni minden polgárt az önkénnyel, a visszaéléssel szemben. Ezek az alkotmányos elvek a korábbi alkotmányból is ismertek voltak, legfeljebb a szabályozás módszerét vagy a szabályok részleteit tekintve van eltérés. Az alkotmányos elvek az Alaptörvény egészét áthatják és iránymutatással szolgálnak a jogalkotónak, a jogalkalmazónak, a közhatalommal rendelkezőknek, és az egyének számára is. Önmagukban is értelmezhetőek, de valójában nehezen választhatók el egymástól, hiszen a jogállamiságnak része a hatalommegosztás, és nehezen képzelhető el önmagában a demokrácia a pluralizmus nélkül. Az Alaptörvény is együtt említi két alkotmányos elvet, amikor kimondja, hogy *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Négy alkotmányos elvet fogunk vázlatosan bemutatni, ezek a szuverenitás, a demokrácia, a jogállamiság és a pluralizmus.

A szuverenitásnak többféle értelmezése is van, mi a népszuverenitásra és az állami szuverenitásra térünk ki. A népszuverenitás a francia forradalomból nőtt ki és terjedt el a kontinensünkön. **A népszuverenitás** egyszerűen megfogalmazva **a nép hatalmát jelenti**. A nép a hatalmát elsősorban a parlamenti választások során, azaz közvetett módon gyakorolhatja. Ez utóbbi különösen igaz Nagy-Britanniára, ahol nem is a népszuverenitás, hanem a parlamenti szuverenitás eszméjéből kiindulva a közvetlen demokráciát kifejezetten ellenzik arra hivatkozva, hogy a népszavazás megbontja az alkotmányos rendszer egyensúlyát és kiüresíti a parlament hatáskörét⁶. Az Egyesült Királyságban a Brexitről hozott népszavazási döntés után nem kezdődhetett meg a kilépési folyamat parlamenti jóváhagyás nélkül. Az elsőfokú londoni, majd a Legfelső Bíróság ítélete szerint a parlament szuverén jogköre a kilépési folyamat elkezdésének jóváhagyása. A népszuverenitás ezzel szemben azt jelenti, hogy **a hatalom forrása a nép**, amely hatalmát közvetetten a választásokon és közvetlenül népszavazás útján gyakorolhatja. A népszavazás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája hazánkban, de megvalósulása esetén a képviseleti hatalomgyakorlás felett áll, a népszavazás döntése kötelező a parlament számára is.

Az állami szuverenitásnak belső és külső oldalát különböztethetjük meg. A belső szuverenitás az állami hatalom önállóságát fejezi ki. Az alkotmány keretei között az állami főhatalom az általa alkotott jogforrásokkal tartja fenn a jogrendet az állam lakosságára és egyéb jogalanyokra vonatkoztatva. A külső szuverenitás az állam függetlenségét jelenti, azt a

⁵ Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés

⁶ Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. In: JURA. 2009/1. 71. o.

képességét, hogy külső befolyás nélkül hozhatja meg döntéseit és vehet részt a nemzetközi kapcsolatokban.⁷

Az Alaptörvény ünnepélyes bevezetője, a Nemzeti Hitvallás deklarálja, hogy hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaállítását 1990. május másodiktól, az első szabadon választott országgyűlés megalakulásától számítjuk. Az Alaptörvény ezt tekinti a demokrácia és az alkotmányos rend kezdetének. **A demokrácia** összefüggésben van az előzőekben tárgyalt népszuverenitással, mert a hatalom a néptől ered és az országgyűlési választások eredményeképpen a képviselők többsége választja meg a kormányfőt, valamint többségi döntéssel születnek meg a törvények is. A többség uralma nem vezethet azonban a többség zsarnokságához, ezért az ellenzék legfontosabb funkciója, hogy megakadályozza a demokrácia felszámolásának lehetőségét, a hatalomkoncentrációt, és lehetőségei szerint korlátozza a kormányzati hatalmat anélkül, hogy annak relatív autonómiáját kétségbe vonná.⁸

A **jogállamiság** tartalmi jellemzőit sem a korábbi alkotmány, sem a hatályos Alaptörvény nem tartalmazza. A jogállam nem pusztán azt jelenti, hogy az állam betartja és betartatja a jogszabályok rendelkezéseit, hanem a jogállam önkorlátozó állam, ahol jogbiztonság van. Számtalan alkotmánybíróági (továbbiakban: AB) döntés felhozható a jogállamiság lényegének bemutatására. Itt most a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot kívánjuk példaként megemlíteni és érzékeltetni ennek az alkotmányos elvnek a létjogosultságát. Az AB ebben az említett határozatában „[a]z 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről” szóló törvényt vizsgálta⁹ és kifejtette, hogy *„nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.”*

A **hatalmi ágak megosztásának elvét** a korábbi alkotmány kifejezetten nem mondta ki, de azt a jogállamiságból levezette és több határozatában is megerősítette az Alkotmánybíróság. Az Alaptörvény leszögezi, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik és senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. A hatalmi ágak szétválasztásának jól ismert klasszikus elmélete szerint a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat el kell választani egymástól, mert bármelyik kettő összefonódása zsarnokságot eredményez (Montesquieu: A törvények szelleme, 1748). Európában sok országban a parlamentáris kormányforma elterjedésével és megszilárdulásával a montesquieu-i elgondolást némileg szükséges átértelmezni. A bírói függetlenség alkotmányos alapelve ugyan nem kérdőjeleződött meg, de az elválasztás a másik két hatalmi ág, vagyis a parlament és a kormány esetében már másképpen érvényesül. Az Alkotmánybíróság is hivatkozási alapként szolgálhat, mert a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat leszögezte, hogy a *„törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a Parlament és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak Kormányt, a Parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg.”*¹⁰

Ezzel szemben viszont az Alkotmánybíróság a bírói hatalmi ág függetlenségét hangsúlyozta, amikor rámutatott arra, hogy *„a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, „politikai”*

⁷ Kukorelli (2007): i. m. 134. o.

⁸ Bihari Mihály – Pokol Béla (1998): Politológia. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 415–416. o.

⁹ Ez volt az úgynevezett Zétényi–Takács féle törvényjavaslat.

¹⁰ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges [...] Ebből következően a bíróság nem is lehet olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a többi hatalmi ágtól, amilyenben azok egymás között vannak.”¹¹

A **pluralizmus** a latin „többes szám” kifejezésből származik. Leggyakrabban a politikai pluralizmusra szokták leszűkíteni, de kifejezi a vallási, ideológiai, filozófiai pluralizmust is. Nem létezhet demokrácia pluralizmus nélkül, ezért az Alaptörvény a politikai pluralizmust illetően tartalmazza, hogy „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. [...] A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.”

1.2. Az állam- és kormányforma főbb jellemzői

1.2.1. Az államforma fogalma és típusai

Az államforma arra a kérdésre ad választ, hogy milyen az államfő legitimációja. A mai modern államokban ez a fogalom lényegében másodlagossá vált a kormányformához képest. A korábbi abszolutista monarchiák és a köztársasági államforma szembeállításakor ugyanis a köztársasági államformával a demokratikus elkötelezettséget kívánták kifejezni. A XX. század végén, a XXI. század elején az, hogy egy állam monarchia vagy köztársaság, már nem mond semmit a kormányzat működéséről, hiszen a demokratikus államok között is találunk jelentős számú királyságot.¹² Azokban a demokratikus államokban, ahol monarchikus az államforma, az államfő nem periodikusan visszatérő választások során nyeri el megbízatását, hanem trónutódlási szabályok szerint, így politikai döntési jogosítványai lényegében megszűntek, és az államfő ceremonális és a nemzet egészét jelképező feladatokat lát el. A köztársasági elnök és az uralkodó (a király) közötti alapvető különbséget általában azzal fejezhetjük ki, hogy a köztársasági elnököt megválasztják, míg az uralkodók valamilyen öröklési rend alapján foglalják el trónjukat. Ez azonban nem minden esetben igaz, hiszen például az uralkodóház kihalása esetében valójában választás dönti el az új uralkodó személyét. Malajziában a királyt a szultánátusok vezetői választják maguk közül 5 évre.¹³

A parlamentáris monarchia uralkodójához hasonló a parlamentáris köztársaság államfőjének az inkább reprezentatív jogállása. Nem az államfő, hanem a miniszterelnök és a kormány szerepe a meghatározó a parlamentáris kormányformában. A prezidenciális vagy a félprezidenciális köztársaságok estében viszont az államfőnek meghatározó szerepe van.

1.2.2. A kormányformák

A kormányforma fogalma

A kormányforma azt mutatja meg, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között milyen kapcsolat van, a végrehajtó hatalom feje politikailag felelős-e a parlamentnek. Nem a jogi, hanem a politikai felelősség kérdése merül fel, és az ennek alapján lehetséges bizalommegvonás. A kormányforma esetében az államfőre is ki kell térni, vagyis hogy a

¹¹ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

¹² Így például az Egyesült Királyság, Belgium, Hollandia, Spanyolország, Dánia, Norvégia, Svédország.

¹³ BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (2014): Összehasonlító alkotmányjog. Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 59. o.

kormányfői és államfői tisztség elkülönül-e (duális), vagy egy kézben összpontosul (monolitikus).

Az alkotmányos monarchia

Európában az abszolutizmust felváltó kormányformaként jelent meg az alkotmányos monarchia, amelynek legfontosabb jellemzője, hogy alkotmányos alapokra helyezik az uralkodó korlátozott jogköreit. Az uralkodó mind a törvényhozás, mind a végrehajtás terén hátrányt szenved el, mert a polgári forradalmakat követően, az alkotmányos monarchia megszületésével a népszuverenitás (francia), valamint a parlamenti szuverenitás (angol) eszméinek megvalósításával jelentősen csökkent az államfő szerepe. A kormány azonban nemcsak a parlamentnek, hanem a királynak is politikai felelősséggel tartozik.

A mai európai királyságok közül több alkotmányos monarchiának tűnhet (például Dánia, Hollandia), mert az alkotmányuk kimondja, hogy a törvényhozó hatalmat a király és a parlament együtt gyakorolja¹⁴. Mindez azonban a politikai gyakorlatban nem érvényesül. Az alkotmány szövege és a tényleges politikai gyakorlat közötti jelentős különbség oka, hogy a monarchiák régebbi alkotmánnyal rendelkeznek, és tradicionális okokból az alkotmányban benn hagyják azt a kitételt, mely szerint az uralkodó törvényhozó (és végrehajtó) hatalmat gyakorol¹⁵. Ezek az országok tehát nem alkotmányos, hanem parlamentáris monarchiaknak tekinthetők. Ma már Luxemburgot sem tekinthetjük alkotmányos monarchiának, mert leszűkítették a Nagyherceg jogköreit. Igazi példaként Európában a törpeállamok szolgálhatnak, például Monaco vagy Liechtenstein, ahol nyilvánvalóan – a „városállami” jellegből adódóan – ez a kormányforma az előnyösebb.

A prezidenciális kormányforma

Klasszikus hazája ennek a kormányformának az Amerikai Egyesült Államok, de számos más ország, köztük Mexikó és Brazília is példa lehet. A prezidenciális kormányforma monolitikus végrehajtó hatalmat jelent, mert az államfő és a kormányfő ugyanaz a személy. Ennek a kormányformának az a jellemzője, hogy az elnököt közvetlenül választják, nem bukatható meg a parlament által, és ő irányítja a kormányzatot.¹⁶ A szakirodalom szerint a tisztán prezidenciális rendszernek az a sajátossága, hogy a végrehajtó hatalom feje a választóktól kap felhatalmazást.¹⁷ Lijphart az elnöki és a parlamentáris rendszer különbségeként elsősorban azt jelöli meg, hogy az elnök kitölti a mandátumát, mert – a közjogi felelősségre vonás, vagyis az „impeachment” kivételével – nem távolítható el. Másodsorban az elnököt a nép választja közvetlenül vagy elektorálisan. Harmadrészt az elnöki rendszerben egyszemélyes a végrehajtó hatalom, míg a parlamentáris rendszerben kollektív testület.¹⁸

A parlamentáris kormányforma és változatai

A szakirodalomban sokféleképpen határozzák meg a parlamentáris kormányforma fogalmát. Ennek oka, hogy nincs két egyforma parlamentáris rendszer. A parlamentáris kormányformának a körülírásához nem elegendő pusztán a kormányfő parlament előtti felelősségének kritériuma. A parlamentáris kormányforma lényege, hogy a végrehajtó hatalom csúcsa „megbukatható” a törvényhozó hatalom által. A végrehajtó hatalom élén a

¹⁴ A Dán Királyság alkotmánya 3. cikk, a Holland Királyság alkotmánya 81. cikk.

¹⁵ Csink Lóránt (2008): *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 33. o.

¹⁶ Sartori, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 106. o.

¹⁷ Stephan, Alfred – Skach, Cindy: Alkotmányos keretek és a demokrácia megszilárdulása. In: *Politikatudományi Szemle*. 1993/4. 52. o.

¹⁸ Lijphart, Arend (szerk., 1992): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, Oxford, 1–27. o.

miniszterelnököt találjuk. Az államfő, aki lehet király (parlamentáris monarchia) vagy köztársasági elnök (parlamentáris köztársaság), csak formálisan része, többnyire reprezentatív szerepe van, és nem vonható meg tőle a bizalom.

A félprezidenciális kormányforma

A félprezidenciális (félelnöki) rendszer jól ismert példája Franciaország rendszere. Ennek a kormányformának a meghatározása talán a legvitatottabb. Az államfő jelentősebb hatalommal bír a miniszterelnöknél.¹⁹ Sartori a félelnöki kormányforma főbb jellemzőinek a közvetlen elnökválasztást és a duális végrehajtó hatalmat nevezi meg, illetve azt, hogy míg az államfő nem bukatható meg, a kormánynak bírnia kell a parlamenti többség bizalmát.²⁰

A félelnöki kormányforma a prezidenciális és a parlamentáris rendszer közötti sajátos átmenetként fogható fel, éppen ezért nevezhetnénk félparlamentárisnak is.²¹ A prezidenciális rendszernek a legfőbb ismérve, hogy a végrehajtó hatalom csúcsa nem bukatható meg a parlament által. A rendszerváltás után Közép- és Kelet-Európa országaiban a kormányformák képlekenysége miatt egyes államfők a félprezidenciális rendszer felé kívántak elmozdulni. Ennek lehettünk tanúi például Oroszországban vagy éppen Lech Walesa ideje alatt Lengyelországban.²² Ukrajnában viszont olyan erős jogkörökkel ruházták fel az államfőt a rendszerváltás után, hogy a 2004-es alkotmánymódosítás csak olyan mértékben tudta csökkenteni ezeket a jogköröket, hogy az immár a „klasszikus” félelnöki kormányformának felel meg.²³

A kollegiális kormányforma

A szakirodalomban külön kormányformaként szokás bemutatni, de tulajdonképpen egyedülálló a svájci rendszer. A Szövetségi Tanács, vagyis a kormány tagjait a parlament két kamarája választja meg négy évre, tehát állandóan nagykoalíció működik Svájcban. A parlament ugyan nagy mozgásteret élvez a kormány tagjainak megválasztásakor, azonban a politikai gyakorlat mindezt felülírja. Egyfelől ugyanabból a kantonból két kormánytagot nem választanak, 1959-ben pedig arról is megegyezés született, hogy valamennyi parlamenti párt jelöltjeiből áll fel a Szövetségi Tanács, a Nationalrat, a választási eredmény alapján.²⁴ A kormánytagok akár hosszú évekig elláthatják hivatalukat, így tapasztalatot és tudást szerezhhetnek.²⁵

A svájci rendszert a vegyes kormányformák közé szokták sorolni. Ennek a „vegyes” jellegű kategóriának az ismérve az, hogy a parlamentáris és a prezidenciális rendszer vonását vegyíti. Az elnöki kormányformához abban hasonlít, hogy a végrehajtó hatalom nem bukatható meg a törvényhozás által, azonban a végrehajtó hatalom nem egy kézben koncentrálódik. A parlamentáris kormányformának azonban nem találjuk meg a fő jellemvonását, vagyis a miniszterelnök, illetve a kormány politikai felelősségét.

¹⁹ O’Neil, Patrick: Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective. In: *Journal of Communist Studies*. Vol. 9 Issue 3, 1993. 179.

²⁰ Sartori (2003): i. m. 161. o.

²¹ Kukorelli (2007): i. m. 313. o.

²² Sente Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945–2005*. Osiris Kiadó, Budapest, 614. o.

²³ Romanyuk, Anatolij: Az ukrán elnöki hatáskör nyugati-európai és egyesült államokbeli összehasonlításban. In: *Régió, kisebbség, társadalom*. 2006/ 4., 37. o.

²⁴ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk., 2007): *Európai kormányformák rendszertana*. Hvg- Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 161. o.

²⁵ Eichenberger, Kurt: Kormányzati rendszer és közvetlen demokrácia Svájcban. In: Takács Péter (szerk., 2003): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 700. o.

A magyar kormányzati rendszer fő jellemzői

A magyar kormányzati rendszerben az államfő szerepe elsősorban reprezentatív, vagyis szimbolikus jelentőségű. Formálisan nem része a végrehajtó hatalomnak, hanem azon kívül áll. A végrehajtó hatalom feje a miniszterelnök és a kormány. Kancellári típusú kormányzásnak szokták nevezni a német alkotmányban megkonstruált kormánytípus minta alapján. Ennek a lényege – amire a miniszterelnök jogállásánál részletesebben kitérünk –, hogy a miniszterelnök kiemelkedik a kormányból, mert ő határozza meg a kormány politikájának irányát. A kormányfő választja ki a minisztereket, az államfő kinevezési jogköre csak szimbolikus. Ebből az is következik, hogy a minisztereknek bírniuk kell a kormányfő bizalmát. Amennyiben a parlament megvonja a bizalmat a miniszterelnöktől, az egyben az egész kormány bukását vonja maga után, a parlament egyes miniszterektől azonban nem vonhatja meg a bizalmat. Jellemzője továbbá a miniszterelnök erős pozíciója, amit a „konstruktív bizalmatlansági indítvány” intézménye biztosít. E rendszer szerint a miniszterelnök a parlament által csak úgy bukatható meg, hogy ugyanakkor, ugyanazzal a szavazással az új miniszterelnököt is meg kell választani.

1.3. Az államszerkezet főbb típusai

Az államszerkezet nincs összefüggésben sem az államformával, sem a kormányformával. Az államszerkezet a területi hatalommegosztást jelenti és arra a kérdésre ad választ, hogy az adott ország egyes területei rendelkeznek-e a szuverenitás bizonyos ismérveivel. Arra ad választ, hogy milyen kapcsolat van a központi hatalom és az adott állam területi egységei között. Az **unitárius** (Franciaország, Románia, Szlovákia, Magyarország), vagy egységes államszerkezetben az állam egyetlen politikai és jogi hatalmat ismer, az állam teljes területén és minden lakosra ugyanazok a központi jogforrások alkalmazandók.²⁶ Egy központi hatalom működik, egy alkotmány van hatályban, tehát nincsenek speciális területek, amelyek saját alkotmánnyal, parlamenttel vagy kormánnyal, vagyis (viszonylagos) függetlenséggel rendelkeznének.

A **föderáció** (szövetségi államszerkezet) általában valamilyen történelmi ok alapján alakul ki egy országban. Az emberiség fele szövetségi államokban él, a föderalizmus eszméje sok országot elért.²⁷ Nincs ugyanakkor összefüggés az országok lakosság száma, területének nagysága és államszerkezete között. Szövetségi állam ugyanis Ausztria és Belgium is, valamint az Amerikai Egyesült Államok és Németország is. A föderációban tagállamok (landok, kantonok stb.) találhatók, amelyek saját alkotmánnyal, törvényhozó és végrehajtó hatalommal rendelkeznek. Kétszintű tehát az ilyen államigazgatás, szövetségi szintet és területi szintet lehet megkülönböztetni. A szövetségi szervek mindenkire kötelező rendelkezéseket hozhatnak, míg a területi szervek csak az adott területre vonatkozókat. Ezért fordulhat elő, hogy az Egyesült Államokban bizonyos tagállamokban van halálbüntetés, míg más tagállamokban nincsen. A föderációknak különböző modelljeit lehet megkülönböztetni annak függvényében, hogy a szövetségi és a tagállami, területi szint milyen viszonyban van egymással. Ez lehet organikus (a szövetségi szint a meghatározó), kooperatív (együttműködésre van szükség a szövetség és a tagállamok, területek intézményei között) és ordinatív föderáció (a tagállami, területi szinten van a hangsúly).

A **konföderáció** vagy államszövetség államok lazább kapcsolatát jelenti, amelyben közös intézményeket hoznak létre, de ezek a közösen működtetett szervek nem hozhatnak kötelező érvényű és kikényszeríthető döntést a résztvevő államokra nézve. Svájc hivatalos nevében

²⁶ Trócsányi – Schanda (2013): i. m. 85. o.

²⁷ Trócsányi – Schanda (2013): i. m. 86. o.

ugyan benne van – a történelmi hagyományok alapján – a „konföderáció” kifejezés, de ténylegesen szövetségi állam.²⁸

A **regionális** állam az unitárius és a föderatív államszerkezet közötti modellként értelmezhető. Európában elsősorban az etnikai (például Spanyolország) és területi (például Olaszország) konfliktusok kezelésének megoldásaként alakultak át egyes országok regionális állammá. A regionális államokban a területi autonóm szervek bizonyos jogköröket gyakorolhatnak, akár parlamenttel és kormánnyal is rendelkezhetnek, de nem föderációk, mert a régiók intézményrendszerét a központi végrehajtó hatalom ellenőrizheti. A régiók ugyanis nem rendelkeznek alkotmánnyal, legfeljebb statútummal, amelyet a központi törvényhozó hatalom jóváhagyásával fogadnak el.²⁹ A központi hatalomnál maradnak a legfontosabb hatáskörök, például megváltoztathatja a régiók határait (föderációban ez tilos). A régióknak nincs olyan jellegű képviselőjük szövetségi szinten, mint a föderációk parlamentjei esetében.

1.4. Az államfő jogállása és szerepe az államszervezetben

1.4.1. Az államfő jelentősége

Az államfő a történelem során különböző társadalmi formációkban mindig meghatározó szerepet játszott a közhatalom gyakorlásában. Kezdve az ókori keleti társadalmak despotájától az abszolutizmus uralkodóján át az alkotmányos monarchiáig. Az államfői hatalom gyakorlásának többféle változata alakult ki. Az egyszemélyi államfő lehet uralkodó (király, császár, cár stb.), vagy határozott időtartamra megválasztott köztársasági elnök. Kollektív államfői intézmény volt például az 1795-ben létrejött franciaországi direktórium, vagy a volt szocialista országok elnöki tanácsa.

1.4.2. Az államfő helye az államszervezetben

Alkotmánytörténeti szempontból vizsgálva azt a kérdést, hogy hol helyezkedik el a hatalommegosztásban az államfő, elmondhatjuk, hogy a király az alkotmányos monarchiákban a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnak is része volt. A törvényhozáshoz kapcsolódó jogköreinek nagy része a parlamentre szállt át, míg a végrehajtó hatalomhoz fűződő viszonyát azzal az „ismert fordulattal” rendezték, hogy „a végrehajtó hatalmat a kormányon keresztül gyakorolja”. A parlamentáris kormányzati rendszerek hatályos alkotmányai is gyakran a végrehajtó hatalomról szóló fejezetben helyezik el az államfői intézményt,³⁰ de előfordul olyan megoldás is, ahol az államfő a törvényhozó hatalmat a parlamenttel együtt gyakorolja.³¹ Ez utóbbi persze csak szimbolikusan értendő, de jól látható, hogy az államfőt nemcsak a végrehajtó, hanem a törvényhozó hatalomba is sorolhatnánk. Néhány monarchikus alkotmány kifejezetten a végrehajtó hatalom fejének nevezi az uralkodót, de a király ténylegesen nem gyakorol annyi hatalmat, mint amennyi az alkotmány szövegéből egyébként következne.³²

A köztársasági elnök Magyarország államfője, aki kifejezi a nemzet egységét és örökdi az államszervezet demokratikus működése felett. A köztársasági elnöki jogállás a rendszerváltozás alkotmányozásában különböző értelmezésekre, eltérő államfői szerepfelfogások kialakítására adott lehetőséget. Az Alkotmánybíróságnak kellett ezeket a vitákat rendeznie. Az államfői jogállás értelmezésében az egyik alapkőnek a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat tekinthető, amely a végrehajtó hatalmi ágon kívül helyezte el az államfőt. Mindez

²⁸ Bende- Halász (2014): i. m. 44. o.

²⁹ Bende- Halász (2014): i. m. 41. o.

³⁰ Például például a Visegrádi országok közül a cseh és a szlovák alkotmány is.

³¹ Például Görögország.

³² Csink (2008): i. m. 33. o.

nem meglepő, mivel láthattuk, hogy a tisztség létrehozása is mellőzte a magyar tradíciókat. Az Alkotmánybíróság döntésében segítségül hívhatta a korábban már hivatkozott 1989. évi XXXI. törvény miniszteri indokolását is, amely szerint az államfőnek az Országgyűlés és a kormány közötti egyensúlyozó szerepe van, s ennek lényege, hogy „a szükségállapot esetét kivéve – az elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványával nem rendelkezik; hanem ezektől elkülönült államfői hatásköre van”. Az Alkotmánybíróság határozatában rávilágított, hogy az ellenjegyzés az államfő aktusának érvényességi kelléke, amely biztosítja, hogy az elnök döntése ne kerüljön ellentétbe a kormány politikájával. Az államfő aktusát bekapcsolja a parlamentáris felelősség rendszerébe, mivel a kormány vállalja a politikai felelősséget ezért a döntésért.

1.4.3. Az államfő választása

A nemzetközi gyakorlat szerint az államfő elnyerheti tisztségét közvetlenül a nép által,³³ elektorokon keresztül (kvázi közvetlenül), a törvényhozó hatalom által,³⁴ vagy egy – a parlament kibővítésével létrehozott, vagy külön erre a célra összehívott – kollégium révén.³⁵ A magyar közjogi szabályok a parlament általi választást írják elő, amely során az első két fordulóban a szavazatok kétharmadával, a harmadik fordulóban a legtöbb szavazattal nyerheti el a jelölt a tisztséget. A köztársasági elnököt öt évre választják és megválasztásának feltétele a magyar állampolgárság, valamint a 35. életév betöltése.

Az újraválasztás lehetőségének vizsgálata esetén azt láthatjuk, hogy a tényleges végrehajtó hatalmat gyakorló személy újraválasztását nem szokták korlátozni az alkotmányok. Az Egyesült Államok elnöke kivételt jelent, mert bár a végrehajtó hatalom feje, de mivel egyedüli birtokosa annak, ezért a hatalomkoncentráció elkerülése érdekében egyszer választható újra.³⁶ Az államfő újraválasztható Franciaországban, míg Oroszországban ugyanaz a személy egymást követő két ciklusnál többször nem töltheti be az államfői tisztséget.³⁷ Hasonló szabályt tartalmaz Finnország alkotmánya is.³⁸ Érdekes módon a parlamentáris rendszerek alkotmányai következetesen korlátozzák a köztársasági elnök újraválaszthatóságát, függetlenül attól, hogy erős jogköröket gyakorol-e vagy sem, ezzel szemben a miniszterelnök újraválasztását, aki ténylegesen a végrehajtó hatalmat tarja kezében és a politikai élet középpontjának tekinthető, nem akadályozzák. Hatályos Alaptörvényünk az európai trendet követi, amikor a köztársasági elnök egyszeri újraválasztását teszi lehetővé.

1.4.4. Az államfő szerepe a kormányalakításban

Az államfő és a kormány kapcsolatának egyik kiindulópontja, hogy a kormány tagjainak kinevezése hagyományosan az államfő kompetenciájába tartozik. A kérdés itt az, hogy milyen mértékben és módon szólhat bele a kormányalakítás folyamatába az államfő.

Az európai országok egy csoportjánál az államfőt köti az alkotmány a miniszterelnök személyének kijelölésénél. Ebből a szempontból Görögország szélsőséges példa, mert alig hagy

³³ Például Ausztria, Ciprus, Csehország, Finnország, Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Portugália, Szlovákia, Szlovénia.

³⁴ Közvetett a választás van például például Észtországban, Görögországban, Lettorságban és Máltán.

³⁵ „A Szövetségi Kögyűlés a Szövetségi gyűlés tagjaiból és ugyanolyan számú olyan tagból áll, akiket a tartományi népképviselők az arányos választás alapelveinek megfelelően választottak meg.” Bonni alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés. Választói testület ül össze például Észtországban is, de csak három sikertelen forduló után.

³⁶ Az 1951-es alkotmánykiegészítés értelmében.

³⁷ Az Orosz Föderáció Alkotmánya 81. cikk (3) bek.

³⁸ Finnország alkotmánya 54. cikk (1) bek.

mozgásteret az alkotmány az államfő számára.³⁹ Finnország alkotmánya a kormányfő kijelölését a parlament hatáskörébe utalja a frakciók egyeztetése alapján, ezen egyeztetés után pedig a köztársasági elnök tájékoztatja a parlamentet a kormányfő személyéről.⁴⁰ Portugália alkotmánya előírja az államfő számára, hogy a Nemzetgyűlésbe bejutott pártok véleményét és a választások eredményét vegye figyelembe.⁴¹ Hasonló ehhez Szlovénia vagy Spanyolország alkotmánya is. Érdekes kitérni a lengyel alkotmány szabályaira is. Lengyelországban az 1997-es alkotmány megtartotta a kormányalakításnak a „sortartásos” szabályát, vagyis elsőként az elnök jelölheti a miniszterelnököt, akit a Szejmnek tizennégy napon belül el kell fogadnia, de ennek eredménytelensége esetén a parlament jelölheti a kormányfőt. Amennyiben ez nem sikerül, a jelölés joga visszaszáll az államfőre és ez esetben elegendő a relatív többség a miniszterelnök megválasztásához. Amennyiben újból meghiúsul a választás, akkor az elnök feloszlathatja a parlamentet.⁴²

Az országok egy másik csoportjánál ugyan nem tartalmaz ilyen rendelkezést az alkotmány, de ténylegesen a parlamenti többség figyelembevételével zajlik le a procedura (például Ausztria, Csehország, Magyarország). Hollandia (és Belgium) ebből a szempontból kuriózumnak számít, mert az államfő a színpalak mögött marad. A választások után az uralkodó egy úgynevezett *informateur* nevez ki, akinek a feladata felderíteni a parlamenti erőviszonyokat és javaslatot tenni a királynak egy *formateur* megbízására. A *formateur* a lehetséges miniszterelnök, aki lefolytatja a tárgyalásokat a kormánykoalíció létrehozásáról.⁴³

Számtalan külföldi példa van a kormányalakítás különböző gyakorlatára, de az látható, hogy parlamenti kormányformájú országokban az államfő ugyan fontos szereplője lehet a kormányalakítás folyamatának, de mindig a parlamenti többség dönt arról ténylegesen, hogy kit akar a miniszterelnöki székre látni.

Magyarországon több, mint huszonöt év távlatából elmondhatjuk, hogy tulajdonképpen egyfajta alkotmányos szokásként⁴⁴ olyan személyre tesz javaslatot az államfő, aki képes a kormányalakításra.

A kormányalakítás folyamatához nemcsak a miniszterelnök kijelölése tartozik, hanem a kormány többi tagjának, a minisztereknek a kinevezése is. A félprezidenciális Franciaországban az államfő beleszólhat az elnöki jogkörökhöz szorosabban kötődő tárcák vezetőinek kiválasztásába (hadügy, külügy), akiknek így az államfő személyes bizalmát is bírniuk kell.⁴⁵ Nem volt ez másként Lengyelországban sem, ahol Walesa a külügyi, a hadügyi és ezek mellett a belügyi tárcát is elnöki „kompetenciába” sorolta.⁴⁶ A parlamenti

³⁹ „Miniszterelnökké annak a pártnak a vezetőjét kell kinevezni, amely megszerezte a parlamenti helyek abszolút többségét. Amennyiben egyetlen párt sem szerezte meg [...] a köztársasági elnök a relatív többséget szerzett párt vezetőjének kormányalakítási megbízást ad azzal, hogy keresse meg az olyan kormány megalakításának lehetőségét, amely élvezzi a parlament bizalmát. Amennyiben ez [...] nem áll fenn [...] kormányalakítási megbízást ad a második legtöbb parlamenti helyet szerzett pártnak. Amennyiben mindegyik kormányalakítási megbízás sikertelennek bizonyul [...] összehívja a pártok vezetőit [...] kísérletet tesz kormány összeállítására minden pártból.” Görögország Alkotmánya 37. cikk.

⁴⁰ Finnország Alkotmánya 61. cikk.

⁴¹ A Portugál Köztársaság Alkotmánya 187. cikk.

⁴² A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 154 – 155. cikk.

⁴³ Fábán György – Kovács László Imre (2004): *Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945 – 2002)*. Osiris, Budapest, 214. o.

⁴⁴ Ács Nándor: Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: Holló András (szerk., 1995): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 92. o.

⁴⁵ Dezső Márta – Bragyova András (1989): *A köztársasági elnök a parlamenti rendszerekben*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 13. o.

⁴⁶ Baylis, Thomas A. (1996): Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe. In: *World Politics*. 1996/48., 307. o.

kormányzati rendszerekben azonban mindez nem jellemző, vagy csak nagyon ritkán fordulhat elő. Azokban az országokban, ahol gyakoriak a kormányváltások, az államfőnek nagyobb szerepe és mozgástere van a kormányalakításban, amely adott esetben kivételesen a miniszter személyét is érintheti. Olaszországban már többször előfordult, hogy az államfő bizonyos személyek miniszteri kinevezésének mellőzését kérte a kormányalakításra felkért miniszterelnök-jelölttől.⁴⁷ Szlovákiában 1993-ban a miniszterelnök úgy terjesztette a köztársasági elnök elé a kormány névsorát, hogy az államfőnek az egész listát egészében kell elfogadnia vagy elutasítania, és nem jogosult egyes miniszterek kinevezését megtagadni. A köztársasági elnök mindezt alkotmányellenesnek titulálta, és készült megtagadni az egyik miniszter kinevezését, a kormányfő azonban visszavonta a miniszter jelölését.⁴⁸

Hazánkban a miniszterek kinevezése az államfő kompetenciájába tartozik, de a kormányfő javaslatára. A hatályos Alaptörvényünk szerint tehát a miniszterek kinevezésében is csak formális szerepe van a köztársasági elnöknek, a jogszabályi feltételek esetében köteles kinevezni a jelöltet, illetve akkor tagadja meg a jogszabályi feltételek hiányán kívül a kinevezést, ha alapos okkal arra következtet, hogy jelölt az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.⁴⁹

1.4.5. Az államfő vétójoga

Az abszolút vétójog, amely megakadályozza egy törvény elfogadását az abszolutista uralkodói jogkörök körébe tartozik, ezért a monarchiák sajátossága volt. A több évszázados politikai és közjogi fejlődés a királyi szentesítési jogot formálissá tette, hiszen az uralkodók nem élnek ezzel a joggal, vagy már formálisan is megvonták tőlük azt.⁵⁰ Luxemburgban korábban a Nagyherceg előszentesítési joggal rendelkezett, amelynek alapján a Képviselőháznak megküldhette azon törvényjavaslatokat vagy tervezeteket, melyeket elfogadásra javasolt, így az alkotmánymódosításig⁵¹ ténylegesen a törvényhozó hatalom részeként volt értelmezhető a jogállása. A király tehát korábban az alkotmányos monarchiákban a szentesítési joggal a törvényhozás részének volt tekinthető, ami a hatalmi ágak megosztásával és a közjogi hagyományok megváltozásával teljesen átalakult, és ami megmaradt az a promulgációs jog, vagyis a törvények kihirdetésének joga. A Svéd Királyságban például még ez sem, mert a kormány hirdeti ki az elfogadott törvényeket.⁵²

Az Egyesült Államok államfője – akit a jogirodalom gyakran az alkotmányos monarchia uralkodójával azonosít⁵³ – jelentős vétójoggal rendelkezik ugyan, de mint tudjuk, nem része a törvényhozó hatalomnak. Az USA-beli fékek és egyensúlyok rendszerének fontos eleme az elnöki vétó intézménye. A hatalmi ágak merev szétválasztása következtében az államfő vétót emelhet a Kongresszus által elfogadott törvénnyel szemben. Ebben a kormányzati rendszerben a vétó gyakorlásának joga abban keresendő, hogy a törvények végrehajtásáért az elnök – méghozzá a monolitikus végrehajtó hatalom konstrukciója következtében – egyedül felelős.⁵⁴ A félelnöki kormányforma államfőjének vétójoga is hasonlóképpen indokolható meg, hiszen a köztársasági elnök, bár a végrehajtó hatalomnak nem egyedüli birtokosa, de annak feje. A parlamentáris kormányforma esetében az államfő csak formálisan, vagy akár formálisan sem

⁴⁷ Dezső – Bragyova (1989): i. m. 58. o.

⁴⁸ Tóth Judit – Legény Krisztián (2006): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest, 157. o.

⁴⁹ Alaptörvény 9. cikk (6) bek.

⁵⁰ Kukorelli István párhuzamos indokolása a 62/2003. (XII. 15.) AB határozathoz.

⁵¹ Az Eutanázia törvény államfői vétója miatt került sor az alkotmánymódosításra.

⁵² Kivéve, ha a Riksdagra vagy annak szerveire vonatkozó törvényről van szó, mert akkor azt a Riksdag hirdeti ki. A Svéd Királyság Alkotmánya 19. cikk (1) bek.

⁵³ Schmidt Péter: A magyar kormányzati rendszer közjogi buktatói. In: *Jogtudományi Közlöny*. 2007/6. 256. o.

⁵⁴ Petrétei József: A köztársasági elnök vétójogáról. In: *Jogtudományi Közlöny*. 2005/4.132. o.

része a végrehajtó hatalomnak, ezért ezekben az országokban a vétójog intézménye már nem tekinthető általánosnak.⁵⁵

Az Alaptörvényünk szerint az államfő kétféle vétóval rendelkezik. Egyrészt alkotmányossági vétóval, amely az elnök által alaptörvény-ellenesnek tartott törvény megküldését jelenti az Alkotmánybírósághoz, másrészt szuszpenzív politikai vétóval,⁵⁶ amelyet egyedül ő gyakorolhat. A jogirodalomban és az Alkotmánybíróság által is politikai vétónak nevezett intézmény azt jelenti, hogy a köztársasági elnök a törvény visszaküldése során érvényesítheti esetleges politikai vagy egyéb szakmai, morális és elvi kifogásait.⁵⁷ Az államfő ugyanazzal a törvénnyel kapcsolatban csak egy alkalommal egy intézkedést kezdeményezhet: vagy előzetes normakontrollt vagy a törvény újratárgyalását. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra is, hogy az Országgyűlés köteles a köztársasági elnök észrevételeinek megfontolására, a törvény érdemi újratárgyalására. A testület az államfői vétójog intézményének alkotmányos lényegét abban látja, hogy ezzel érvényesül a hatalommegosztás elve, mert a köztársasági elnök az aláírás megtagadásával „*tényleges korlátját, ellensúlyát jelenti az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységének*”.⁵⁸

Ez a vétó csak halasztó hatályú ugyan, mégsem lehet figyelmen kívül hagynunk jelentőségét a hatalommegosztás vonatkozásában. Kifogásaival ugyanis az államfő az Országgyűlést megfontolásra, a törvény újragondolására készíti.

1.4.6. Az államfő parlament–felosztatási joga

Az abszolutizmus elleni küzdelemnek egyik fontos követelése volt, hogy rendszeresen üljön össze a parlament, az uralkodók a számukra kényelmetlen törvényhozó testületet ugyanis feloszlatták, vagy egyszerűen össze sem hívták. A parlament felosztatás joga az államfő hatáskörében maradt, de megváltozott a funkciója. Míg az alkotmányos monarchiában a király érdekeit szolgálta, a parlamentáris kormányzati rendszerek keretei között a kormánynak biztosított lehetőséget, hogy a parlamenti többség elvesztése után ne a lemondást kelljen választania, hanem új választásokkal közvetlenül a néphez fordulhasson újabb felhatalmazásért.⁵⁹ Ilyennek tekinthetjük a hatályos spanyol alkotmány megoldását, amely szerint a miniszterelnök javasolhatja az uralkodónak a felosztatást.

Kiterjedt jogköre van Oroszország elnökének, ugyanis, ha a Duma kifejezte bizalmatlanságát a kormánnyal szemben, az államfő dönthet úgy, hogy feloszlattja a parlamentet. Míg a félélnöki rendszerben a parlament felosztatása normálisnak tekinthető, addig a prezidenciális kormányformában anomáliának minősül.⁶⁰ Az Egyesült Államokban a hatalmi ágak szétválasztása értelmében az elnöknek nincs is joga a Kongresszust feloszlítani, de ehhez tegyük hozzá, hogy az elnöki rendszerekben is előfordulhat, hogy a rezsim megerősítése érdekében megadják az államfőnek ezt a jogot.⁶¹ A bonni alaptörvény két esetet különböztet meg az államfő parlamentfelosztatási joga kapcsán. Az egyik, amikor relatív többséggel nyeri el a jelölt a kancellári tisztséget, mert ilyenkor vagy kinevezi az államfő ezt a személyt, vagy pedig

⁵⁵ Petrétei (2005): i. m. 133. o.

⁵⁶ Az államfő „monopol” joga a vétó, mert nincs második kamara, amelyik ezzel élhetne, és az államfőt helyettesítő házelnök nem élhet ezzel a joggal.

⁵⁷ Bitskey Botond – Sonnevend Pál: A köztársasági elnök közjogi tevékenysége, különös tekintettel a törvények előzetes normakontrolljának indítványozására, 2000–2004. In: Sándor Péter (szerk., 2005): *Magyarország politikai évkönyve 2004-ről*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 453. o.

⁵⁸ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 645.

⁵⁹ Wiener György: Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében (összehasonlító áttekintés). In: *Jogtudományi Közöny*. 1995/6. 245. o.

⁶⁰ Sartori (2003): i. m. 195. o.

⁶¹ Sartori (2003): i. m. 194. o.

feloszlátja a törvényhozó hatalmat. A másik eset, amikor bizalmi szavazáson veszít a kancellár, és nem lemond, hanem feloszlátást javasol az államfőnek. Érdekes szabályt tartalmaz a szlovák alkotmány, amely szerint a köztársasági elnököt népszavazás visszahívhatja tisztségéből. Ha ez sikertelen, akkor az államfő feloszlathatja a parlamentet és ilyenkor a köztársasági elnök számára egyben új megbízatási idő is kezdődik.

A parlamentarizmus hagyományos szabályának tekinthetjük, hogy az államfő rendelkezik feloszlátási joggal. A feloszlátás eredeti logikáját tehát abban kereshetjük, hogy ha az államfő úgy ítéli meg, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom konfliktusa feloldhatatlan, akkor az elhúzódó válság elkerülése érdekében feloszlathatja a parlamentet.

Az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés alakuló ülésének összehívása a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik. Ez az esemény több szempontból is jelentős, köztük azért, mert az új országgyűlés megalakulásával megszűnik a kormány megbízatása. Mindemellett rendelkezik feloszlátási joggal, amellyel két esetben élhet. A „*köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével feloszlathatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el*”.⁶² A másik eset, amikor az általa miniszterelnöknek javasolt személyt 40 napon belül nem választja meg a parlament.

1.4.7. Az államfő kitüntetési jogköre

2007-ben Sólyom László kért alkotmányértelmezést ahhoz kapcsolódóan, hogy a kitüntetés-adományozási jogköre gyakorlása során milyen szempontok alapján jogosult megvizsgálni a kitüntetendő személyekre tett előterjesztést. Az Alkotmánybíróság leszögezte,⁶³ hogy az alkotmányos értékrendbe ütköző, attól eltérő értékrend alapján való kitüntetési előterjesztés vagy adományozás – az alkotmányos értékek sérelme következtében – ellentétes az Alkotmánnyal. Mind a kitüntetésre előterjesztést tevőknek, mind a köztársasági elnöknek joga és egyben kötelessége, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjét tiszteletben tartsa, a kitüntetési eljárásban érvényre juttassa, és érvényesülését biztosítsa. Az AB szerint tehát a köztársasági elnököt valódi döntési – kitüntetés-adományozási – jogkör illeti meg az erre irányuló eljárás során, mely döntési jogköre azonban nem korlátlan.

Az Alaptörvény éppen ezért más, a hivatkozott AB döntés szempontjait figyelembe véve alakította ki az elnök kitüntetési jogkörét, amikor kimondta, hogy az törvényben meghatározott kitüntetéseket, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését, ezek teljesítését azonban megtagadja, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené.

Az Alaptörvényen kívül Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvény tartalmazza a jogkörre vonatkozó főbb szabályokat. Eszerint Magyarország állami kitüntetéseit a miniszterelnök előterjesztésére a köztársasági elnök adományozza. Magyar állampolgár számára külföldi állami kitüntetés viselését a külpolitikáért felelős miniszter előterjesztése alapján a köztársasági elnök megtilthatja.

1.4.8. Az államfő szerepe a külkapcsolatokban

Az Alaptörvény a köztársasági elnök hatáskörei között kimondja, hogy képviseli Magyarországot. A képviseletet jogi értelemben többféleképpen használjuk, ezért szükséges azt rögzíteni, hogy itt alkotmányjogi és nemzetközi jogi értelemben vett képviseltről és nem a polgári jogban ismert képviseltről van szó. Az állam a polgári jogi jogviszonyokban ugyanis

⁶² Alaptörvény 3. cikk (3) bek.

⁶³ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat.

jogi személyként vesz részt, így a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban Ptk.) az államot az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli. Az államot azonban nemcsak polgári jogi szempontból, hanem közhatalmi, közjogi szempontból is képviselni kell. Az államfő a nemzetközi kapcsolatokban képvisel, vagyis reprezentál. Ezt teszi, amikor különösen protokolláris, ünnepélyes események alkalmával jelen van, de a reprezentációnak van egy szűkebb jogi értelmezése is, amely a nemzetközi jog szabályainak megfelelően jogi következményekkel bír.⁶⁴ Magyarország képviselte, mint államfői hatáskör, ugyanakkor nem jelenti azt, hogy egyedül csak az államfő képviselhetné az államot. A nemzetközi jogban nincs olyan előírás, hogy az államot kizárólag az államfő képviselhetné, mert a nemzetközi kapcsolatoknak dinamikája miatt egyetlen személy erre egyébként sem lenne elegendő.

A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés 7. cikke meghatározza, hogy ki tekinthető képviselőnek. Adottnak veszi a bécsi egyezmény, tehát funkciójuknál fogva meghatalmazás felmutatása nélkül képviselhetik az államot:

- államfők, kormányfők és külügyminiszterek, minden olyan cselekmény véghezvitele céljából, amely szerződés kötésére vonatkozik;
- diplomáciai képviselők vezetői, a küldő és a fogadó állam közötti szerződés szövegének elfogadása céljából;
- az államoknak egy nemzetközi konferenciára vagy valamely nemzetközi szervezetbe, vagy annak valamely szervébe küldött képviselői a szerződés szövegének az adott konferencián, szervezetben vagy szervben való elfogadása céljából.

Az állam képviselte tehát elengedhetetlen a nemzetközi jogban, de az már az adott állam belső joga (alkotmánya) dönti el, hogy ki vesz részt, kit hatalmaz fel a reprezentációra.⁶⁵ Ahogyan említettük, hazánkban a rendszerváltás után az államfői jogállás többféle értelmezésre adott lehetőséget, így az első köztársasági elnök, jogállását félreértve vagy túlértékelve, a kormánnyal szembeni politikai ellensúlyszerepet töltött be. Így például a Visegrádi együttműködés, a „V négyek” találkozóin való szereplést magának kívánta fenntartani a miniszterelnök helyett. Az Alkotmány ezért egyértelműen kívánt fogalmazni, az Unió csatlakozáskor, amikor úgy rendelkezett, hogy a Kormány képviseli a Magyar Köztársaságot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben. Az Alaptörvény mindezt már magától „értetődőnek tekinti”, ezért csak közvetett módon tartalmazza ezt a szabályt, amikor kimondja, „[a]z Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselő kormányálláspontról...”

Ahogyan azt hangsúlyoztuk, nem csak a köztársasági elnök képviselheti Magyarországot, ráadásul mindezt nem saját belátása szerint teheti meg. A parlamentáris kormányzati rendszerből egyértelműen az következik, hogy a külpolitika meghatározása és irányítása a miniszterelnök illetve a Kormány kezében összpontosul, az államfő tehát önálló külpolitikát nem folytathat.⁶⁶ Ezt garantálja, hogy miniszteri ellenjegyzéshez kötöttek az erre vonatkozó aktusai:

- Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát;
- megbízza és fogadja a nagyköveteket és a követekeket.

Ezekben az esetekben az államnak jogi kötőerővel bíró reprezentációját jelentik. Az államfő azonban konkrét hatáskörgyakorlás nélkül is ellát képviseltei feladatokat, amikor hivatalos állami látogatásra megy, fogadáson vesz részt, előadást tart stb. Ez utóbbiak tehát nem az

⁶⁴ Csink Lóránt – Szabó István (szerk., 2015): Az államfő jogállása. Pázmány Press, Budapest, 9. o.

⁶⁵ Csink – Szabó (2015): i. m. 11. o.

⁶⁶ Csink – Szabó (2015): i. m. 20. o.

Alaptörvényben előírt hatáskörei az államfőnek, de mégis az állam általános képviselőjét látja el.⁶⁷

1.4.9. A Köztársasági Elnöki Hivatal

A köztársasági elnök székhelye Budapest, az államfő és a Köztársasági Elnöki Hivatal elhelyezésére a budavári Sándor-palota szolgál. A köztársasági elnököt feladatainak ellátásában a Hivatal segíti, amelynek Alapító Okiratát, illetve a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát a köztársasági elnök adja ki.

A köztársasági elnök a tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására elnöki főtanácsadói, elnöki tanácsadói munkakört létesíthet, akiknek a kinevezése a köztársasági elnök megbízatásának idejére szól. Az elnöki főtanácsadó, elnöki tanácsadó felett a munkáltatói jogokat a köztársasági elnök gyakorolja.

1.5. A parlamentek szerepe az államszervezetben

1.5.1. A törvényhozó hatalom funkciója

A parlamentnek megfelelő intézményt minden demokratikus államban találhatunk, ugyanakkor elnevezésüket tekintve nagyon változatosak. A parlamentnek vannak olyan alapvető funkciói, amelyek történetileg is meghatározhatóak, mert ezek a funkciók lényegében változatlanok. A parlamentek egyik legfontosabb funkciója a törvényhozás, de emellett rendszerint valamilyen módon az alkotmányozásban is szerepe van. Régi funkciónak tekinthetjük továbbá a végrehajtó hatalom ellenőrzését, felelősségre vonását. Fontos szerepe van a parlamenteknek a politikai nyilvánosság megteremtésében is.

1.5.2. A kétkamarás parlamentek típusai

A parlamentek működésének vizsgálatakor az egyik legalapvetőbb kérdés, hogy milyen a szerkezete a parlamentnek, vagyis egy, két vagy akár többkamarás parlamentről van szó. A kétkamarás parlamenteket a szakirodalom funkciójuk szerint csoportosítja. Fontos ugyan röviden áttekintenünk ezeket a modelleket, de szükséges leszögezni, hogy vegytiszta típusok nemigen léteznek, mert olyan sokfajta elv létezik a második kamarák megalakításánál, hogy ezek gyakran együttesen jelennek meg.

Történeti – tradicionális felsőház

Jelenleg megmaradt alakja ennek a típusnak már csak a Lordok Háza. Megszüntetése több alkalommal felmerült, azonban ezidáig sikerült túlélnie ezeket a támadásokat. 1911-ben a pénzügyi törvényjavaslatok vonatkozásában korlátozták vétójogát, ugyanis a felsőházi reform értelmében az ilyen törvényjavaslatok alsóházi elfogadásuk után egy hónappal törvényerőre emelkedtek. Egyéb törvények tekintetében a legfeljebb háromszori vétóra volt lehetősége. Az 1949-es Parliament Act egy évre csökkentette a House of Lords felfüggesztő vétójogát, továbbá legfeljebb kétszer küldhette vissza a törvényjavaslatokat. 1999-ben nagyrészt megszüntették az örökletes peerség intézményét. A tradíciók megőrzésének szerepét látja el ez a modell, ma már a politikai súlya az említett reformok következtében szimbolikus jelentőségű. A brit kétkamarás parlament tehát nem a hatalommegosztást, a politikai és a törvényhozási funkció megosztását

⁶⁷ Csink – Szabó (2015): i. m. 21. o.

jelenti, hiszen a polgárság és arisztokrácia egyensúlya végérvényesen a polgárság javára dőlt el, ezzel kiüresítve a Lordok Háza tradicionális funkcióját is.⁶⁸

Egy egészen másfajta értelmezésben a történeti felsőházak közé sorolható a volt kommunista országok (Csehország, Lengyelország, Románia) szenátusa is, amelyeket a korábbi hagyományokhoz való visszanyúlás, a kontinuitás iránti igény teremtett meg.⁶⁹

Népképviseleti jellegű második kamarák

A második rendező elvet a közvetlenül nép által választott második kamara jelenti, amelyre Csehország, Románia és Olaszország hozható fel példaként. Ebben a típusban tehát nemcsak az alsóházat, hanem a második kamarát is választják, ezért hasonló legitimitása van mindkét kamarának. Ez a kamara azonban nem pusztán az első duplikációját jelenti, mert megválasztása esetében általában a passzív választójog eltér az alsóházi választójogi szabályokhoz képest. A magasabb korcenzus általában azt a szimbolikus jelleget fejezi ki, hogy a második kamara megfontoltabb, bölcsőbb.⁷⁰

A népképviseleti második kamarák melletti érv általában az, hogy az egyik kamara választási rendszeréből eredő torzulást kompenzálja a második.⁷¹ Ilyen népképviseleti alapon szerveződött a belga második kamara az 1993-as alkotmánymódosításig. Romániában ugyanakkor 2009-ben véleménynyilvánító népszavazáson úgy döntöttek a választópolgárok, hogy nincs szükség második kamarára, amelynek oka abban kereshető, hogy mind hatáskörileg, mind a politikai összetételt tekintve minimális a különbség a két kamara között.⁷²

Szövetségi kamarák

A föderatív államszerkezetből következően a tagállamok képviselete a második kamarában kell, hogy megjelenjen. Következésképpen a szövetségi államokban rendszerint találunk második kamarát.⁷³ A szövetségi államok felsőházában a tagállamok két fő szempont szerint képviseltetik magukat. Az egyik az egyenlő képviselet elve, amelynek értelmében minden tagállam lakosságszámtól függetlenül küldheti képviselőjét a szövetségi törvényhozásba. A második ennek az ellenkezője, vagyis az arányos képviselet elvének megfelelően a népesség arányában küldenek tagokat a tagállamok.⁷⁴ Az USA Kongresszusa a „nagy kompromisszum eredményeként” népességszámon alapuló Képviselőházból és a tagállamok egyenlősége alapján szerveződő Szenátusból áll, amely utóbbiba lakosságszámtól függetlenül minden tagállam 2 szenátort küldhet.⁷⁵ A föderációkban az osztott szuverenitásból, a területi hatalommegosztásból következik, hogy a tagállamok képviseltetni tudják magukat a szövetségi

⁶⁸ Takács Albert: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben. In: Rácz Lajos (szerk., 2011): *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 167. o.

⁶⁹ Nagy Csongor István – Papp Imre – Sepsi Tibor (szerk., 2003): *Parlamentek Európában*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003. 111. o.

⁷⁰ Sente Zoltán (2010): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantis Kiadó, Budapest, 101. o.

⁷¹ Jakab András: Miért nincs szükségünk második kamarára. In: *Politikatudományi Szemle*. 2011/1. 18. o.

⁷² Halász Iván: A parlamentarizmus formái a közép-európai államokban. Az egy- vagy kétkamarás parlament dilemmái a rendszerváltás után. In: Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk., 2011): *Ratio legis – ratio iuris: Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Szent István Társulat, Budapest, 201. o.

⁷³ Európában: Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Németország, Svájc, Oroszország.

⁷⁴ Sente (2010): i. m. 82. o.

⁷⁵ Janda, Kenneth – Berry, Jeffrey M. – Goldman, Jerry (1996): *Az amerikai demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest, 269. o.

törvényhozásban, és éppen ezért csak ritka kivétel az egykamarás parlament egy szövetségi államban, ilyen például St. Kitts és Nevis, Mikronézia,⁷⁶ illetve Venezuela.⁷⁷

Területi alapon szerveződő kamarák

Külön modellt jelent a területi egységek, a helyi közösségek képviselése a második kamarában. A föderatív második kamarák esetében nem területi, illetve önkormányzati képviseletről beszélhetünk, hanem az osztott szuverenitás következtében a tagállamok (tartományok, kantonok) képviseléről. Spanyolország, Hollandia, Franciaország hozható fel példaként, illetve 1993-ig Belgium a föderáció létrehozása előtt.

Korporatív kamarák

A két világháború között volt „divatos” a korporatív második kamara (olasz fasiszta rendszer és Ausztria példája). A II. világháború után azonban nagyfokú bizalmatlanság volt ezzel a típussal szemben, mivel antidemokratikus országokban alkalmazott megoldás volt. Jelenleg kifejezetten ilyen parlamenti kamaraként az ír Szenátust hozhatjuk fel példaként. A modern demokráciákban a munkavállalók és munkaadók érdekképviselői szervei nem parlamenti keretek között működnek, éppen ezért nem jellemző ez a modell. Gyakori érvként hangzik el, hogy a pártosodással szemben jelenthet megoldás a korporatív jellegű felsőház. Írországból a Seanad azonban ugyanúgy pártpolitikai alapon működik, mint az alsóház.⁷⁸

Szlovéniában az alkotmányozáskor nagy viták voltak, hogy egy vagy kétkamarás parlamentre van szükség. Ennek eredményeképpen létrejött a korporatív alapon szerveződő Államtanács. A szlovén „második kamara” az 1946-os bajor Szenátus mintájára került be 1991-ben a szlovén alkotmányba, de a bajorországi példával ellentétben fenn is maradt.⁷⁹

1.5.3. Az Országgyűlés szervezete

Frakciók

A frakció, vagyis képviselőcsoport kifejezést Németországból vettük át, ahol a törvényhozást a képviselőcsoportok meghatározó szerepe miatt a frakciók parlamentjének is szokták hívni.⁸⁰

A képviselőcsoport olyan centruma az országgyűlési politikának, amelynek következtében létezik minden parlamenti pártnak, hogy frakciót hozhasson létre. Itt nem csak a frakcióval járó közjogi „előnyökre” kívánunk utalni, hanem arra is, hogy a frakció egyfajta presztízt is jelent a párt számára.

Az Alaptörvény a frakció meghatározásakor, funkcióját az országgyűlési képviselők tevékenységének összehangolásaként határozza meg.⁸¹ Ezenkívül – hasonlóan az Alkotmányhoz – az Alaptörvény még két helyen említi meg a képviselőcsoportokat. Egyrészt az államfő, mielőtt feloszlátná a parlamentet, köteles kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek véleményét.⁸² A másik szabály pedig a Honvédelmi Tanácshoz kötődik, amelynek tagjai között szerepelnek a

⁷⁶ Ehhez hozzátenném, hogy St. Kitts és Nevis, illetve Mikronézia lakossága 50 és 100 ezer körül van, ezért példaként ugyan felhozható, de ilyen kis lakosságszám esetén nyilván elég egy kamara is.

⁷⁷ Massicotte, Louis: Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. In: *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 7. No. 1., January 2001, 152. o.

⁷⁸ Borthwick, R. L.: Methods of Composition of Second Chambers. In: *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 7. No. 1., January 2001, 23. o.

⁷⁹ Jakab (2011): i. m. 14. o.

⁸⁰ Nagy – Papp – Sepsi (2003): i. m. 35. o.

⁸¹ Alaptörvény 5. cikk (4.) bek.

⁸² Alaptörvény 3. cikk (4) bek.

frakcióvezetők is.⁸³ Az Abtv. szerint minden frakció legalább egy helyet kap a legalább 9, legfeljebb 15 tagú jelölő bizottságban, amely az alkotmánybírák személyére javaslatot tesz. A korábbi szabály az Alkotmányban még erősebb jogosítványt biztosított a frakciók számára, mert minden frakcióból egy képviselő került a bizottságba.

A parlamenti jog nemcsak hazánkban, hanem más országokban is fontos szerepet biztosít a frakciók számára, amelynek egyaránt vannak előnyei és hátrányai is. A képviselőcsoportok kiszámíthatóbbá teszik a parlamentek munkáját, a frakciófegyelem következtében nem kell „meglepetésekre” számítani a parlament működése során, ezért a jogalkotó ösztönzi létrehozásukat azáltal, hogy olyan fontos jogokat biztosít a számukra, amelyeket kizárólag ők gyakorolhatnak.⁸⁴

Az Alkotmánybíróság a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatban kifejtette, hogy a parlament házszabály-alkotási monopóliuma nem korlátlan, ezért az országgyűlési választás eredményeként bejutott képviselők vonatkozásában – az olyan pártlistához tartozó országgyűlési képviselőket, amelynek pártlistája a valamennyi területi pártlistára leadott és országosan összesített érvényes szavazatok több mint öt százalékát megkapta – mindenképpen megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga.

Az AB kifejtette, hogy a képviselőcsoportok politikai értelemben ugyan a pártokhoz kötődnek, jogilag azonban nem a pártok, hanem az Országgyűlés szervei. Így a frakcióalakítás szabályait az Országgyűlés maga határozhatja meg. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők: a frakciótag és a nem frakciótag képviselőket is azonos, a képviselői jogállás részének minősülő jogok illetik meg, és úgyszintén azonos kötelezettségek terhelik őket.

A frakciók tehát központi szerepet töltenek be a parlamentek működésében és az ellenzéki jogosítványoknak egy jó részét a jogalkotó hozzájuk telepítette, mint például az Országgyűlés tisztségviselői, a Házbizottság vagy éppen az állandó bizottságok esetében.

Házbizottság

A Házbizottság a házelnök köré szerveződik és a parlamenti munka koordinálásában, illetve a parlamenti szervekkel való kapcsolattartásban kap meghatározó szerepet.⁸⁵ Az Országgyűlés működésével kapcsolatos feladatokat látja el, amely biztosítja a Ház zavartalan működését és a parlamenti munka megtervezését, éppen ezért funkciójából eredően nem az éles politikai konfliktusok helyszíne kell, hogy legyen.⁸⁶ A Házbizottságban szavazati joggal a képviselőcsoportok vezetői rendelkeznek, és a törvény egyhangú döntést követel meg, de valójában ez nem az „ellenzék intézménye”, hiszen konszenzus hiányában az Országgyűlés, illetve a Házelnök dönt.⁸⁷ Abból is látható, hogy nem az ellenzék uralja a Házbizottság működését, hogy az üléseken tanácskozási joggal a kormány képviselője is részt vesz, és a véleménye döntő fontosságú a napirendi javaslat kialakításakor.⁸⁸

Az állandó bizottságok

A kétkamrás parlamentek esetében a jogkörök megosztását láthatjuk, így a bizottsági tagozódás az egykamrás parlamentek esetében még inkább előtérbe kerül. Az angol hagyományokkal ellentétben az állandó bizottságok léte, mert a parlamenti viták terepe a ház nyilvánossága.⁸⁹

⁸³ Alaptörvény 49. cikk (1) bek.

⁸⁴ Tóth – Legény (2006): i. m. 140. o.

⁸⁵ Nagy– Papp – Sepsi (2003): i. m. 74. o.

⁸⁶ Soltész István (szerk., 2010): *Az Országgyűlés*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 40. o.

⁸⁷ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény. 13. § (6) bek.

⁸⁸ Soltész (2010): i. m. 41. o.

⁸⁹ Bende – Halász (2014): i. m. 110. o.

Azokban az országokban, ahol fontos a bizottsági struktúra, azok a kormány ágazati-funkcionális tagozódását követik.⁹⁰ Nagyon fontos szerepük van a bizottságoknak az Egyesült Államokban, de ugyanígy jellemző Németországban is. Az olasz bizottsági működés abban sajátos, hogy nem csak a törvény előkészítésben lehet szerepük a bizottságoknak, hanem bizonyos törvények elfogadása is a hatáskörükbe tartozik.⁹¹

Hazánkban az Országgyűlés országgyűlési bizottságként kötelezően kell, hogy létrehozzon állandó bizottságokat, törvényalkotási bizottságot és a nemzetiségeket képviselő bizottságot, illetve amennyiben szükséges eseti bizottságot és vizsgálóbizottságot hozhat létre. Minden képviselő számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy bizottságban részt vegyen. Ennek a rendelkezésnek az előzménye a 27/1998. (VI. 16.) AB határozat volt. Az Alkotmánybíróság ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert a Hárszabály nem tartalmazta annak a lehetőségét, hogy a független képviselők tagjai lehessenek állandó, illetve eseti bizottságnak.

A bizottságok a proporcionalitás elve alapján, azaz a frakciók közötti létszamaránynak megfelelően épülnek fel. Egy állandó bizottságban egy képviselőcsoport létszamarányához képest kaphat több tagsági helyet, de ehhez a jelen lévő képviselők négyötödének szavazata szükséges. Stabil kormánytöbbség esetében tehát a bizottságokban többségben vannak a kormánypártok. Az ellenzéknek a mentelmi bizottság tekintetében nő meg a szerepe, mert ez paritásos alapon épül fel. 2006-ig az állandó bizottságok elnökei általában kormánypártiak voltak, leszámítva például a költségvetési vagy a nemzetbiztonsági bizottságot. A 2010–2014 közötti ciklusban 20 bizottságból 8-ban ellenzéki képviselő elnökölhet, ezért mindez az ellenzék mozgásterének bővülését jelenti a bizottsági működést tekintve.

2008 tavaszán az SZDSZ Kormányból való kilépésével az állandó bizottságokban megváltoztak a kormánypárti-ellenzéki arányok. Ennek következtében gyakorivá vált, hogy a többségi véleményt – mint például az általános vita alkalmasságról – az ellenzéki képviselők ismertették a plenáris ülésen, illetve ezekben a bizottságokban már nagyobb volt az esélye az „ellenzéki” indítványok tárgysorozatba vételének, mint a kormánypárti indítványnak.⁹²

Az állandó bizottság az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő szerve. Az állandó bizottságok törvénykezdeményezési jogkörrel rendelkeznek. Az állandó bizottság ezen kívül a kormányzati munka ellenőrzésében is részt vesz, ezért miniszter, illetve államtitkár nem vehet részt a munkájában. Az Országgyűlés a megalakulását követően hozza létre állandó bizottságait, amelyek feladatköre, ahogyan a nemzetközi vonatkozásoknál említettük, alapvetően a kormányzat felépítéséhez igazodik. Kötelező létrehozni a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot, valamint alkotmányügyi kérdésekkel, költségvetéssel, külügyekkel, európai uniós ügyekkel, honvédelemmel, nemzetbiztonsággal, nemzetpolitikával foglalkozó állandó bizottságokat. A bizottságok a proporcionalitás elve alapján, azaz a frakciók közötti létszamaránynak megfelelően épülnek fel. A törvényalkotási bizottság az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során eljáró bizottsága. Az állandó bizottságok meghatározott szakpolitika szerint szerveződnek, a törvényalkotási bizottság az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatokat azok szabályozási területétől függetlenül vizsgálja, mert alapvető feladata gondoskodni a törvényszövegek koherenciájáról, alkotmányosságáról.

A nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségek érdekeit, jogait érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében

⁹⁰ Uo.

⁹¹ Bende – Halász (2014): i. m. 112. o.

⁹² Soltész (2010): i. m. 46.

közreműködő szerve. A nemzetiségeket képviselő bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról.

Az Országgyűlés tisztségviselői

Az Országgyűlés elnöke a házelnök, aki az Országgyűlés munkájának megszervezéséről gondoskodik. A Házelnöki tisztséget kormánypárti képviselő szokta ellátni, hiszen ő képviseli az Országgyűlést a nemzetközi kapcsolatokban és a parlament működésére is meghatározó befolyást gyakorol. A parlamentek elnökeit a külföldi országokban is kiemelkedő közjogi méltóságok között tartják számon.⁹³ Az elnök (illetve helyettesítése esetében az alelnök) vezeti az üléseket, szót ad vagy éppen megvonja a szót, ő az, aki a parlamenti jogot jól ismeri és ügyel arra, hogy jogszerűen működjön az Országgyűlés.

Az Országgyűlés jegyzői segítik az elnököt az Országgyűlés ülésének vezetésében. Ennek keretében többek között összeszámolják a szavazatokat, eskütételnél előolvassák az eskü szövegét, jelzik az ülést vezető házelnöknek a beszédidő lejártát, hitelesítik az Országgyűlés jegyzőkönyvét. A jegyzők esetében a törvény már kifejezetten ellenzéki képviselőcsoport számára adja meg a lehetőséget az egyik jegyzői tisztség betöltésére.

A háznagy az egyetlen olyan tisztségviselő, akit nem csak a képviselők közül lehet választani. A háznagy gyakorolja azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket a házelnök részére az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatában ad át. (Például az Országgyűlés képvisellete más állami és egyéb szervek előtt). A háznagy tehát a házelnök irányítása alatt végzi munkáját.

1.5.4. A kormány felelősségre vonása

A parlament alapvető funkciói között nem csak a törvényhozást találjuk meg, hanem fontos a kormány felelősségéről való döntés. A politikai felelősség a kormány-parlament kapcsolatában azt jelenti, hogy megbukik a kormány, ha a parlamenti többség nem támogatja. A jogi felelősség ezzel szemben konkrét jogszabályok megsértése esetén merül fel, amely bizonyítást és indokolást igényel. A politikai és a jogi felelősség között azonban összefüggés van. A kormány, illetve a miniszterek jogi felelősségének felmerülése ugyanis akár elvezethet a politikai felelősségükhöz, vagyis a miniszter felmentéséhez, illetve a miniszterelnök leváltásához.

Interpelláció, kérdés, azonnali kérdés

Az Alaptörvény a képviselők számára lehetővé teszi, hogy interpellációt és kérdést intézzenek a kormányhoz, illetve annak tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Az Alkotmány a legfőbb ügyész interpellálhatóságát is lehetővé tette, a hatályos szabály szerint azonban már csak kérdés intézhető hozzá. Vannak olyan országok, ahol nem egyénileg, hanem meghatározott számú képviselő élhet az interpellációs joggal (például Finnország, Lettorság, Szlovénia, Horvátország). Hazánkban bármelyik képviselő jogosult erre, ebből az következik, hogy a kormánypártok képviselői is. Magától értetődően ellenzéki fegyvernek szokták minősíteni az interpellációt, és igaz, hogy leggyakrabban ők is élnek vele, de semmi nem gátolja meg a kormánypártokat, hogy maguk is kérdőre vonják miniszterüket, ezzel a figyelemeltereléssel, időhúzással mintegy korlátozva az ellenzéki jogokat.⁹⁴

Az interpelláció a felelősséget tekintve, tudjuk jól, komolyabb fegyver, mint a kérdés, hiszen amennyiben a képviselő nem fogadja el a választ, akkor az Országgyűlésnek szavaznia kell. Elutasítás esetén kellemetlen helyzetbe kerül a miniszter, és az Országgyűlési törvény szerint

⁹³ Trócsányi – Schanda (2013): i. m. 249–250. o.

⁹⁴ Smuk Péter (2008): Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. Gondolat Kiadó, Budapest, 177. o.

az interpellációt a feladatkörrel rendelkező országgyűlési bizottságnak kell kiadni, azonban ez nem érinti a miniszter bársonyszékét, hiszen hazánkban miniszterrel szemben nincs bizalmatlansági indítvány. Az angol Question Time mintájára a Házsabály 1991-ben vezette be az azonnali kérdések és válaszok óráját, amelynek sajátossága abban van, hogy nem kell előre írásban benyújtani, ezért csak az elhangzáskor derül ki annak tartalma.⁹⁵

Összességében ezekről az eszközökről elmondható, hogy az ellenzéki frakciók nem ritkán megtervezik és egymással is egyeztetik az ülésen elhangzó interpellációkat, kérdéseket, illetve azonnali kérdéseket a nagyobb figyelem és hatás elérése érdekében.⁹⁶

Vizsgálóbizottságok

A vizsgálóbizottság eredeti rendeltetése egy konkrét ügyben a tények feltárása, a kormány ellenőrzése és felelősségre vonása. Nyugat-Európában a vizsgálatok eredményeképpen többször előfordult, hogy az érintett miniszter lemondott, Hollandiában például megtörtént, hogy a lefolytatott vizsgálat az egész kormány lemondását vonta maga után.⁹⁷ Ami a bizottság összetételét illeti, arról elmondható, hogy általában követi a parlamenti többséget, ellenzéki többség sehol nem működik, hiszen ez azt jelentené, hogy a kormány kiszolgáltatottá válik. Az Országgyűlési törvény az Alaptörvény hatalommegosztásra vonatkozó elvére hivatkozik a vizsgálóbizottság megalakítása vonatkozásában, és paritásos bizottságként jelöli azt meg. Ez jóformán csak hazánkra jellemző, amelynek hátránya, hogy a szavazategyenlőség miatt döntésképtelenségre van ítélve.⁹⁸ A vizsgálóbizottságok elnökét az európai gyakorlat szerint az ellenzék adja, vagy legalább társelnökként kap vezető szerepet az ellenzék.

Politikai vita

1990 óta létező intézmény a politikai vita, amely kötetlenebb módon teszi lehetővé valamilyen jelentős kérdésben a vitát. Ellenzéki eszköznek tekinthető, mert a kormányt arra készíti, hogy ismertesse az adott kérdésben követett kormánypolitikát, számot adjon a megtett intézkedésekről, amelyeket ezután az ellenzék támadás alá vehet.⁹⁹ A képviselők együtöde kezdeményezheti a vitát, de erre a kormány is jogosult, legfőképpen számára előnyös vagy kevésbé kényelmetlen témában. A politikai vita kedvelt eszköz volt az ellenzék kezében, majd 2006 óta úgy tűnik, háttérbe szorul ez az intézmény.

1.5.5. Az Országgyűlés Hivatala

Az Országgyűlés Hivatalát az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény számtalan vonatkozásban említi és telepít számára feladat- és hatáskört. A főigazgató az Országgyűlésről szóló törvényben és a házszabályi rendelkezésekben meghatározottak szerint közreműködik az Országgyűlés döntéseinek előkészítésében. Az Országgyűlés Hivatalát a főigazgató vezeti, akit a házelnök nevez ki és ment fel. Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzatát a házelnök házelnöki rendelkezésben állapítja meg. Az SZMSZ értelmében az Országgyűlés Hivatalában külön Protokoll Iroda működik. Az Országgyűlés Hivatala könyvtárat és muzeális intézményt tart fenn.

⁹⁵ Nem gondolhatta a kormányfő, hogy a „Miért eteti Ön kutyaedellel az ország népét?” című kérdés a konzervekre vonatkozó minőségi szabályokra vonatkozott. In: Soltész (2010); i. m. 146. o.

⁹⁶ Soltész (2010); i. m. 147. o.

⁹⁷ Szabó Zsolt (2011): *Parlamenti vizsgálóbizottságok – Szabályozás és gyakorlat Magyarországon és külföldön*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 37. o.

⁹⁸ Szabó (2011); i. m. 41. o.

⁹⁹ Soltész (2010); i. m. 143. o.

1.6. A kormány

1.6.1. A kormány fogalma nemzetközi összehasonlításban

Az európai-kontinentális szóhasználatban, a kormány fogalmának középpontjában, a kormány, mint testület jelenik meg, mivel Európában az abszolút, majd az alkotmányos monarchiában jellemző döntéshozatal centruma a királyról a parlamentnek felelős miniszterek testületére tevődött át.¹⁰⁰ A kormány fogalmának meghatározásakor indokolt megkülönböztetni a kabinet, illetve a minisztertanács kategóriáit is és ezek viszonyát a kormány fogalmához.¹⁰¹

Ha végignézzük a külföldi országok alkotmányait, akkor nemcsak az keltheti fel a figyelmünket, hogy egyáltalán melyik fejezet ír a kormányról, hanem az is, hogy a kormány milyen elnevezéseivel találkozhatunk. Tóth Károly arra hívja fel a figyelmet, hogy a minisztertanács, illetve a kabinet megnevezést elsősorban a kormánynál szűkebb testületre használhatjuk.¹⁰² A kabinet vagy minisztertanács ugyanis a minisztereket és a miniszterelnököt jelenti, míg a kormány ennél tágabb, mert az államtitkárokat, illetve helyetteseiket is magába foglalja.¹⁰³

A külföldi példákat vizsgálva az Egyesült Királyságról elmondható, hogy a kormány mintegy 100 tagja a kabinetnek nem tagja. Ők az úgynevezett junior miniszterek, államminiszterek (tárca nélküli miniszterek) és parlamenti helyettes államtitkárok. Ezzel szemben viszont Máltán a kabinet a kormányt jelenti. A kormány meghatározásának sokszínűségére egy másik példa lehet Hollandia, ahol a kormányt a király és a miniszterek alkotják, a Minisztertanács pedig a miniszterekből és a miniszterelnökből áll.

Hazánkban a kabinet a kormány egyik szerve, tehát a hétköznapi használatával szemben nem a kormány szinonimája. A kabinet a Kormány ülései előtti állásfoglalásra hozhat létre kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben. A kabinet tagjai lehetnek a miniszterelnökön kívül a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek.¹⁰⁴ Megállapítható tehát, hogy nem kizárólag miniszterekből áll, mint azt a külföldi példánál a kabinet esetében láthattuk. Érdeemes megemlíteni a kabinet fogalmának elhatárolásához a kormánybizottságot is, amelyet a Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására hozhat létre. A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, illetve tagja lehet a miniszterelnök is.¹⁰⁵ Mindezek a fogalmak tehát nem állíthatók párhuzamba a kabinetnek a külföldön ismert meghatározásával.

1.6.2. A Kormány meghatározása az Alaptörvényben

A Kormányt többféleképpen is meghatározhatjuk. Egyfelől az Alaptörvény értelmében a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve. A Kormányt azonban definiálhatjuk úgy is, hogy a közigazgatás legfelső szerve, mint általános hatáskörű központi közigazgatási szerv. A Kormány azonban több, mint egyszerűen általános hatáskörű szerv, mert kormányzati szerepkörében jogosult az államigazgatás szervezetének egészét befolyásolni, hiszen saját maga jogosult rendeletben a minisztériumok hatáskörét, a miniszterek feladatait meghatározni. Rendeletével létrehozhat közigazgatási szerveket (központi hivatalokat) és azokat a szerveket,

¹⁰⁰ Kukorelli (2007): i. m. 307. o.

¹⁰¹ Tóth – Legény (2006): i. m. 153. o.

¹⁰² Uo.

¹⁰³ Tóth – Legény (2006): i. m. 153. o.

¹⁰⁴ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 28. §

¹⁰⁵ 2010. évi XLIII. törvény 29. §

amelyeket nem ő maga, hanem az Országgyűlés létesíti, törvényjavaslattal élve közvetett módon alapíthatja meg. Ez utóbbi például a minisztériumok, kormányhivatalok, autonóm államigazgatási szervek.

Harmadrészt a Kormány a tagjait illetően is megközelíthető, vagyis összetétele alapján is kategorizálható.

A Kormány tagjai:

- a miniszterelnök,
- a miniszterek, továbbá
- a tárca nélküli miniszterek, akik minisztériumot nem vezetnek, hanem a Kormány által meghatározott kiemelt feladatokat látnak el.

A miniszterelnök (kormányfő) rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki.

1.6.3. A miniszterelnök jogállása és hivatala

A kormányfői jogállás nemzetközi kitekintésben

A kormányformákról elmondottakra visszautalva parlamentáris monarchiában a miniszterelnök tekinthető a végrehajtó hatalom tényleges fejének. Így az angol Prime Minister javaslatot tesz a miniszterek személyére, akiket az uralkodó formális aktusával kinevez. A Kabinet összetételét is a miniszterelnök határozza meg, hiszen egy miniszter nem feltétlenül tagja ennek a testületnek. A miniszterelnök határozza meg a Kabinet napirendjét, valamint más tisztségviselők kinevezése – köztük az államtitkároké – is hatáskörébe tartozik. A kabinet munkáját hivatal a Cabinet Office segíti. Az Amerikai Egyesült Államokban a Kabinet egészen más szerepet tölt be, hiszen a prezidenciális rendszerből adódóan egy tanácsadó testületről van szó, az elnök a végrehajtó hatalom egyedüli birtokosa.

A német kancellári modellben a kormány politikájának általános irányát a kancellár határozza meg. A kormányfő választja ki a minisztereket, az államfő kinevezési jogköre itt is csak szimbolikus. Ebből az is következik, hogy a minisztereknek bírniuk kell a kormányfő bizalmát. Amennyiben a parlament megvonja a bizalmat a miniszterelnöktől, az egyben az egész kormány bukását vonja maga után. Jellemzője továbbá a miniszterelnök pozíciójának megerősítése a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményével. Politológiai szempontból fontos megjegyezni, hogy Angliát szokásosan kétpártrendszernek nevezhetjük, ahol éppen ezért gyakori az egypárti kormány, míg a kancellár sokszor egy koalíciós kormány élén áll, nem feltétlenül pártvezér is egyben, ellentétben az angol megoldással. A Kancellári Hivatalt miniszter vezeti, amely a külkapcsolatokat intézeti, kapcsolatot tart a többi szervvel.¹⁰⁶

A francia félprezidenciális modellben az államfő a végrehajtó hatalom feje, de létezik miniszterelnök és kormány is. A francia politika egyik különlegességének számít a kohabitáció vagy kényszerű együttélés jelensége, amelynek alapja, hogy a köztársasági elnök és a kormányfő ellentétes politikai pártokhoz tartozik. Az államfő nép általi és a miniszterelnök Nemzetgyűlés általi megválasztásából következik mindez. Amikor ugyanabból a pártból kerülnek ki, a kormányfő szinte a köztársasági elnök alárendeltjeként látja el feladatait.¹⁰⁷ A Nemzetgyűlésnek nem lehet tagja a miniszter, ebben eltér a korábbi két modelltől a francia megoldás. Franciaországban az államfő által vezetett testület a Minisztertanács, amelyhez képest kisebb jelentőséggel bír a Kormány a miniszterelnök elnöklétével, főként a költségvetés

¹⁰⁶ Fazekas Marianna (szerk., 2014): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 151. o.

¹⁰⁷ Almond Gabriel A. – Powell G. Bingham (szerk., 1999): *Összehasonlító politológia*. Osiris Kiadó, Budapest, 305. o.

megvitatása tárgyában van nagyobb szerepe.¹⁰⁸ A francia alkotmány a parlamenttel szemben lehetőséget biztosít arra, hogy a kormány programjának végrehajtása érdekében parlamenti felhatalmazást kérjen meghatározott időtartamra „törvényerejű rendeletek” elfogadására.¹⁰⁹ A legemlékezetesebb eset ezzel kapcsolatosan 1967-ben történt, amikor Georges Pompidou a szerény többsége miatt felhatalmazást kért a parlamenttől, hogy el tudja fogadtatni a szükséges reformokat.¹¹⁰

A magyar miniszterelnök alkotmányos jogállása és apparátusa

2010 után minisztériumok összevonásával nyolc szuperminisztérium jött létre, ezáltal a kormányülésen a miniszteri „lobbit” háttérbe lehet szorítani. Sárközy Tamás 2006-ban írt munkájában már felhívta a figyelmet arra, hogy a miniszter feladata az összkormányzati szemléletmód érvényesítése a tárcánál, mert ő nem ágazati érdekképviselő a kormányban.¹¹¹ Ezek az ágazati viták lényegében egy szinttel lejjebb – az államtitkárok szintjére – tolódnak, és a végső szót a miniszter mondja ki. Másfelől megfigyelhető, hogy a miniszterelnök személye „kiválik” a kormányból, mint testületből és „önálló” életet kezd élni. A korábbi Miniszterelnöki Hivatal, amely mind a Kormány, mind pedig a miniszterelnökhöz kapcsolódó feladatokat látta el, kettévált. A Kormányhoz fűződő feladatok ellátásában a Miniszterelnökség, mint elsősorban az állam tevékenységének kormányzati, valamint a Kormány társadalompolitikai tevékenységének összehangolását ellátó minisztérium, valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda, mint elsősorban általános politikai koordinációt ellátó minisztérium. Alkotmányjogi értelemben ez nem jelent szoros értelemben visszatérést az 1990 előtti hierarchikus kormánystruktúrához, de elmondható, hogy a Miniszterelnökség élén álló miniszter egyértelműen kiemelkedik minisztertársai közül, bár ez nem az Alaptörvényből, hanem az alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseiből ered.

1.6.4. A Kormány ülése

A Kormány ülésein valósul meg a testületi jelleg teljessége, a magyar kormány döntéseit – főszabályként – ebben a formában hozhatja. A kormányülés ad lehetőséget a miniszterek rendszeres személyes találkozására, a tapasztalatok kicserélésére és a döntések meghozatalára. A Kormány üléseire általában hetenként egyszer kerül sor. Időtartama viszonylag rövid, amelyben nagy jelentősége van az előkészítés alaposságának.¹¹²

A Kormány ülésén szavazati joggal vesznek részt a Kormány tagjai, míg tanácskozási joggal az állandó meghívottak (például a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára, a Miniszterelnöki Kabinetiroda kormányzati kommunikációért felelős államtitkára, kormánysszóvivő), valamint az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek. A Kormány ülésén a minisztert – akadályoztatása esetén – az erre kijelölt államtitkár helyettesíti, ha pedig ő is akadályoztatva van, az ülésen a közigazgatási államtitkár tanácskozási joggal vesz részt.

A Kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést előzetesen közigazgatási államtitkári értekezleten kell megtárgyalni (KÁT), amely a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő

¹⁰⁸ Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk., 2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest, 253. o.

¹⁰⁹ Az 1958. évi október 4-i Alkotmány 38. cikk

¹¹⁰ Ádám Péter (2006): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Corvina Kiadó, Budapest, 114. o.

¹¹¹ Sárközy Tamás (2006): *Államszervezetünk potenciázzavarai*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 159–160. o.

¹¹² Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 149. o.

testülete. Ennek keretében állást foglal az előterjesztések és jelentések kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről.

1.6.5. A miniszterelnöki biztos és a kormánybiztos

A miniszterelnök a feladatkörébe tartozó feladat ellátására **miniszterelnöki biztost** nevezhet ki. A miniszterelnöki biztos megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb addig szól, amíg a miniszterelnök hatásköreit gyakorolja. A Kormány bizonyos feladatokat egy személy, **kormánybiztos** útján is elláttathat. Erre vagy akkor kerül sor, amikor a megoldandó feladat egyik minisztérium, kormányhivatal feladatkörébe nem sorolható, vagy valamilyen kiemelt fontosságú feladat megoldásáról van szó. Kormánybiztost kormányhatározattal lehet kinevezni. Megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb két évre szól.

1.7. Az alkotmánybíráskodás modelljei. A magyar Alkotmánybíróság főbb jellemzői

Az alkotmánybíráskodás létrejöttének okát abban kereshetjük, hogy az alkotmánnyal ellentétes jogforrások ne legyenek a jogrendszerben. Sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom nem alkothat olyan jogszabályokat, amelyek ellentétesek lehetnének a jogforrási hierarchia élén álló alkotmánnyal. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmánynak, a legfelsőbb szintű dokumentumnak a legfontosabb őre. A fő funkciója a normakontroll, vagyis annak vizsgálata, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom (kivételesen a bíróságok által hozott jogegységi döntések) az alkotmánnyal kompatibilis rendelkezéseket tartalmaznak-e, vagyis, hogy az alkotmány alatti jogforrások ellentétesek-e az alkotmánnyal. Ez a fő funkciója az alkotmánybíráskodásnak, de nem az egyetlen funkciója.

1.7.1. Az alkotmánybíráskodás szervezeti modelljei

Az alkotmánybíráskodás több szervezeti modellben is megvalósulhat, amelyek közül a két legismertebb a decentralizált, illetve a centralizált modell.

A decentralizált modellben nem egyetlen, hanem valamennyi bíróság jogosult megállapítani a törvény alkotmányellenességét, tehát ez a modell egyben konkrét ügghöz kapcsolódik (például USA, Ausztrália, Kanada, Izrael, Dánia, Norvégia, Svédország). Az Egyesült Államokban, bár nem nevesítette kifejezetten az alkotmány, mégis már a korai időszakban is ismert volt az alkotmányossági felülvizsgálat bírói hatásköre. Alexander Hamilton *A föderalista* című cikksorozatban kifejtette, hogy a törvényhozó korlátok közé szorítható, hiszen az alkotmányellenes törvény a népakarattal ellentétes, ezért az érvénytelen.¹¹³

A svéd rendszer is a decentralizált modellhez tartozik, és azért érdemes szót ejteni róla, mert az alaptörvény biztosítja ugyan az alkotmányossági felülvizsgálatot, de ez behatárolt, mert csak jelentős, nyilvánvaló hiba esetén van rá mód. A tapasztalatok alapján a bíróságok nagyon ritkán nyilvánítják a parlament vagy a kormány által elfogadott jogszabályt alkotmányellenessé.¹¹⁴

A centralizált rendszerben monopolizálják az alkotmányossági felülvizsgálatot (például Ausztria, Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Magyarország), amelynek értelmében itt a rendes bíróságok nem kapnak hatáskört alkotmányossági kérdésekben.¹¹⁵ A centralizált (klasszikus) modell először Ausztriában jött létre, Hans Kelsen volt az, aki a

¹¹³ Hamilton, Alexander – Madison, James – Jay, John (1998): *A föderalista. Értekezések az amerikai kormányról*. Európa Kiadó, Budapest, 555. o.

¹¹⁴ Chronowski – Drinóczi (2007): i. m. 256. o.

¹¹⁵ Tóth – Legény (2006): i. m. 223. o.

klasszikus modellként szolgáló alkotmánybíróságot megalapozta. A klasszikus alkotmánybíráskodás jellemzője, hogy kizárólag erre kijelölt szerv végezheti ezt a tevékenységet, amelynek döntései általános jelleggel érvényesek és nem csak egy konkrét ügyben. A centralizált alkotmánybíróság felállítása a második világháború után Németországban és Olaszországban a rendes bíróságokkal szembeni bizalmatlanságra vezethető vissza. Ahogyan Kelsen különálló AB-ot tartott volna kívánatosnak, úgy a második világháború után az amerikaiak is egy különálló testület felállítását szorgalmazták a megszállt területeken. A testület felállításáig 1948 és 1956 között a rendes bíróságok voltak jogosultak a törvények alkotmányellenességét megállapítani, de a fasiszta korszak alkotmányellenes rendelkezéseit tovább alkalmazták.¹¹⁶ Később a kelsen-i alkotmánybíróság volt ezért a példa a posztkommunista országok nagy részében is, cél volt tehát elkerülni, hogy a szocialista rendszerhez hű bírák lássák el az új alkotmány védelmét.

Egy másik utat járt be a francia alkotmánybíráskodás. Az 1958-ban intézményesített Alkotmánytanács szerepe és működése éppen a korábbi bizalmatlanság miatt igen sajátosan alakult Franciaországban. De Gaulle a Nemzetgyűlés hatalmát kívánta korlátozni, és a tábornok elnöklete alatt mindig a kormány álláspontját találta alkotmányosnak.¹¹⁷ Az elnök elképzelése szerint a parlament mindenhatóságának korlátozása mellett alkotmányos mechanizmust is be kell építeni a rendszerbe, amely megakadályozza, hogy a Nemzetgyűlés az államfővel szembeni védekezésésként alkotmányellenes törvényeket fogadjon el.¹¹⁸

Az alkotmánybíráskodás szervezeti modelljei közül Magyarországon a különálló, vagyis német-osztrák mintára létrehozott Alkotmánybíróság jött létre. Hazánkban a hatalmi ágak megosztásának elmélete egyrészt az Alkotmánybíróság felállításának gondolatát megteremtette a nyolcvanas évek végén, de egyúttal azt is determinálta, hogy a bíróságoktól különálló szervezeti megoldásként jöjjön létre. A bíróságokra ruházott alkotmánybíráskodási tevékenység ugyanis a hatalmi ágak megosztását sértette volna, hiszen túlzott hatalommal ruházták volna fel a rendes bíróságokat, amelyek így megsemmisíthették volna a „nekik nem tetsző jogszabályokat”. Ugyanakkor a bíróságok politikai szervként való megjelenése a közvélemény előtt sem lett volna könnyen vállalható.¹¹⁹ Az AB ugyanis politikai tevékenységet folytat, hiszen maga a korábbi Alkotmány mondta ki, hogy az alkotmánybírák „*az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak.*”¹²⁰ Az Alaptörvény előkészítésének folyamatában ugyanakkor már felmerült, hogy az Alkotmánybíróságot a Legfelsőbb Bíróságba olvasztanák, és nem maradna különálló szerv.¹²¹ Ez tehát nem történt meg, de a Legfelsőbb Bíróság helyébe lépő Kúria ellát bizonyos alkotmánybírási tevékenységet, mert ő jogosult a helyi önkormányzatok rendeleteinek a megsemmisítésére, ha az jogszabályba ütközik.

¹¹⁶ Sajó András (1995): Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 294. o.

¹¹⁷ Sajó (294): i. m. 295. o.

¹¹⁸ Hlavathy Attila (szerk., 1989): *Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái: nemzetközi konferencia a Magyar Tudományos Akadémia és az Igazságügyi Minisztérium szervezésében.* Budapest, 1989. április 25–27. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 108. o.

¹¹⁹ Rácz Attila: Az Alkotmánybíróság létrehozása, szervezete és hatásköre. In: Fürész Klára – Kukorelli István (szerk., 2006): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja alkalmából.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 204. o.

¹²⁰ Alk. 32/A § (5). bek.

¹²¹ Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. In: *Közjogi Szemle.* 2011/2., 5. o.

1.7.2. A magyar Alkotmánybíróság szervezete

Hazánkban a korábbi és a jelenlegi szabály szerint is az Alkotmánybíróság tagjainak jelölése a frakciók által létrehozott képviselőkből álló bizottság hatásköre. Az új Abtv. szerint legalább 9, legfeljebb 15 tagú kell, hogy legyen a jelölő bizottság, amelyben minden frakció legalább egy helyet kap. A 15 tagból álló testület bírját az Országgyűlés kétharmados többséggel 12 évre választja meg. Ami a megválasztás feltételét illeti, az európai országokat vizsgálva, általában azt mondhatjuk, hogy a jogász végzettség az, ami általánosan bevett, tekintve, hogy egy szakmai grémiumról van szó, de például a francia Alkotmánytanács nem ír elő ilyen feltételt, bár főleg jogászok vesznek részt a munkájában, ahogyan például Belgiumban sincs szükség a jogász végzettségre. Hazánkban a 45. életév betöltése és jogász végzettség szükséges és/vagy elméleti jogtudósnak kell lenni, tehát egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora, vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkező gyakorló jogásznak. Az alkotmánybírákat hazánkban nem lehet újraválasztani, tehát csak egyszer tölthetik be tisztségüket.

1.7.3. Az Alkotmánybíróság függetlensége

Milyen Alkotmánybíróság lesz pártatlan – tehetjük fel a kérdést? Az, amelyik szigorú szervezeti függetlenséget élvez, és tagjait nem a kormányzati többség választja meg, vagy pedig az, amelynek ki kell vívnia, el kell nyernie a közvélemény szemében a függetlenséget és pártatlanságot? A francia Alkotmánytanács legitimitásának és pártatlanságának paradox módon éppen abban van a garanciája, hogy a testület tagjainak kinevezése politikai kompromisszum nélkül, önkényesen történik.¹²² A litván alkotmánybíróság egyfajta kiszolgáltatottságát alapozza meg az a szabály, amelynek értelmében többek között alkotmánysértés esetén lehetővé teszi háromötödös többséggel a bírák parlament általi visszahívását. Mindez azért is furcsa, mert az alkotmány értelmezése nem a parlament, hanem az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, így a törvényhozó hatalom saját politikai nézete szerint ítélni meg az alkotmánybíró tevékenységét.¹²³

A függetlenség egyik fontos eleme lehet az elnök megválasztása is. Az Alkotmánybíróság összetétele a korábbi szabályok értelmében meghatározta a testület elnökének személyét is, hiszen a régi Abtv.¹²⁴ szerint saját tagjai közül választhatott elnököt. Az elnöknek nem pusztán szimbolikus szerepe van, mert ő osztja szét az ügyeket, és a legnagyobb horderejűeket saját kezében tarthatja, ezzel meghatározza az Alkotmánybíróság szerepfelfogását is.¹²⁵ Az alkotmánybíróság a parlamentáris kormányzatot korlátozó hatalma ugyanis nagymértékben függ a bírák szerepfelfogásától, attól, hogy passzivistának vagy aktivistának tekinthető-e a testület. A korábbi szabályok szerint három évre nyerte el az elnök a megbízatását. Az Alaptörvény viszont már úgy fogalmaz, hogy az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart, ezzel még hangsúlyosabb szerepbe került az elnök. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt, ezért is van kiemelkedő jelentősége annak, hogy nem az AB választja őt.

Fontos kérdés a bírák függetlensége vonatkozásában a megbízás időtartama és az újraválasztás lehetősége is. A hosszabb időre szóló kinevezés növeli a bíró függetlenségét, az élethosszig tartó kinevezésre azonban csak ritka esetekben kerül sor, ilyen az USA Legfelsőbb Bírósága.

¹²² Ádám Péter (2006): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Corvina Kiadó, Budapest, 174. o.

¹²³ Cservák (2010): i. m. 78. o.

¹²⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 4. § (2)

¹²⁵ Körösenyi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2007): *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 188. o.

Az újraválasztás a függetlenséget veszélyezteti, hiszen a bírót ilyenkor megfelelési kényszer befolyásolhatja.

Ami az összeférhetetlenségi szabályokat illeti, elmondható, hogy mind politikai pártatlanságot, mind egzisztenciális függetlenséget előírt a jogalkotó az alkotmánybírákkal szemben. Az új Abtv. a megválasztást megelőző négy évben betöltött kormánytagságot, a pártban vezető tisztséget és az állami vezetői¹²⁶ tisztséget tekinti összeférhetetlenségi oknak.

1.7.4. Az Alkotmánybíróság egyes hatáskörei

Az Alaptörvény az előzetes normakontrollt illetően kimondja, hogy az „Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak”.¹²⁷ Az Alaptörvény rendelkezései között csak az Országgyűlést, illetve a köztársasági elnököt találjuk meg a preventív felülvizsgálat kezdeményezőit illetően. Amennyiben az AB előzetes normakontroll keretében a törvény alaptörvény-ellenességét kimondja, az egyben minősíti a parlamenti többség, a kormányzat munkáját.

A korábbi szabályok lehetővé tették, hogy az utólagos normakontrollt bárki kezdeményezhesse. A hatályos Alaptörvény a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa számára teszi lehetővé a posterior felülvizsgálatot.

Szükséges hangsúlyoznunk, hogy az Alkotmánybíróságnak számtalan más hatásköre is van, ezek ismertetését nem tartjuk indokoltnak. Itt említést teszünk arról az alkotmánybírói hatáskörrel, amely egyes közjogi méltóságok felelősségre vonására vonatkozik. Az alkotmánybírók jogosultak ugyanis az államfők, illetve a végrehajtó hatalom egyes tisztviselőivel (kormányfő, miniszterek) szembeni felelősségre vonásra. A hazai szabályozás szerint a köztársasági elnököt megfoszthatja tisztségétől az AB.

1.7.5. Az Alkotmánybíróság Hivatala

Az Alkotmánybíróság Hivatala látja el az Alkotmánybíróság szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait. A Hivatalt a főtitkár vezeti, akit az elnök javaslatára a testület választ meg. A főtitkár közreműködik az Alkotmánybíróság döntéseinek előkészítésében. Az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróság Szervezeti és Működési Szabályzata állapítja meg.

¹²⁶ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2010. évi XLIII. törvény 6. § (1) bekezdése értelmében állami vezető a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár.

¹²⁷ Magyarország Alaptörvénye 6. cikk (2) bek.

1.8. A bíróságok és az ügyészség helye az államszervezetben

1.8.1. A bíróságok

Igazságszolgáltatás meghatározása

Magyarországon a bíróságok igazságszolgáltatási, továbbá törvény által meghatározott egyéb tevékenységet látnak el. Az igazságszolgáltatás fogalmát több értelemben lehet használni. Mi magunk szeretnénk rögzíteni, hogy a bírói hatalom függetlenségéből indulunk ki, így ezt a fogalmat a magyar állam bíróságai által végzett ítélező tevékenységre korlátozzuk és nem terjesztjük ki azt más szervekre.¹²⁸ A bíróságok a **törvénykezés szervei**, a törvénykezés ítélezést, és nem jogalkotást jelent. A bíróságok feladata széleskörű, mert nem csak büntető vagy polgári ügyekben döntenek, hanem a közigazgatási határozatok törvényességéről is. Újdonság, hogy az **önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről a Kúria önkormányzati tanácsa dönt**. Ugyancsak a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztásának megállapításáról is dönthet.

A bírósági szervezetrendszer

A bírósági szervezetrendszer a következőképpen néz ki:

- Kúria,
- ítéltáblák,
- törvényszékek,
- járásbíróságok,
- külön bíróságként a munkaügyi és közigazgatási bíróságok.

A korábban városi bíróságokat felváltó járásbíróságoknak az előnye abban van, hogy így lehetővé válik, hogy a bíróságok illetékességi területe ne mereven egy-egy város területéhez kapcsolódjanak. Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a **közigazgatási és munkaügyi jogvitákra** – külön bíróságok létesíthetők. Így **megalakultak a munkaügyi és közigazgatási bíróságok**, amelyek a fővárosban és a 19 megyében működnek.

A bírói függetlenség és a bírák jogállása

A bírói függetlenség lényege, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben pedig nem utasíthatóak. A függetlenség tehát az ítélező tevékenységre vonatkozik, ebben a tekintetben semmilyen befolyás nem érheti kívülről a bírót. A jogviszonyának biztonságához hozzátartozik, hogy a bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A függetlenség további biztosítéka, hogy a bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

A bírákat a köztársasági elnök nevezi ki. A Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés kétharmados többséggel választja a legalább 5 éves bírói szolgálati viszonnal rendelkező bírák közül.

A bíróság által alkotott jog jogforrási jellege

A bíró alkotta jog a jogalkalmazás útján képződő jog, amelynek az angolszász jogrendszerben van fontos szerepe és nem hazánkban, amely kontinentális vagy másképpen római jogi rendszert jelent. A bírói jog nem a (kifejezetten) jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek produktumaként, hanem a bíróságok gyakorlata alapján születik meg. A precedens olyan bírói

¹²⁸ Petrétai József (2013): Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs. 276. o.

döntés, amely más bírói döntésekhez kötelezően figyelembe veendő mintát kínál, mert a konkrét esetből levont következtetések útján új általános magatartás születik meg.¹²⁹ Magyarországon a bíróság jogalkalmazó és nem jogalkotó, ugyanakkor a Kúria az Alaptörvény szerint biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező **jogegységi határozatot hoz**. Ezek nem a bíróságok működését szabályozzák, hanem jogszabályra vonatkozó kötelező értelmezést állapítanak meg, amely így az állampolgárokra is kihat.¹³⁰ A Kúria elődje a Legfelsőbb Bíróság által kibocsátott irányelvek jogegységi határozatnak minősülnek. A Kúria **elvi bírósági határozatot** is közzé tehet, amennyiben az ítélkező tanácsa valamely, a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatot hozott.

Nemcsak az ítélkezés során, hanem a jogegységi határozatok meghozatala esetében is irányadónak kell lennie, hogy a bíróságok a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával, illetve az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor pedig azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

A bíróságok igazgatása

A bíróságok igazságszolgáltató tevékenysége mellett meg kell különböztetnünk a bíróságok igazgatását. Ezek a feladatok lehetnek például a bírói pályázat kiírása, bírósági vezetők kinevezése, vagy általában a bíróság működéséhez szükséges feltételek biztosítása. Az **Országos Bírósági Hivatal (OBH)** ellátja a bíróságok általános központi igazgatását. Az OBH működését hivatott felügyelni az Országos Bírói Tanács (OBT), amely felé az OBH elnöknek beszámolót kell írnia a meghozott döntésekről.

Az OBH elnökét az Országgyűlés az államfő javaslatára legalább 5 éves bírói szolgálati viszonnal rendelkező bírák közül 9 évre választja meg, a képviselők kétharmadának szavazatával. Az OBH elnökének számtalan feladata van. Többek között irányítja az OBH tevékenységét, javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a bírák kinevezésére és felmentésére, kinevezi és felmenti a törvényben meghatározott bírósági vezetőket stb.

1.8.2. Ügyészség

Ügyészségi modellek

Az ügyészség létrejöttének oka azzal a közhatalmi érdeklődéssel fejezhető ki, amely a parlamentek által megalkotott törvények végrehajtásának, betartásának követelményét jelenti. Ez kezdetben csak a büntetőjogi vagyis a társadalomra legveszélyesebb cselekményekre terjedt ki, majd fokozatosan a magánjogi területre és áttevődött.¹³¹ Az ügyészi modellek aszerint különíthetők el, hogy milyen kapcsolatban állnak a végrehajtó hatalommal. Ennek megfelelően vannak a végrehajtó hatalomnak alárendelt ügyészségek, amely általában jellemző az európai országokra (Ausztria, Németország, Franciaország) és vannak a végrehajtó hatalomtól önálló, így az igazságügyi minisztertől is független ügyészségek (Olaszország, Spanyolország, volt szocialista országok).

Az ügyészség feladatai

Az ügyészség független, csak a törvényeknek alárendelt önálló alkotmányos szervezet. Az ügyészségnek elsősorban a büntető igazságszolgáltatásban van fontos szerepe. Ezt bizonyítja az is, hogy az Alaptörvényben lényegében erre vonatkozó szabályokat találunk. Az

¹²⁹ Petrétai József (2002): *Magyar Alkotmányjog I.* Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 159. o.

¹³⁰ Trócsányi–Schanda (2013): i. m. 158. o.

¹³¹ Kukorelli István (2007): i. m. 585. o.

ügyészségnek – nyomozó hatósággként – kiemelt szerepe van a nyomozásban, illetve annak felügyeletében. Az ügyészség a **közzéadás képviseli**, amelytől el kell határolnunk a magánvádas bűncselekményeket (például becsületsértés, rágalmozás), ahol a sértett képviseli a vádat (bár azt az ügyész átveheti). Az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett, amelynek keretében ellenőrizheti a személyi szabadság korlátozásával járó büntetések (szabadságvesztés) és kényszerintézkedések (például előzetes letartóztatás) végrehajtásának jogszerűségét.

Az ügyészségnek a büntető igazságszolgáltatáson kívül is vannak feladatai, de ezt más jogszabályban találjuk meg. Ez az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény, amelynek értelmében az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében. Ennek keretében bírósági vagy más hatósági eljárást kezdeményez.

Az ügyészség szervezete

Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket. Az ügyészségi szervezet a bírósági szervezethez igazodó területi tagozódással működik. Azonban fontos megjegyezni, hogy hierarchikusan felépített és utasítás adási jog illeti meg a felettes ügyészt. Ennek alapján:

- Legfőbb Ügyészség,
- a fellebbviteli főügyészségek,
- a főügyészségek,
- a járási ügyészségek működnek.

A területi tagozódás mellett ugyanakkor a törvény lehetővé teszi, hogy funkcionális elv alapján is létesüljön ügyészség (ilyen például a Központi Nyomozó Főügyészség).

Az ügyészek jogállása

Ellentétben a bírák jogállásával, itt nem beszélhetünk függetlenségről, mert az ügyészség hierarchikusan működik. Ügyésszé azt az egyetemi jogi végzettséggel és jogi szakvizsgával rendelkező magyar állampolgárt lehet kinevezni, aki nem áll cselekvőképességet érintő gondnokság alatt. A katonai ügyészi kinevezés további feltétele, hogy a kinevezendő személy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tisztje legyen. A legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati jogviszonya, hasonlóan a bírákéhoz az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. A legfőbb ügyész esetében határozott idejű a kinevezés, mert őt az ügyészek közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés kétharmados többséggel választja kilenc évre. Az ügyészek, mint a bírák, nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

1.9. A közigazgatás szervezete – politikai és szakmai vezetők a közigazgatásban

1.9.1. A politikai és szakmai vezetők fogalma – a lefejezhető állam koncepciója

A politikai vezetők és a szakmai vezetők megkülönböztetéséhez szükséges visszatérnünk a rendszerváltás időszakához, amely mind a helyi, mind a központi közigazgatásban átalakulást hozott. A tanácsrendszer felszámolásával és a versengő többpártrendszeren alapuló parlamentáris berendezkedésnek megfelelően új minisztériumi struktúra is létrejött. Az új minisztériumi belső felépítés azért van nyilvánvaló összefüggésben az új politikai rendszerrel,

mert a szocializmus évtizedeiben a kormánypárt – ellenzék kettőssége nélkül a minisztériumi apparátus felső politikai rétegének „lefejezhetősége” nem jöhetett szóba. Vagyis a szocializmus időszakában a minisztériumi dolgozók szakmai (állandó elem), illetve politikai (változó elem) megkülönböztetése irreleváns volt. A politikai vezető alapvető jellemzője, hogy megbízatása megszűnik a kormány (képviselő-testület) megbízatásának megszűnésével (miniszter, államtitkár, kormány megbízott, polgármester), a szakmai vezető határozatlan időre kinevezett tisztviselő, akinek kinevezése képesítési előíráshoz kötött és megbízatása nem szűnik meg a törvény erejénél fogva, ha a kormány (képviselő-testület) megbízatása megszűnik. Ez utóbbiak például a közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, a főigazgató, igazgató, jegyző).

1.9.2. A központi közigazgatás

A központi államigazgatási szervek fajtái

A közigazgatás szervezetrendszerét alapvetően két részre központi és helyi-területi igazgatásra oszthatjuk. A központi szervek országos illetékességgel rendelkeznek, fajtáikat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban: Ksztv.) sorolja fel. A Ksztv. szerint a központi közigazgatási szervek a következők:

- a Kormány,
- a kormánybizottságok,
- a minisztériumok,
- a központi hivatalok,
- a kormányhivatalok,
- az autonóm államigazgatási szervek,
- az önálló szabályzó szervek,
- a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

Az alábbiak során nem érintjük a kormánypártot és a kormánybizottságot, mert ezekről a korábbiakban már volt szó, így a többi közigazgatási szervet fogjuk tárgyalni abból a politikai változó és szakmai állandó vezetés megkülönböztetése alapján.

A minisztériumi struktúrák

Hazánkban sok más európai országhoz hasonlóan úgynevezett **klasszikus minisztériumi** struktúra működik. Ismert azonban a **svéd minisztériumi** modell, amelyben a politikai és a szakmai elem külön választottan működik. A svéd minisztériumi struktúrában a politikai réteget fogja össze, míg a szakemberek állományát úgynevezett autonóm hatóságban találjuk meg.¹³²

A klasszikus modell lényege viszont éppen az, hogy a minisztériumban a politikai és a szakmai réteget egyaránt megtaláljuk. A politikai réteghez tartozik legfőképpen a miniszter, államtitkár, míg a szakmai réteghez tartozik a közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, valamint a minisztérium többi tisztviselői állománya. A politikai vezetés megbízatása megszűnik, ha a Kormány megbízatása megszűnik, a szakmai réteg elviekben, vagyis a jogszabályok szerint a helyén marad. Szeretnénk azonban hozzáfűzni, hogy mindezek ellenére a rendszerváltás óta megfigyelhető, hogy kormányváltáskor rendszerint a közigazgatási államtitkárok és helyettes államtitkárok felmentésére számítani kell, holott ők szakmai vezetők.

¹³² Lőrincz (2010): i. m. 127. o.

A miniszter

A minisztériumot politikai vezető, a miniszter vezeti, aki tagja a Kormánynak. A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. A miniszteri tisztségre javasolt személyt, az Országgyűlésnek a miniszter feladatköre szerint hatáskörrel rendelkező bizottsága a kinevezését megelőzően meghallgatja. A kinevezés feltételei büntetlen előélet és az országgyűlési képviselők választásán választhatóság. Nem találunk tehát meghatározott iskolai végzettséget a kinevezéshez, mivel a miniszter politikai vezető, bár a gyakorlatban a miniszterek általában szakirányú¹³³ felsőfokú végzettséggel rendelkeznek. A miniszter vezeti a minisztériumot, ebben a feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. Azt, hogy egy adott miniszternek konkrétan milyen feladatai és hatáskörei vannak, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet állapítja meg.

A miniszter törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. A miniszter normatív utasítással a miniszter feladatkörébe tartozó feladat ellátására miniszteri biztost nevezhet ki, legfeljebb hat hónapra.

Az államtitkár

Az államtitkár szintén politikai vezető, aki a miniszter helyettese. Államtitkárrá minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy kinevezhető. Az államtitkárt a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A minisztert rendelet kiadásában nem lehet helyettesíteni, ezért az államtitkár nem alkothat rendeletet még helyettesként sem. A minisztériumokban az államtitkárok egy része valamilyen ágazatért felelős, de van olyan államtitkár (parlamenti államtitkár), akinek a legfontosabb feladata a miniszter politikai jellegű helyettesítése az Országgyűlés és a Kormány ülésein.

A közigazgatási államtitkár

A közigazgatási államtitkár nem politikai, hanem szakmai vezető. A közigazgatási államtitkár a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti a minisztérium hivatali szervezetét. A közigazgatási államtitkár gyakorolja a munkáltatói jogokat a minisztérium állományába tartozó tisztviselők felett. A közigazgatási államtitkár tekintetében a munkáltatói jogokat pedig a miniszter gyakorolja. Közigazgatási államtitkárrá minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy kinevezhető, amelyhez szükség van megfelelő szakképzettségre is.¹³⁴

A közigazgatási államtitkárt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök határozatlan időre nevezi ki. A miniszterelnök kinevezésre vonatkozó javaslatát a miniszternek a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter (ez a **Miniszterelnökséget vezető miniszter**) útján tett kezdeményezése alapján teszi meg. A miniszter a kezdeményezésre észrevételt tehet.

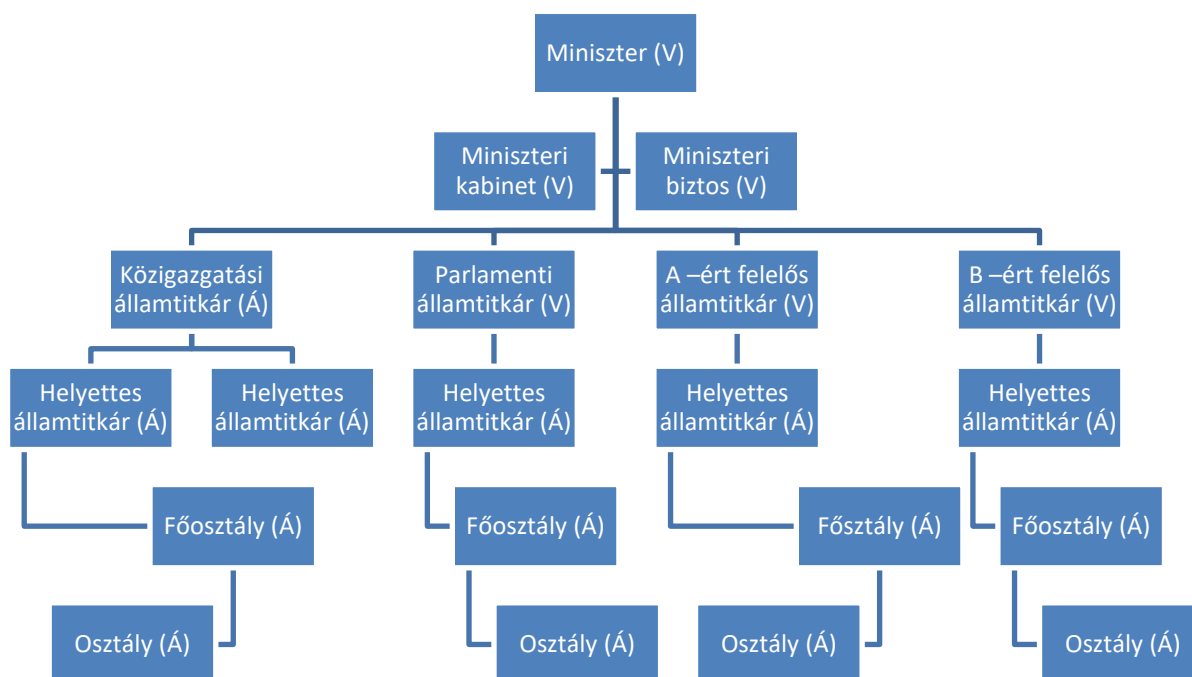
¹³³ A szuperminisztériumi struktúra esetén ez illúzió, gondoljunk például az Emberi Erőforrások Minisztériuma ágazataira.

¹³⁴ Aki jogász mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettséggel, vagy gazdaságtudományok képzési területen alap- vagy mesterképzésben szerzett közgazdász szakképzettséggel vagy felsőfokú végzettséggel, és a feladat- és hatáskörének megfelelő szakirányú szakképzettséggel rendelkezik.

A helyettes államtitkár

A helyettes államtitkár a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszter feladat- és hatáskörének a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott része tekintetében a szakmai munkát, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. Hasonlóak a kinevezési feltételek, mint a közigazgatási államtitkár esetében. A helyettes államtitkárt a miniszter javaslatára a miniszterelnök határozatlan időre nevezi ki. A miniszter javaslatát ebben az esetben is a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára útján terjeszti a miniszterelnök elé. A Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára tizenöt napon belül kifogással élhet, és a javaslatot akár visszaküldheti a miniszternek. A helyettes államtitkárok kinevezésének folyamatában tehát vétőjogot gyakorol a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára.

A minisztériumok felépítésének általános szabályait az alábbi ábra mutatja. Az érthetőség kedvéért a politikai változó struktúra szereplőit V-val, a szakmai állandó szereplőket Á-val jelöltük.



A politikai és a szakmai vezetés elkülönítése, ennek megfelelően a változó és állandó személyi kör megkülönböztetése a következőkben tárgyalt központi közigazgatási szervek esetében már nem mondható el, hiszen ott nem találunk politikai vezetőket, vagyis változó struktúrát.

A központi hivatalok

A központi hivatal a Kormány hozza létre kormányrendelet által, és miniszter irányítása alatt működik. A központi hivatal vezetőjét – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a központi hivatal irányító miniszter nevezi ki és menti fel. **A fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó központi hivatal** sajátos jogállású. Ilyen a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. Törvényben lehet létrehozni az ilyen sajátos központi hivatal, irányítását pedig kormányrendeletben kijelölt miniszter látja el.

Példaképpen felsorolunk néhányat, hangsúlyozva, hogy gyakran változnak:

- Magyar Államkincstár,
- Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal,
- Állami Egészségügyi Ellátó Központ,
- Oktatási Hivatal,
- Kormányzati Ellenőrzési Hivatal.

A kormányhivatalok

A kormányhivatal az Országgyűlés, vagyis szintén törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. A kormányhivatal felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el. A kormányhivatal vezetőjét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a kormányhivatalt felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. Fontos felhívunk a figyelmet arra, hogy a kormányhivatalokat nem szabad összetéveszteni a fővárosi és megyei kormányhivatalokkal. Ez utóbbiak ugyanis nem központi, hanem a területi államigazgatási szervek közé tartoznak. A Ksztv. a következő kormányhivatalokat sorolja fel:

- Központi Statisztikai Hivatal,
- Országos Atomenergia Hivatal,
- Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal.

Az autonóm államigazgatási szervek

Az autonóm államigazgatási szerveket törvény hozza létre és nincsenek a Kormány irányítása alatt, törvény által létrehozott egyszemélyi vezetés alatt álló szervek. Fontos megemlíteni, hogy a következőkben tárgyalandó önálló szabályozó szervekhez képest az autonóm államigazgatási szervek vezetői nem alkothatnak jogszabályt, de kiadhatnak közjogi szervezetszabályozó eszközt (normatív utasítást). A Ksztv. a következő autonóm jogállású szerveket sorolja fel:

- Közbeszerzési Hatóság,
- Egyenlő Bánásmód Hatóság,
- Gazdasági Versenyhivatal,
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság,
- Nemzeti Választási Iroda.

Az önálló szabályozó szervek

Az Alaptörvény értelmében az önálló szabályozó szervek a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására sarkalatos törvényben létrehozott szervek. Nem tartoznak a kormány irányítása alá, ebben az autonóm államigazgatási szervekhez hasonlítanak. Két ilyen szerv van:

- Nemzeti Média –és Hírközlési Hatóság,
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

Az önálló szabályozó szerv vezetőjét a köztársasági elnök nevezi ki. Az önálló szabályozó szerv vezetője az önálló szabályozó szerv tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az önálló szabályozó szerv vezetője rendeletet alkothat.

Rendvédelmi szervek

A rendvédelmi szervek a rendészeti, vagyis a nem civil közigazgatáshoz tartozó szerveket jelentik. A rendészeti szervek tevékenysége a társadalmi béke megőrzésére, az állam külső és belső védelmének biztosítására, a társadalomellenes cselekvések megelőzésére, üldözésére

irányul. Jellemző rájuk, hogy tagjaik egyenruha-viselésre kötelezettek, fegyverviselésre jogosultak. Ide sorolható a rendőrség, a büntetés végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. A rendvédelmi szervektől tehát elkülönül a fegyveres szervek köre, amelyek a honvédelmi igazgatáshoz tartoznak.¹³⁵

1.9.3. A közigazgatás területi-helyi szervei

A helyi és a területi igazgatás elhatárolása

A központi igazgatás ellentétpárja a helyi igazgatás, hiszen az előbbiek esetében országos illetékességről beszélhettünk, míg az utóbbiak esetében a közigazgatás legalacsonyabb szintjéről van szó. A központi és a helyi közigazgatás közé azonban felfedezhetünk még egy szintet, amely tehát a legkisebb és a legnagyobb közigazgatási egység között helyezkedik el, ez a területi közigazgatás, amelyet a szakirodalom sokszor középszintnek is nevez.

Magyarországon a helyi közigazgatás jelenti a településeket és a járásokat. A területi államigazgatást pedig az ennél nagyobb, tehát megyei vagy a megyénél nagyobb illetékességi területen működő regionális szervek jelentik.

Az államigazgatási szervek elsősorban megyei vagy annál nagyobb szinten szerveződnek, de természetesen azért találunk helyi szinten működőket is, mint például a járási hivatal, a helyi önkormányzatok, pedig települési, azaz helyi, és megyei, vagyis területi szinten is működnek.

A dekoncentrált szervek jellemzői

A dekoncentrált szervek jellemzői, hogy **valamilyen központi szerv irányítása alá tartoznak**, hatósági jogkörük van, vagyis engedélyeznek, tilthatnak, bírságozhatnak stb., de ellátnak szakmai jellegű munkát is, így például a földhivatalok földmérést végeznek. 2011. január 1-je változást hozott a dekoncentrált szervek rendszerében. Ekkor ugyanis megkezdtek működésüket a fővárosi és megyei kormányhivatalok, és tizenhét dekoncentrált államigazgatási szerv a **fővárosi és megyei kormányhivatalba** integrálódott. Ezeknek az integrált, korábban különálló dekoncentrált szerveknek a száma azóta is bővült. Az integrációból elsősorban azok a szervek maradtak, illetve maradnak ki, amelyek feladataik, jellegük miatt nem integrálhatóak a megyei kormányhivatalokba. Például a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Magyar Államkincstár, Klebelsberg Intézményfenntartó Központ területi szervei.

A fővárosi és megyei kormányhivatal és a járási hivatal vezetői

A fővárosi és megyei kormányhivatal a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve. A fővárosi és megyei kormányhivaltat kormány megbízott vezeti, akit a Miniszterelnökséget vezető miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kinevezési feltételek ugyanazok, mint a kormány tagjai esetében, vagyis büntetlen előélet országgyűlési képviselők választásán választhatóság szükséges hozzá. A kormány megbízott politikai vezetőnek minősül, mivel megbízatása megszűnik a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével. A fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali szervezetét főigazgató vezeti, aki a kormány megbízott általános helyettese. A kormány megbízott javaslatára a Miniszterelnökséget vezető miniszter nevezi ki és menti fel. Főigazgatói munkakörbe az nevezhető ki, aki felsőfokú iskolai végzettséggel és legalább 5 év vezetői gyakorlattal rendelkezik. A főigazgató munkáját általános helyettesként igazgató segíti, akit a főigazgató javaslatára a kormány megbízott nevezi ki és menti fel. A kinevezés feltételei a felsőfokú igazgatásszervezői, okleveles jogász képesítés, vagy okleveles közigazgatási menedzser, illetve

¹³⁵ Árvai – Balázs – Barta – Veszprémi (2012): Közigazgatás elmélet. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 12. o.

egyetemi vagy főiskolai szintű közgazdász szakképesítés, valamint jogi vagy közigazgatási szakvizsga, vagy kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettséggel és legalább 5 év közigazgatási szakmai gyakorlat. A főigazgató és az igazgató mindezek alapján szakmai vezetőnek minősül.

A megyei kormányhivatal kirendeltségeiként **járási hivatalok** működnek. A járási hivatal székhelye a járás székhelyeként meghatározott városban van. A fővárosi kormányhivatal kirendeltségeiként pedig kerületi hivatalok működnek. A járási hivatalban kormányablak és okmányiroda működik. A kormányablak lehetőséget biztosít az állampolgárok számára, hogy számos közigazgatási ügyet egy helyen tudjanak intézni. A kormányablakok ugyanis jelentős számú ügyben járhatnak el vagy, ha nem tartozik a hatáskörükbe, továbbítják azt az illetékes hatóságnak. A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet ügykörszintek szerinti bontásban határozza meg a kormányablakokban intézhető ügyek körét.

A járási hivatalt a járási hivatalvezető vezeti, akit a kormány megbízott javaslatára a miniszter nevez ki és menti fel. Hivatalvezetői munkakörbe az nevezhető ki, aki büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható, felsőfokú végzettséggel és legalább öt év közigazgatási gyakorlattal vagy felsőfokú végzettséggel és közigazgatási szervnél vezetői munkakörben eltöltött legalább három év gyakorlattal rendelkezik. A hivatalvezetőt hivatalvezető-helyettes helyettesíti, akit a hivatalvezető javaslatára a kormány megbízott nevezi ki és szünteti meg a jogviszonyát. Hivatalvezető-helyettesi munkakörbe is felsőfokú végzettség szükséges.

A helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzatok jogállása

A helyi önkormányzatok nem a Kormány irányítása alá tartoznak. A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga. Részletes szabályait a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt) tartalmazza. Települési és területi önkormányzatokat lehet megkülönböztetni. Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely elsősorban területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési feladatokat lát el. A fővárosi önkormányzat pedig kettős szerepben van, mert egyben települési és területi önkormányzat is. Hangsúlyozzuk, hogy bár a helyi önkormányzat nem tagozódik az államigazgatás hierarchiájába, de a bizonyos mértékű autonómiája ellenére, jogszerűen kell működnie, ezért a Kormány a fővárosi (megyei) kormányhivatalon keresztül törvényességi felügyeletet gyakorol felette.

A helyi önkormányzat szervezete

A legfontosabb hatáskörök a **képviselő-testülethez** tartoznak, amely szükség szerint, de évente legalább hat ülést tart. A képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti. Az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének indítványára. Vannak olyan hatáskörök, amelyeket a testület nem ruházhat át a szerveire és csak ő dönthet benne. Ilyenek többek között a rendeletalkotás, szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, önkormányzati társulás létrehozása, helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések és elismerő címek alapítása, közterület elnevezése, köztéri szobor, műalkotás állítása. A települési képviselő-testület más települési képviselő-testülettel **társult képviselő-testületet** alakíthat. Ilyenkor a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen

működtetik. Ez gazdaságosabb és előnyös lehetőséget biztosíthat a társulásban résztvevő települések számára.

Az SZMSZ határozza meg a **bizottságokat** is, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét. A képviselő-testület köteles megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó bizottságait. A száz főt meg nem haladó lakosú településen nem jöhet létre bizottság. Az ezer főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket pedig egy bizottság is elláthatja. A képviselő-testület a kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot viszont köteles létrehozni. A bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható, de a bizottság elnökét és tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani. Hasonló a funkciója és a működése a településrészi önkormányzatnak. Ha a településen van egy jól elhatárolható terület, amely valamely szempontból egyedi sajátossággal bír, például lakótelep, zöldövezet, iparterület, üdülőtérlet stb., ennek a településrésznek a sajátos érdekeinek képviseletére **településrészi önkormányzatot** hozhat létre, települési képviselők közül és más, az adott településrészen élő választópolgárokból. A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, amelyek egyben a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak.

A **polgármestert** a választópolgárok 5 évenként választják meg. A tisztséget főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el a polgármester. A képviselő-testület elnöke a polgármester, összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint képviseli a képviselő-testületet. A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából ő is önkormányzati képviselőnek tekintendő. A képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére alpolgármestert, választ.

A **jegyző** vezeti a polgármesteri hivatalt, akit aljegyző helyettesíti és ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. A jegyző dönt a jogszabály által a hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben és gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a köztisztviselői és munkavállalói tekintetében. A polgármester – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a kinevezés feltétele szakirányú felsőfokú végzettség, közigazgatási gyakorlat és szakvizsga is.¹³⁶

A képviselő-testület az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására **polgármesteri hivatalt** (közös önkormányzati hivatalt, megyei önkormányzati hivatalt) hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.

A korábbi körjegyzőségeknek nevezett intézmény megnevezése **közös önkormányzati hivatal**, amelyet azok a járáson belüli községi önkormányzatok hoznak létre, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

¹³⁶ Igazgatásszervező vagy közigazgatás-szervező alapképzési szakon, vagy jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettség, vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettség, szükséges továbbá jogi vagy közigazgatási, és legalább kétévi közigazgatási gyakorlat.

1.10. A közigazgatás személyi állománya

1.10.1. A személyzeti politika modelljei

A személyzeti politika azt mutatja meg, hogy egy szervezetben milyen általános elvek alapján alakítják ki a dolgozók jogállására vonatkozó szabályokat. A közigazgatás szervezetrendszerében dolgozó tisztviselők tekintetében ismert két nagy modell, ezek a nyitott és a zárt rendszer.¹³⁷ A mai államokban többnyire ennek a két rendszernek valamiféle köztes megoldása működik. **A nyitott rendszer** az üzleti élet, másképpen a versenyszféra modellje. A tisztviselők munkavállalók, így nincs jelentősebb különbség jogállásukat tekintve. Nincs külön jogszabály, amely egységes alkalmazási feltételeket határozná meg a tisztviselőkkel szemben. A dolgozó illetményére nincs külön jogszabályi rendelkezés, mert az valójában alku tárgya a felek között. Határozott időtartamra jön létre a jogviszony, ezért nem tekinthetjük életpályának. Ennek megfelelően nincs jogszabályban előírt előmenetel vagy továbbképzés sem. A tisztviselő nem védett jobban a munkavállalóhoz képest a jogviszony megszüntetését tekintve.

A zárt rendszer a porosz katonai modell átültetését jelenti a civil közigazgatásra. Ebben a rendszerben a munkajogi szabályokhoz képest a tisztviselőkre külön jogszabályok vonatkoznak. A tisztviselőkkel szemben egységes alkalmazás feltételeket határoznak meg, így képesítési előírás, iskolai végzettség, erkölcsi fedhetetlenség, életkor stb. a feltétele a kinevezésnek. A kinevezés, amelyet esküvel szokás megerősíteni, más konstrukciót jelent a munkaszerződéshez képest. Ebből ered a többletjogok és többletkötelezettségek rendszere. Az illetmény és előmenetel jogszabályban meghatározott, mert határozatlan időre létesül a jogviszony. Mindez élethivatást jelent és nem ideiglenes munkavállalást. Az állam a éppen ezért a tisztviselők képzésére is gondot fordít.

1.10.2. A tisztviselők szolgálati viszonyának típusai

A tisztviselők jogállásának alapvető szabályait a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) és az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.).

A **kormánytisztviselők** elsősorban a minisztérium, a kormányhivatal, a központi hivatal és ezek területi, helyi szerveinél dolgozók tisztviselők. A polgármesteri hivatalokban az önálló szabályozó szerveknél, autonóm államigazgatási szerveknél valamint a Köztársasági Elnöki Hivatalban, az Országgyűlés Hivatalában, az Alkotmánybíróság Hivatalában stb. dolgozó tisztviselőket **köztisztviselőknek** nevezzük. A fővárosi, megyei kormányhivatalnál illetve a járási hivatalokban **állami tisztviselőknek** nevezzük őket.

1.10.3. Előmenetel, címek és beosztások

A tisztviselők besorolása

A tisztviselőket az iskolai végzettség és a közszolgálati illetve egyéb jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően be kell sorolni. A besorolási fokozatok egyfajta „rendfokozatként” tulajdonképpen a katonai modell átvételét tükrözik, ahogyan azt a zárt rendszernél említettük. A Kttv. esetében a felsőfokúaknál:

- gyakornok,
- fogalmazó,
- tanácsos,

¹³⁷ Lőrincz (2010): i. m. 272. o.

- vezető-tanácsos,
- főtanácsos,
- vezető-főtanácsos besorolást kap a tisztviselő.

Az érettségi végzettségű tisztviselő pedig gyakornoki besorolásban töltött idő után előadó, főelőadó, főmunkatárs besorolást kap.

Az Áttv némileg differenciáltabb, mert megkülönbözteti az **általános ügyintézői osztályt** felsőfokú és külön érettségizett tisztviselők számára, valamint ismeri a **kiemelt ügyintézői osztály** előmeneteli fokozatait.

Az általános ügyintézői osztály előmeneteli fokozatai felsőfokú végzettségűek esetében:

- Állami fogalmazó I.
- Állami tanácsos I.
- Állami főtanácsos I.
- Állami vezető-főtanácsos I.

Érettségi végzettség esetében hasonló, a számozás tér el, ez a római II.-es szám.

A kiemelt ügyintézői osztályba az a tisztviselő sorolható, aki teljesítményértékelésének, minősítésének eredménye eléri a legmagasabb teljesítményfokozatot. Ezek a következők:

- Állami szakértő,
- Állami szakértő tanácsos,
- Állami szakértő főtanácsos.

A címek

A címek ellentétben a besorolással nem alanyi jogon, hanem a munkáltató döntésén múlik. A képesítési előírások, szakmai gyakorlat valamint a kiváló munkavégzés lehetnek feltételek. Példaként felsorolunk néhányat:

A Miniszterelnökségen kormány-főtanácsadói, kormánytanácsadói, a Miniszterelnöki Kabinetirodán miniszterelnöki főtanácsadói, miniszterelnöki tanácsadói, a többi minisztériumban pedig a miniszter a miniszteri kabinetben miniszteri főtanácsadói, miniszteri munkaköröket létesíthet.

A hivatali szervezet vezetője közigazgatási tanácsadói, közigazgatási főtanácsadói szakmai tanácsadói, illetve szakmai főtanácsadói címet adományozhat.

A hivatali szervezet vezetője a tartósan kiemelkedő munkát végző felsőfokú iskolai végzettségű, közigazgatási szakvizsgával rendelkező kormánytisztviselőnek címzetes vezető-tanácsosi, címzetes főtanácsosi, címzetes vezető-főtanácsosi, az érettségi végzettségű kormánytisztviselőnek címzetes főmunkatársi címet adományozhat.

A vezetői beosztás

A vezetői beosztás a közigazgatási szerv szervezeti egységének a vezetését jelenti. A Kttv. szerint főosztályvezető helyettesítésére – szervezeti egység vezetése nélkül – egy főosztályvezető-helyettesi munkakör is betölthető.

A tisztviselő osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, főosztályvezetői munkakör betöltésére kinevezhető államigazgatási szerv, illetve a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egység vezetésére.

Vezetői kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy a szakvizsga alól adott, a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium teljes körű mentesítésével rendelkező kormánytisztviselő kaphat.

1.11. Felhasznált irodalom

- Ádám Péter (2006): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Corvina Kiadó, Budapest.
- Almond Gabriel A. – Powell G. Bingham (szerk., 1999): *Összehasonlító politológia*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila– Veszprémi Bernadett (2012): *Közigazgatás elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- Baylis, Thomas A. (1996): *Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe*. In: *World Politics*. 1996/48.
- Bende Zsófia – Halász Iván (2014): *Összehasonlító alkotmányjog*. Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest.
- Bihari Mihály – Pokol Béla (1998): *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Borthwick, R. L.: *Methods of Composition of Second Chambers*. In: *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 7. No. 1., January 2001.
- Cserny Ákos (szerk., 2013): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, Budapest.
- Cservák Csaba (2010): *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)*. Doktori értekezés, Szeged.
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk., 2007): *Európai kormányformák rendszertana*. Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Csink Lóránt – Szabó István (szerk., 2015): *Az államfő jogállása*. Pázmány Press, Budapest.
- Csink Lóránt (2008): *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged.
- Dezső Márta – Bragyova András (1989): *A köztársasági elnök a parlamentáris rendszerekben*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.
- Fábián György – Kovács László Imre (2004): *Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945 – 2002)*. Osiris, Budapest.
- Fazekas Marianna (szerk., 2014): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Fűrész Klára – Kukorelli István (szerk., 2006): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja alkalmából*. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk., 2011): *Ratio legis – ratio iuris: Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Szent István Társulat, Budapest.
- Hamilton, Alexander – Madison, James – Jay, John (1998): *A föderalista. Értekezések az amerikai kormányról*. Európa Kiadó, Budapest.
- Holló András (szerk., 1995): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest.

- Hlavathy Attila (szerk., 1989): *Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái: nemzetközi konferencia a Magyar Tudományos Akadémia és az Igazságügyi Minisztérium szervezésében*. Budapest, 1989. április 25–27. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.
- Jakab András (2011): Miért nincs szükségünk második kamarára. In: *Politikatudományi Szemle*. 20. évfolyam, 1. szám.
- Janda, Kenneth – Berry, Jeffrey M. – Goldman, Jerry (1996): *Az amerikai demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Körösenyi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2007): *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kukorelli István (szerk., 2007): *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Küpper, Herbert (2009): A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. In: *Jura*. 15. évfolyam, 1. szám.
- Lijphart, Arend (szerk., 1992): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, Oxford.
- Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Massicotte, Louis: Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. In: *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 7. No. 1., January 2001.
- Nagy Csongor István – Papp Imre – Sepsi Tibor (szerk., 2003): *Parlamentek Európában*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest.
- Patyi András – Varga Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Petrétei József (2002): *Magyar Alkotmányjog I*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Petrétei József (2005): A köztársasági elnök vétőjogáról. In: *Jogtudományi Közlöny*. 60. évfolyam, 4. szám.
- Petrétei József (2013): *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs.
- O’neil, Patrick (1993): Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective. In: *Journal of Communist Studies*. Vol. 9 Issue 3.
- Rácz Lajos (szerk., 2011): *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Romanyuk, Anatolij (2006): Az ukrán elnöki hatáskör nyugati-európai és egyesült államokbeli összehasonlításban. In: *Régió, kisebbség, társadalom*. 17. évfolyam, 4. szám.
- Sajó András (1995): *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest.
- Sándor Péter (szerk., 2005): *Magyarország politikai évkönyve 2004-ről*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest.

- Sárközy Tamás (2006): *Államszervezetünk potenciazavarai*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Schmidt Péter (2007): A magyar kormányzati rendszer közjogi buktatói. In: *Jogtudományi Közlöny*. 62. évfolyam, 6. szám.
- Sartori, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémia Kiadó, Budapest.
- Smuk Péter (2008): *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Szabó Zsolt (2011): *Parlamenti vizsgálóbizottságok – Szabályozás és gyakorlat Magyarországon és külföldön*. Patrocinium Kiadó, Budapest.
- Stephan, Alfred – Skach, Cindy (1993): Alkotmányos keretek és a demokrácia megszilárdulása. In: *Politikatudományi Szemle*. 2. évfolyam, 4. szám.
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajdushek György – Koi Gyula (szerk., 2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest.
- Sente Zoltán (2010): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Budapest.
- Sente Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945–2005*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Tilk Péter (2011): Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. In: *Közjogi Szemle*. 4. évfolyam, 2. szám.
- Takács Péter (szerk., 2003): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest.
- Tóth Judit – Legény Krisztián (2006): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest.
- Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk., 2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Wiener György (1995): Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében (összehasonlító áttekintés). In: *Jogtudományi Közlöny*. 50. évfolyam, 5-6. szám.

II. A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ALAPJAI

Bevezetés

A nemzetközi jog ismeretére ma már nemcsak a külpolitika irányítóinak, a diplomatáknak, a nemzetközi bíróságok előtti perekben közreműködő ügyvédeknek, a nemzetközi szervezetek jogászáinak van szüksége, hanem a nemzeti jogalkotók és jogalkalmazók számára is fontos feladat e sajátos jogrendszer szabályainak, intézményeinek figyelemmel kísérése és korrekt felhasználása. A nemzetközi jog helyzetében bekövetkezett változás könnyen megérthető: az egyes államokon belüli életviszonyok megfelelő szabályozása, a nemzeti problémák megoldása egyre kevésbé képzelhető el nemzetközi együttműködés nélkül, továbbá a nemzetközi történések hatásai sem állíthatók meg az államhatárokon. Mindez nemzetközi jogalkotást tesz szükségessé, majd a létrejött nemzetközi normák megfelelő alkalmazását. A jog valamennyi „működtetője” találkozhat a nemzetközi joggal, vagy legalábbis annak egyes területeivel. A nemzetközi jog fejlesztését az Egyesült Nemzetek Szervezete továbbra is kiemelt feladatának tekinti. Az ENSZ Alapokmánya Preambulumában azt a célt jelöli ki, hogy "megvalósuljanak azok a feltételek, amelyek mellett az igazságosság és a nemzetközi szerződésekből, valamint a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelet fenntartható."

2.1. A nemzetközi jog

2.1.1. A nemzetközi jog alapfogalmai

A nemzetközi jog fogalma és sajátosságai

A **nemzetközi jog** (a nemzetközi közjog) azon magatartási szabályok összessége, amelyeket a nemzetközi jog alanyai – elsősorban az államok – kifejezett vagy hallgatólagos megegyezés útján hoznak létre egymás közötti kapcsolataiknak a békés együttműködés céljából való rendezésére, és amelyeket az egyénileg vagy közösen fellépő államok szükség esetén egyéni vagy kollektív kényszer útján is érvényesítenek.¹³⁸

Nem minden nemzetközi kapcsolat tartozik a nemzetközi közjog hatálya alá, hiszen csupán az államok a szuverenitás hordozói. Két állam, illetve két állam polgárai, jogi személyei közötti polgári jog hatálya alá tartozó ügyleteket – az ilyen esetben alkalmazandó jogot és eljárást – nem a nemzetközi közjog, hanem a nemzetközi magánjog szabályozza.

A nemzetközi jog tehát a nemzetközi jog alanyai (államok és/vagy nemzetközi szervezetek) akarategyezéséből származó olyan magatartási szabályok összessége, amelyek a nemzetközi jogalanyok közötti kapcsolatokat szabályozzák. A nemzetközi jog a következő aspektusaiban olyan sajátosságokkal bír, melyek élesen elütnek a belső jogban megszokottaktól.

A **nemzetközi jogban** eredeti és korlátlan **jogalanyisággal** az államok rendelkeznek, az államoktól eredeztethető (vagyis származékos), az államok akaratától függően korlátozott jogalanyisággal rendelkeznek a nemzetközi szervezetek, illetve néhány egyéb sui generis jogalany (például a Máltai Lovagrend).

A **nemzetközi jog keletkezésének módja** abban különbözik a belső jog keletkezésétől, hogy ehhez nem elég egyetlen állam akaratát, a nemzetközi jogban ehhez minimum két állam

¹³⁸ Bokorné Szegő Hanna (1989): *Nemzetközi jog*, Tankönyvkiadó, Budapest, 28. o.

megegyezése szükséges. Az adott nemzetközi jogi szabályozás csak azokat az államokat kötelezi tehát, amelyek valamilyen módon részt vettek az adott szabályozásra vonatkozó jogalkotási folyamatban.

A **nemzetközi jog szabályozási tárgya** és célja kiterjed minden olyan, az államok és a nemzetközi jog más jogalanyai közötti kapcsolatra, ahol ezek a jogalanyok, mint a szuverenitás hordozói léphetnek fel. A nemzetközi jog tárgya és célja az államok közötti kapcsolatok szabályozása, rendezése.

A **nemzetközi jog kikényszerítésének** lehetősége alapvető eltérést mutat a belső joghoz képest, hiszen a jogalanyi, a jogalkalmazói és a jogalkotói minőség nem válik olyan világosan szét, mint a belső jogban. Az állam, amely a nemzetközi jog legáltalánosabb alanya, egyben legfőbb alkotója és alkalmazója is. A nemzetközi jogban korlátozott az a közhatalmi szerv, amely jogsértés esetén felléphetne a jog érvényesítése érdekében. Ezért a legtöbb esetben az önkéntes jogkövetés a jellemző, amely a legjellemzőbb és legfontosabb elve a nemzetközi jog érvényre jutásának. A jog kikényszerítésére és adott esetben kényszer igénybevételére csak kivételes esetekben, a nemzetközi jog által szabályozott módon van lehetőség. A legáltalánosabb alkalmazási módjai ennek az ENSZ Biztonsági Tanácsa által hozott, a tagállamok számára kötelező és adott esetben erőszakkal is kikényszeríthető határozatok. Érdeksérelemnél alkalmazhatja a nemzetközi jog alanya az önsegélyt, vagyis a sérelmet szenvedett fél saját cselekményével tesz kísérletet a jogsértés előtti eredeti állapot helyreállítására, vagy retorziót, illetve represszáliát alkalmaz a jogsértő állam ellen. Míg a retorzió formailag jogszerű, a nemzetközi jog szabályainak megfelelő, de a másik állam számára érdekséreelmet okozó magatartást jelent, addig a represszália a jogsértésnek jogsértéssel való megtorlását jelenti.

A nemzetközi jog forrásai

A Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikkének 1. bekezdése¹³⁹ alapján a nemzetközi jog forrásai:

- a nemzetközi szerződések;
- a nemzetközi szokásjog;
- a művelt nemzetek által elismert általános jogelvek;
- a bírói döntések és a különböző nemzetek legkiválóbb tudósainak tanításai, mint a jogszabályok megállapításának segédeszközei.

A **nemzetközi szerződés** a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró két vagy több alanya között – bármilyen elnevezéssel vagy címmel – létrejött, a szerződő felek számára nemzetközi (jogi) jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető írásbeli szerződés. A nemzetközi szerződéseket többféle módon csoportosíthatjuk, de a legelfogadottabb a résztvevők száma szerint a két- és többoldalú szerződésekre való bontásuk.

A nemzetközi szerződések egyes esetekben a korábbi szokásjog kodifikációját szolgálják, és így a szokásjog felett állnak, mert részletes írásbeli szabályrendszert alkotnak. A nemzetközi szerződések joga tartalmazza a nemzetközi szerződések megkötésének, hatálybalépésének, érvényességének feltételeit, valamint az értelmezésükről szóló szabályrendszert, melyet a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény¹⁴⁰ foglal össze. Az egyezmény, amelynek szinte valamennyi állam részese, a művelt nemzetek által elismert szabályok közé tartozik, így az a nem részes államok számára is irányadó, és a többoldalú nemzetközi szerződések

¹³⁹ Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikk 1. bekezdés.

¹⁴⁰ Lásd: A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

letéteményesei (ENSZ, ET Főtitkár stb.) gyakorlatukban követik előírásait. Az államok és nemzetközi szervezetek egymás között kötött szerződéseinek jogát az 1986-os bécsi egyezmény¹⁴¹ rendezi, amelyhez Magyarország 1988. augusztus 17-én helyezte letétbe jóváhagyási okiratát, de az egyezmény még nem lépett hatályba.

A **nemzetközi szokásjog** államok hallgatólagos megegyezése alapján jön létre. Ez hosszabb időn át követett olyan gyakorlatban nyilvánul meg, amelyben kifejezésre juttatják meggyőződésüket, hogy e gyakorlat folytatása számukra jogilag kötelező. A szokásjog ugyanakkor tartalmaz nem jogi jellegű, inkább protokolláris, udvariassági szabályokat is, amelyek a nemzetközi kapcsolatok mindennapi gyakorlatában fontosak. A szokásjog kialakulásának feltétele, hogy több állam ismételtén azonos magatartást tanúsítson hosszú időn keresztül, s így egyértelműen kifejezésre jusson a szokásjogi szabály tartalma, valamint az állam vonatkozó szándéka. Ennek megfelelően a szokásjog területi hatálya az azt hosszabb ideje alkalmazó államokra terjed ki. A szokásjog alapvető hátránya, hogy a szokásjogi szabályokban nem érvényesül az államok szuverén egyenlősége, mivel kialakításukban eltérő súllyal vesznek részt az egyes államok. A nagyhatalmak szokásjogot alakító képessége jóval erősebb más államokénál. A szokásjog természetéből adódóan nincs írásba foglalva és a földrajzi adottságok miatt is számos eltérés tapasztalható, ami növeli az alkalmazásával kapcsolatos bizonytalanságot (például tengerjogi szabályok). A szokásjog kodifikáció útján írott nemzetközi jogforrássá válik, s ezáltal a jelzett hátrányok kiküszöbölhetők.¹⁴²

A **művelt nemzetek által elismert általános jogelvek [a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést igénylő szabályai (ius cogens)]**. Ezek a nemzetközi jognak azokat a szabályait jelentik, amelyek feltétlen alkalmazást igényelnek, függetlenül attól, hogy azt nemzetközi szerződésbe foglalták-e, vagy ha nemzetközi szerződésbe foglalták is, az adott ország részese-e az adott szerződésnek. Az általánosan elfogadott jogelvek eredete a természetjogra nyúlik vissza, de alakítható a nemzetközi jogrendszer forrásain keresztül is, részben szokásjogi úton, részben azon átfogó, úgynevezett egyetemes nemzetközi szerződések által, amelyekben az ENSZ tagállamainak túlnyomó többsége részes állam. Az általános jogelvek létét és tartalmát elsősorban jogon kívüli (történelmi, társadalmi, gazdasági) tényezők határozzák meg, de befolyásolják a nemzetközi bíróságok döntései és az egyetemes nemzetközi szerződések is. Az általános jogelvek a nemzetközi jog képzeletbeli hierarchiájában a többi forrás felett állnak. Az általános jogelveket nem lehet áthágni, megváltoztatni még kétoldalú nemzetközi szerződéssel sem. Azt csak az államok túlnyomó többsége teheti meg, s ez általában hosszabb időt vesz igénybe.

Az ENSZ Alapokmányának 2. cikke tartalmazza az általánosan elismert jogelvek egy részének kodifikált formáját. Ilyen az államok szuverén egyenlősége, a jogok és kötelezettségek jóhiszemű gyakorlása, a nemzetközi viszályok békés rendezése, az államok területi épsége és politikai függetlenségének sérthetatlensége, az államok belügyeibe való beavatkozás tilalma. Ide tartozik továbbá a népek önrendelkezési joga, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása is.

A **nemzetközi bíróságok döntései és a különböző nemzetek legkiválóbb tudósainak tanításai** egyre inkább forrásaivá váltak a nemzetközi jog értelmezésének. Az elmúlt évtizedekben számos olyan nemzetközi bírói fórum jött létre, amelynek joggyakorlata egyszerre gyakorol hatást a jogalkalmazásra és a nemzetközi jog kodifikációjára. A nemzetközi

¹⁴¹ Lásd: Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Vienna 21 March, 1986.

¹⁴² Lásd például: Tengerjogi Egyezmény, a Diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961-es Bécsi Szerződés, a Konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as Bécsi Szerződés, mint a kodifikáció eredményei.

bírói fórumok közül kiemelést érdemel a Nemzetközi Bíróság, amelyet az ENSZ Alapokmánya hozott létre, továbbá a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék és a Nemzetközi Büntetőbíróság.

Az ENSZ Alapokmányának 103. cikke alapján, ha az Egyesült Nemzetek tagjainak az Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznenek, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti az elsőbbség. Ennek megfelelően tehát az Alapokmány idézett rendelkezése csak a kötelezettségek összeütközésének esetében állít fel irányadó szabályt. Mint fentebb láttuk, a nemzetközi jogban azonban kialakultak a feltétlen érvényesülést igénylő szabályok, s ezáltal megteremtődött **egy korlátozott hierarchia a nemzetközi jogban**, amely nemcsak tiltja az általánosan elismert jogelvekbe (a *ius cogens*be) ütköző nemzetközi szerződések létrehozását, hanem kimondja e szerződés semmisségét is.¹⁴³

A nemzetközi jog alanyai

A nemzetközi jog is a jogalanyiség általános jogi fogalmát alkalmazza. A nemzetközi jog alanya az, akit vagy amit a nemzetközi jog nemzetközi jogokkal és kötelezettségekkel ruházott fel, más nemzetközi jogalanyokkal szemben érvényesítésük nemzetközi eljárás tárgya, megsértésük nemzetközi jogi felelősséget keletkeztet, a velük kapcsolatos vitákat pedig a nemzetközi jog szabályai szerint kell rendezni.¹⁴⁴

*Az állam nemzetközi jogalanyiséga*¹⁴⁵

A nemzetközi közösségen belüli kapcsolatokat szabályozó nemzetközi jog az államok jogalanyiségát helyezi előtérbe. A nemzetközi jog elsődleges alanya tehát az állam, amelynek jogalanyiséga elvileg korlátlan. Az elsődlegesség azt juttatja kifejezésre, hogy az állam kialakulásával létrejön annak nemzetközi jogalanyiséga is. Korlátlan, mert az állam elvileg bármely nemzetközi jognak és kötelezettségnek alanya lehet.

Az állam jogalanyiségából folyó jogok és kötelezettségek teljesítését az állam elismerésének hiánya korlátozhatja (például nem tud nemzetközi szerződést kötni, nem létesíthet diplomáciai kapcsolatot stb.), a nemzetközi jogalanyiségból folyó jogok és kötelezettségek döntő többségét azonban az elismerés hiánya nem befolyásolja (például ebben az esetben is tiszteletben kell tartani az állam szuverenitását, az erőszak tilalmát, továbbá az el nem ismert állam sem sértheti meg e szabályokat más államok vonatkozásában).

Az **államelismerés** a már létező állam – az elismerő állam – olyan egyoldalú aktusa, amellyel a maga vonatkozásában kifejezetten vagy hallgatólagosan államként elfogadja az újonnan létrejött és ezt a minőséget igénylő közösséget, továbbá elfogadja annak teljes nemzetközi jogalanyiségát.

Az elismerés természetes és jogi hatásainak területén két elmélet létezik. A konstitutív felfogás szerint az elismerés keletkezteti az állam nemzetközi jogalanyiségát. A deklaratív elmélet szerint az elismerés nem több, mint az új állam létrejöttének megállapítása, azaz az állam és annak nemzetközi jogalanyiséga elismerési aktus nélkül is fennáll.

Elmondható, hogy az elismerés deklaratív az új állam, az új nemzetközi jogalany létrejötte szempontjából, ugyanakkor konstitutív is, miután egy bizonytalan politikai helyzetet jogilag pontosan meghatározott helyzettel helyettesít. Az államelismerés jogi hatásai leginkább az elismert és el nem ismert állam helyzetének összehasonlításával ragadhatók meg. Az el nem

¹⁴³ Bruhács János (1998): *Nemzetközi jog I.*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 70. o.

¹⁴⁴ Bruhács (1998): i. m. 73. o.

¹⁴⁵ Bruhács: *Nemzetközi jog II.*, i. m. Az elismerés c. 5. fejezet alapján.

ismert állam cselekvőképessége korlátozott, mert nem tud nemzetközi szerződést kötni, nem létesíthet diplomáciai kapcsolatot, és a külföldi állam bíróságai előtt nem érvényesítheti jogait.

Az elismerés joghatásai mindig az elismerő és az elismert állam kapcsolatában állnak be. Ebből következik az, hogy az új állam nemzetközi helyzete függ az elismerési aktusok számától. Az új állam csak nagyszámú és a nemzetközi közösség összetételét reprezentáló elismerés esetén képes normálisan beilleszkedni a nemzetközi közösségbe. Az államokat az államelismerés megadásában vagy megtagadásában elsődlegesen politikai szempontok vezérik.

Az **államelismerési formák** az alábbiak lehetnek:

- de iure és de facto államelismerés:
 - a de facto államelismerés nem jelent határozott állásfoglalást az elismerő állam részéről: az elismerő állam az új állam létrejöttét tudomásul vette, de azt nem tartja véglegesen kialakultnak, így ezen elismerés korlátozott terjedelmű, tehát például a kiállított okiratok elismerésére, korlátozott immunitásra, képviselők küldésére és fogadására korlátozódik, továbbá ideiglenes jellegű;
 - a de iure államelismerés annak kifejezése, hogy az elismerő állam az új állammal normalizált, tartós jellegű kapcsolatokat kíván kiépíteni, így az államelismerési aktust rendszerint követi a diplomáciai kapcsolatok felvétele is a két állam között;
- kifejezett és hallgatóságos államelismerés:
 - kifejezett államelismerés esetén az elismerő állam expressis verbis nyilatkozik az új állam elismeréséről, például elismerési nyilatkozat formájában;
 - hallgatóságos államelismerés esetén az adott állam ráutaló magatartásából (például nemzetközi szerződés kötése, diplomáciai kapcsolatok felvétele) állapítható meg az elismerés szándéka;
- individuális és kollektív államelismerés:
 - individuális államelismerés esetén az államok egyenként ismerik el az új államot;
 - kollektív államelismerés esetében több állam közösen ismeri el az adott államot (például közös nyilatkozat, többoldalú egyezmény létrehozása). A nemzetközi szervezetbe való felvétel azonban nem kollektív államelismerés (ld. Palesztina esete az UNESCO-ban).

Az államelismeréstől meg kell különböztetni a **kormányelismerést**. Az új állam elismerése magában foglalja kormányának elismerését is. A kormányelismerés más állam kormányainak (az elismerő kormányoknak) olyan egyoldalú aktusa, amellyel a maguk vonatkozásában kifejezetten vagy hallgatóságosan elfogadják a nem vagy nem teljesen alkotmányos úton megalakult kormányt, mint az adott ország irányítóját és képviselőjét a nemzetközi kapcsolatokban.

Ki kell emelnünk még az **államutódlás** intézményét, amely valamely államnak egy másik állam általi felváltása egy terület nemzetközi kapcsolataiért viselt felelősségében (elődállam – utódállam). Az elődállamnak az adott terület feletti főhatalma megszűnik, az utódállam pedig e területre kiterjeszti saját területi felségjogát. Az államutódlás területi változásokhoz is köthet. Az államutódlási tényállások az alábbiak lehetnek: az állam területe megsemmisül, területe elszakad egy államtól, államok egyesülnek vagy szétválnak.

Az államutódlásról szóló 1978. és 1983. évi bécsi egyezmények csak kisszámú állam között vannak hatályban, azaz a nemzetközi közösség nagy része nem vállalja e szerződések kötelező hatályának elismerését, tehát államutódlási kérdésekben csak a nemzetközi szokásjogra hagyatkozhatunk.

Itt kell megjegyeznünk, hogy az államelismerés és ehhez kapcsolódóan a diplomáciai kapcsolatok létesítésének kérdése a külpolitika alakításának alappillérei a **magyar szabályozás** szerint is. Ennek megfelelően a fenti kérdésekben való döntés előkészítése a külpolitikáért felelős miniszter feladata. A külpolitikáért felelős miniszter kezdeményezésére több lépésben a kormány, illetve adott esetekben a kormány előterjesztése alapján a köztársasági elnök dönt az államelismerés, a diplomáciai kapcsolatok felvétele, a külképviselet létesítése, valamint a külképviselet vezetőjének kinevezése és felmentésének kérdésében. A szükséges kezdeményezést a külpolitikáért felelős miniszter kormány-előterjesztésben teszi meg és terjeszti a kormány elé, az előterjesztés tartalmazza a témában meghozni javasolt (kormány és köztársasági elnöki) határozat tervezetét is.

A magyar szabályozás szerint tehát az első lépés az államelismerés. Azzal az állammal tudjuk felvenni a diplomáciai kapcsolatot, amelyet államként elismertünk. E lépéssel együtt¹⁴⁶, vagy külön¹⁴⁷ történhet a diplomáciai kapcsolatok felvétele. Az államelismerésről a kormány határozatban dönt, majd a kormány kezdeményezésére a köztársasági elnök dönt a már elismert államokkal a diplomáciai kapcsolatok felvételéről.¹⁴⁸

A nemzetközi szervezetek jogalanyisága

Az elmúlt évtizedekben teret nyert a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogalanyisága is, de ez nem jelent szakítást a nemzetközi jog államközi jellegével, mert a nemzetközi szervezeteket az államok hozzák létre és mögöttük a tagállamok állnak.

A nemzetközi szervezetek nemzetközi jogalanyiséggel rendelkeznek. Ez a jogalanyiség azonban nem eredeti, mint az államok esetében, amelyek – elvileg – létrejöttükkel az államközi kapcsolatok területén bármely nemzetközi kötelezettség vagy jog alanyai lehetnek. A nemzetközi szervezetek csak származékos jogalanyok lehetnek, mivel jogalanyiságukat az államok akarategyezéséből származtathatják. Míg az államok jogalanyisága teljes, a nemzetközi szervezet jogalanyisága csak korlátozott lehet, mivel a szervezet csak a tagállamok, azaz az alapító okirat által meghatározott mértékben és területen válhat a nemzetközi jogok és kötelezettségek hordozójává. Bár általános szabályként leszögezhetjük, hogy a nemzetközi szervezetek rendelkeznek nemzetközi jogalanyiséggel – vagy az angolszász irodalomban inkább használt kifejezés szerint jogi személyiséggel (legal personality) –, e téren számos megszorítással és kivétellel találkozunk. Mivel a 20. század elejéig gyakorlatilag csak az államok lehettek a nemzetközi jog alanyai, az államok „fukar kézzel mérték” a nemzetközi jogalanyiságra vonatkozó szabályokat az alapító okiratokban.

Még az ENSZ Alapokmánya sem egyértelmű, mivel a 104. cikkben csak annyit mond, hogy az Egyesült Nemzeteket „*mindegyik tagjának területén megilleti a feladataik ellátásához és a*

¹⁴⁶ **1281/2011. (VIII. 10.) Korm. határozat Dél-Szudán Állam elismeréséről és a diplomáciai kapcsolatok felvételéről**

A Kormány

1. Dél-Szudánt független állammak ismeri el; 2. felhatalmazza a külügyminisztert, hogy az erről szóló nyilatkozatot megtegye; 3. felhívja a külügyminisztert, hogy tegyen előterjesztést a köztársasági elnök részére a diplomáciai kapcsolatok felvételéről. Majd a Kormány határozatának közzététele után – a külügyminiszter előterjesztésére – a köztársasági elnök határoz a diplomáciai kapcsolatok felvételéről.

¹⁴⁷ **2238/2002. (VIII. 9.) Korm. határozat a Kelet-Timori Demokratikus Köztársasággal létesítendő diplomáciai kapcsolatokról**

A Kormány

1. egyetért azzal, hogy a Magyar Köztársaság és a Kelet-Timori Demokratikus Köztársaság között nagykövetségi szintű diplomáciai kapcsolatok létesüljenek; 2. felhatalmazza a külügyminisztert, hogy e tárgyban előterjesztést tegyen a Magyar Köztársaság elnökéhez.

¹⁴⁸ **220/2011. (IX. 20.) KE határozat nagykövetségi szintű diplomáciai kapcsolatok létesítéséről**

Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt jogkörömben, a külügyminiszter előterjesztésére nagykövetségi szintű diplomáciai kapcsolatok létesítéséről határozok a Dél-szudáni Köztársasággal.

céljai eléréséhez szükséges jogképesség”. Ez a rendelkezés a tagállamok területén elsősorban polgári jogi jogalanyiságot jelent. Ugyanakkor az Alapokmány nemzetközi jellegű feladatokat és célokat állapít meg az ENSZ különböző szervei számára. Ebből kiindulva erősítette meg az Egyesült Nemzetek jogalanyiságát a Nemzetközi Bíróság (az úgynevezett Bernadotte-ügyben 1949-ben), amikor kihangsúlyozta: „*a Szervezet nemzetközi jogalany, és ezért nemzetközi jogok és kötelezettségek címzettje lehet, és megvan az a képessége, hogy jogait nemzetközi úton érvényesítse*”. A Nemzetközi Bíróság azt is megállapította, hogy az ENSZ jogalanyiséga a nem tagállamokkal szemben is érvényesül, mivel létrehozása az államok nagy többségének akaratát tükrözi.¹⁴⁹

Természetes személyek jogalanyiséga

A nemzetközi jog 1945 utáni fejlődése más alapvető változást is hozott a nemzetközi jogalanyiség területén. A nemzetközi jog létrehozta az emberi jogok és alapvető szabadságjogok nemzetközi rendszerét, és e jogok megerősítését összekapcsolta a jogérvényesítés nemzetközi eljárásainak kidolgozásával, amiből a természetes személyek úgynevezett kvázi nemzetközi jogalanyiséga alakult ki.

Az emberi jogok nemzetközi rendszerének kiépítése során az államok kötelesek az emberi jogokat és alapvető szabadságjogokat megőrizni, tiszteletben tartani és biztosítani. Ehhez az állampolgárok részére eszközöket is biztosít: különböző nemzetközi, egyes esetekben bírói fórumokhoz fordulhatnak. Az eljárási módok azonban meglehetősen sokfélék, korlátozottak és feltételesek, vagyis ezekből nem lehet a természetes személy általános nemzetközi jogalanyiségének létezésére következtetni.

A transznacionális vállalatok jogalanyiséga

Tendenciaként megjelent a nemzetközi jogalanyiség igen szűk mértékű elfogadása a jogi személyekkel kapcsolatban is. E körben ugyan az államok elsősorban arra törekedtek, hogy szabályozzák a jogi személyek transznacionális tevékenységét, de a nemzetközi gazdasági jog területén a multilaterális és bilaterális szerződések választott bírósági eljárást írnak elő államok és magánszemélyek között, továbbá felmerül a külföldi féllel kötött koncessziós szerződések jogi természetének problémája.¹⁵⁰

Nem kormányzati szervezetek (NGO's) jogalanyiséga¹⁵¹

A nem kormányzati szervezet olyan – jogszerűen megalkotott alapszabállyal, világos céllal és látható tevékenységgel, valamint irányító testülettel rendelkező – helyi, országos vagy nemzetközi csoport, amely jogosult tagságának nevében fellépni. Rendszerint nonprofit szervezet, a kormányzati szervektől, az üzleti szféra résztvevőitől vagy politikai pártoktól független. Célja általában a társadalmi jólét elősegítése a szociális és jogi problémák megjelenítése révén, és azáltal, hogy más demokratikus intézményekkel együttműködik, hozzájárul a civil társadalom fejlődéséhez.

¹⁴⁹ Blahó András – Prandler Árpád (2011): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, III. fejezete alapján. Aula Kiadó, Budapest.

¹⁵⁰ Bruhács (1998): i. m. 77–78. o.

¹⁵¹ Blahó – Prandler (2011): i. m. XX. fejezete alapján.

A nem kormányzati szervezetek nemzetközi, regionális vagy nemzeti hálózatot, szövetséget alkothatnak. Főbb jellemzőik:

- közhatalmi funkciót nem gyakorolnak, függetlenek a kormányzattól;
- spontán magán- vagy vegyes kezdeményezésűek, alapításukban a kormány nem vesz részt, de támogathatja;
- természetes vagy jogi személyek, esetleg köztestületek alakítják;
- elsődlegesen humanitárius, szociális, kulturális, politikai, tudományos, fejlesztési, környezetvédelmi és emberi jogi területen tevékenykednek;
- egyes tevékenységükért állami támogatásban részesülhetnek;
- hozzáférhetővé teszik a szolgáltatást az érintettek számára.

A nemzetközi jog főbb alanyaival – az államokkal és a kormányközi nemzetközi szervezetekkel – ellentétben, a nem kormányzati szervezet nem alanya a nemzetközi jognak, hanem általában a belső jog szerinti jogalanyisággal rendelkezik. Növekvő szerepét azonban a nemzetközi jog is elismeri. Az államok nagy többségében – jogi vonatkozásban – e szervezeteket az állampolgárok egyesületeivel azonosítják, ezek pedig általában az egyesületi és/vagy a nonprofit törvény alapján működnek. A nem kormányzati szervezetek jogi személyiségének meghatározására először az Európa Tanács (ET) tett kísérletet, nemcsak az európai, hanem a nemzetközi szintén működő nemzetközi nem kormányzati szervezetekre tekintettel is. Az 1986. évi 124. ET Egyezmény¹⁵² a nemzetközi nem kormányzati szervezetek jogi személyiségének elismeréséről az alábbiakban fogalmazza meg a nemzetközi nem kormányzati szervezet főbb ismérveit:

- nem lehet profitorientált;
- a szervezetet a fenti egyezmény egyik részes állama szerinti belső jog alapján megfogalmazott okirat szerint kell létrehozni;
- tényleges tevékenységet kell folytatnia legalább két állam területén;
- alapszabály szerinti székhelye az egyik részes állam területén, tényleges székhelye ebben az államban vagy egy másik részes államban van.

A nemzetközi kormányközi szervezetek és a nemzetközi nem kormányzati szervezetek közötti együttműködés fontos része a tájékoztatás, a konzultáció. Bizonyos feltételek mellett a nem kormányzati szervezetek részt vehetnek a nemzetközi szervezetek munkájában, ezért a nagy nemzetközi kormányközi szervezetekben szinte mindig találunk olyan szervezeti egységet, osztályt, amely az adott területen működő nem kormányzati szervezetek munkáját hangolja össze.

2.1.2. A nemzetközi jog legfontosabb jogforrása: a nemzetközi szerződés

A nemzetközi szerződések joga és fogalma

A több évszázados nemzetközi gyakorlat szokásjogi normák egész szövevényét hozta létre a nemzetközi szerződések megkötésére, értelmezésére és alkalmazására, érvényességük feltételeire, a szerződések módosításának és megszüntetésének lehetőségeire. Ezt a joganyagot nevezzük a **nemzetközi szerződések jogának**, amely a nemzetközi jog egyik legkiforrottabb területe. Ez került kodifikálásra:

- a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi szerződésben,¹⁵³

¹⁵² European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations (Strasbourg, 24/04/1986).

¹⁵³ Kihirdetve a magyar jogban: az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel.

- illetve az államok és nemzetközi szervezetek valamint nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseinek jogáról szóló 1986. évi bécsi szerződésben.¹⁵⁴

Az 1969. évi bécsi szerződés szerint **a nemzetközi szerződés** államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, két vagy több egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt, és függetlenül a megállapodás sajátos megnevezésétől. A nemzetközi szerződés ismérvei tehát:

- a) államok közötti szerződés (az 1986. évi bécsi szerződés után: állam és nemzetközi szervezet, illetve nemzetközi szervezet és nemzetközi szervezet közötti szerződés is);
- b) írásban kötött;
- c) konszenzuális jellegű;
- d) nemzetközi jog által szabályozott módon jön létre;
- e) nemzetközi jogokat és kötelezettségeket keletkeztet, módosít vagy szüntet meg.

A nemzetközi szerződések elnevezése és osztályozása¹⁵⁵

A nemzetközi szerződés nem elnevezése alapján minősül nemzetközi szerződésnek, hanem tartalma alapján. A nemzetközi gyakorlatban ugyanis közel ötven (!) megnevezést használnak. A leggyakrabban a következők fordulnak elő:

- **Szerződésnek** (treaty/traité) szokták nevezni a legjelentősebb politikai megegyezéseket.¹⁵⁶
- Az **egyezmény** (convention) elnevezést alkalmazzák a generális sokoldalú megállapodásoknál.¹⁵⁷
- A **megállapodás** (agreement/arrangement) elnevezést használják a kevésbé formális, tárgyukban korlátozott, általában a kormányok közötti megegyezéseknél.¹⁵⁸
- A **jegyzőkönyv** (protocol) elnevezést többfajta okmánynál alkalmazzák. Ez megkülönböztetendő a tárgyalásról készült írásos dokumentumtól (*proceeding/procès verbal*), amely nem nemzetközi szerződés.
- **Paktum** (covenant/pacte) elnevezéssel a szerződő felek rendszerint a létrejött megegyezés újszerűségét és ünnepélyes jellegét kívánják hangsúlyozni.¹⁵⁹
- **Alapokmánynak** (charter/charte) szokták nevezni a nemzetközi szervezet felállítására vonatkozó megállapodást (például ENSZ Alapokmány), de így nevezik például a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartáját is.
- Egyes nemzetközi szervezetek alapító szerződése **az alkotmány** elnevezést kapta.

¹⁵⁴ Lásd: Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Vienna 21 March, 1986.

¹⁵⁵ Bruhács: *Nemzetközi jog I.*, i. m. 98–103. o.

¹⁵⁶ Például a Magyarországgal kötött 1920. évi trianoni és az 1947. évi párizsi békeszerződéseket, az 1949. évi Észak-atlanti Szerződést (NATO), az Európai Uniót létrehozó szerződéseket (Párizs, 1951., Róma, 1957., Maastricht, 1992., Amszterdam, 1996., Lisszabon, 2007.)

¹⁵⁷ Például az 1969. évi bécsi egyezmény, továbbá a háború áldozatainak védelméről szóló 1949. évi genfi egyezmények, az 1982. évi ENSZ tengerjogi egyezmény, a polgári repülés tárgyában létrejött chicagói egyezmények.

¹⁵⁸ Lásd Magyarország kétoldalú megállapodásait, például a gazdasági együttműködés terén.

¹⁵⁹ Ilyen volt a Nemzetek Szövetségének Paktuma (magyarul az angol Covenant szó fordításaként inkább egyezségokmány), az 1928. évi Briand–Kellog-paktum, a háborúról mint a nemzeti politika eszközéről való lemondásról.

- A **nyilatkozat** (*declaration*) jelenthet nemzetközi szerződést (például az 1856. évi párizsi deklaráció a tengeri háborúra vonatkozó egyes szabályokról, vagy a Hongkong feletti kínai szuverenitás helyreállításáról szóló 1984. évi deklaráció), vagy egyoldalú kötelezettségvállalást is (ilyen például a Nemzetközi Bíróság joghatóságának elfogadása).
- Az **akta** általában az államok jelentősebb számának részvételével tartott nemzetközi konferencián létrejött megállapodás, amely a szóban forgó kérdésnek a jövőre szóló rendezését célozza és általános elismerésre tart igényt.¹⁶⁰

Alapszabály vagy **statútum** az elnevezése például az ENSZ Nemzetközi Bíróságára vonatkozó szabályozásnak vagy a Nemzetközi Büntetőbíróságot létrehozó nemzetközi szerződésnek.

A több azonos szövegű okmányra használják a **jegyzékváltás** (*exchange of note/échange de note*) kifejezést általában kisebb jelentőségű megállapodások esetén.

A nemzetközi szerződéseket osztályozhatjuk:

- tárgyuk szerint (gazdasági, kulturális, pénzügyi stb.), valamint
- a szerződő felek száma szerint: bilaterális-kétoldalú és multilaterális-többoldalú.

A kétoldalú (bilaterális) szerződések és a többoldalú (multilaterális) szerződések különböznek mind a szerződéskötési eljárásban, mind a szerződések értelmezése, alkalmazása, valamint megszűnése vonatkozásában. Ezen kívül a kétoldalú szerződésekben általában a nemzetközi jogok és kötelezettségek kölcsönössége (reciprocitás) és egyensúlya áll fenn, ami olyan multilaterális szerződéseknel, amelyekben nagyon sok állam vesz részt, kevésbé egyértelmű, sőt vannak párhuzamos kötelezettségeket előíró szerződések is (például az emberi jogok védelmének területén) és úgynevezett integrált szerződések is (például leszerelési egyezmények, Antarktisz-szerződés).

A multilaterális szerződések lehetnek generális többoldalú, azaz univerzális, vagy nem univerzális és regionális szerződések, illetve zárt és nyitott szerződések.

A generális többoldalú szerződések (egyszerűbben: generális szerződések) vagy a nemzetközi jog általános szabályaira vonatkoznak (például kodifikációs egyezmények), vagy a nemzetközi közösség egészét érintő kérdéseket, globális problémákat szabályoznak. Miután az ilyen szerződések univerzalizásra törekednek, általában minden állam számára biztosítják a részvétel lehetőségét (a szerződés megkötésében eredetileg részt nem vevő államok számára is), azaz **nyílt** szerződések.

A nem univerzális nemzetközi szervezetek égisze alatt kötött szerződésekben való részvétel lehetősége általában korlátozott, csak a tagállamok számára nyitott, és ez vonatkozik a **regionális jellegű szerződések**re is, bár egyes regionális egyezményeknél biztosítani szokták a régió kívüli államok részvételét is (például egyes ET-egyezmények).

A multilaterális szerződések többsége azonban **zárt szerződés**, amelyeknél az utólagos részvétel, a csatlakozás lehetősége az eredeti szerződő felek szándékától függ. Az 1969. évi bécsi egyezmény is a felek szabad döntési jogából indul ki. A szerződések zártsága azonban ellentétbe kerülhet harmadik államoknak a szerződés céljában vagy tárgyában való érdekeltségével. Zárt szerződésnek tekinthetők a nemzetközi szervezeteket alapító szerződések

¹⁶⁰ Például az 1885. évi berlini általános akta a Kongó-vidékről, az 1906. évi algeçirasi akta a marokkói kérdésről és az 1928. évi általános akta a viták békés rendezéséről, melynek módosított szövegét az ENSZ Közgyűlés 1949-ben fogadta el.

(ENSZ Alapokmány, NATO, Európa Tanács, OECD), amelyekhez az utólagos csatlakozás a tagfelvételi eljárástól függ.

A nemzetközi szerződés szerkezete és nyelve¹⁶¹

A nemzetközi szerződés általában három részből áll, ezek a preambulum, az érdemi rendelkezések és a záró rendelkezések. A szerződéshez mellékletek, jegyzőkönyvek és más dokumentumok kapcsolódhatnak.

A **preambulum** – mint a szerződés bevezető része – felsorolja a szerződő feleket, (amit a generális szerződéseknél mellőzni szoktak). A preambulum meghatározza a szerződés tárgyát és célját (ez utóbbinak a szerződésértelmezésnél van jelentősége), kiemeli a szerződés jelentőségét a nemzetközi kapcsolatokban, a nemzetközi jog fejlesztésében, utalhat a nemzetközi jog más szabályaira, elsősorban az ENSZ Alapokmányára. Tartalmazhatja az úgynevezett Martens klauzulát, mely szerint a nemzetközi szokásjog szabályai továbbra is irányadók lesznek a szerződés rendelkezései által nem szabályozott kérdésekben.

Az **érdemi rendelkezések** tartalmazzák a felek által elfogadott elveket, szabályokat, amelyek nemzetközi jogokat és kötelezettségeket hozhatnak létre, módosíthatnak vagy szüntethetnek meg, rendelkezhetnek a szerződés végrehajtásának módozatairól, nemzetközi intézményeket (vegyes bizottság, szerződő felek értekezlete vagy konferenciája) vagy nemzetközi szervezeteket állíthatnak fel.

A **záró rendelkezések** a szerződés „élete” szempontjából rendkívül fontos elemeket foglalnak magukba. Megállapítják a kötelező hatály elismerésének módját, a fenntartások megengedhetőségét, a hatályba lépés módját és időpontját, multilaterális szerződéseknél kijelölik a letétmenyeszt, rendelkeznek a csatlakozás lehetőségéről, a szerződés hatályának időtartamáról, esetleges felmondásáról, tartalmazhatják a módosítás szabályait, meghatározhatják a szerződés viszonyát a szerződés tárgya szerint releváns korábbi szerződésekhez, megállapíthatják azt, hogy milyen nyelvű szerződésszöveg a hiteles. A záró rendelkezések közé lehet illeszteni az úgynevezett joghatósági klauzulát, azaz a szerződés értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos vitákban a Nemzetközi Bíróság vagy más nemzetközi, illetve választott bíróság joghatóságának elfogadását, mely bármely szerződő fél számára módot ad perindításra a felek bármelyikével szemben. A záró rendelkezések végén szerepel a szerződés megkötésének helye és ideje.

A **mellékletek, függelékek, jegyzőkönyvek és más dokumentumok** (például térképek) tárgyukban különböznek. Állhatnak érdemi rendelkezésekből, mint a Nemzetközi Bíróság Statútuma, mely az ENSZ Alapokmány kiegészítő része, sőt lehet maga a szerződés is, mint a nemzetközi érdekű hajózható víziutakra vonatkozó 1921. évi barcelonai egyezmény statútuma. A mellékletek, függelékek tartalmazhatnak technikai normákat is, például a nemzetközi polgári repülés vagy a környezetvédelem tárgyában kötött egyezményeknél. Mellékletként csatolhatják a szerződéshez a választott bíróságra, a vizsgáló- vagy egyeztető bizottságra vonatkozó szabályokat. A joghatósági záradék gyakran jegyzőkönyvbe kerül, melyet fakultatívnak minősítenek.

Amint a diplomácia nyelve, úgy a **szerződések nyelve** is évszázadokig a latin volt, amelynek helyébe a 18. században a francia lépett. Az első világháború végén az angol nyelv egyenrangúvá vált például a versailles-i békeszerződésben, míg a trianoni békeszerződés francia, angol és olasz hiteles szövege közül eltérés esetén még a francia volt az irányadó. Az ENSZ Alapokmánya öt nyelven készült, az ENSZ égisze alatt kötött szerződéseknek 6 hivatalos

¹⁶¹ Bruhács János (2014): *Nemzetközi jog I.*, Nordex Kft. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2014, IV. fejezete alapján.

nyelve van (angol, francia, spanyol, orosz, kínai, arab). Más nemzetközi szervezetek esetén az adott szervezet hivatalos nyelvén készülnek a szerződés szövegei. Az Európa Tanácsnál ez az angol és a francia, a Duna Bizottságnál a francia, az orosz és a német. Ma általánosnak tekinthető az a gyakorlat, hogy kétoldalú szerződések esetén mindkét szerződő fél nyelvén készül a szerződés hiteles szövege, és sok esetben rendelkeznek úgy, hogy a különböző szövegek esetén egy harmadik – általában angol – nyelvű szöveget kell irányadónak tekinteni.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás fázisai¹⁶²

A nemzetközi szerződések megkötésének fogalma azt a jogi aktust jelenti, mellyel az állam a szerződést magára nézve kötelezőnek ismeri el. Tágabb értelemben viszont arra a különböző lépésekből álló bonyolult folyamatra alkalmazzuk, mely az adott tárgyban a szerződés megkötésére irányuló elhatározástól a szerződés létrejöttén keresztül annak hatályba lépéséig és az ENSZ-nél történő regisztrációjáig (beiktatásáig) terjed. E folyamat szakaszai: a szerződés kezdeményezése, a szerződés szövegének kidolgozása és hitelesítése, a szerződés aláírása, a kötelező hatály elismerése és azzal egyidejűleg esetleg fenntartások tétele, a szerződés hatályba lépése, végül a szerződés ENSZ-nél történő regisztrációja (beiktatása).

A nemzetközi szerződések megkötését az 1969. évi bécsi egyezmény – részben szubszidiárius – szabályai rendezik (emellett kell még figyelembe venni az 1986. évi egyezmény releváns szabályait is). A szerződéskötés területén azonban különös súlya van a nemzeti jogrendszerek előírásainak, tehát a szerződéskötésre vonatkozó nemzetközi normákat és a belső jogi normákat együttesen kell tárgyalni, amint majd látni fogjuk a magyar belső jogi szabályozásban.

Az 1969. évi bécsi egyezmény a **szerződéskötés kezdeményezésének** kérdését közvetlenül nem érinti, áttételesen azonban erről is rendelkezik azzal, hogy megerősíti az államok szerződéskötési képességét.¹⁶³ Egyre gyakrabban megtörténik, hogy nemzetközi szervezet, például az ENSZ Közgyűlése, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése tesz javaslatot nemzetközi szerződés létrehozására. E célból esetleg diplomáciai konferenciát hívnak össze, sőt a leendő szerződés előkészítése is az adott szervezet keretében folyik.

A **nemzetközi szerződés létrehozásán értjük** a szerződés tartalmának kialakítását két- vagy többoldalú tárgyalások útján vagy más megfelelő módon, majd a szerződés szövegének elfogadását és hitelesítését. A tárgyalás célja az, hogy a szerződéskötésben részt vevő államok meghatározzák a szerződés tartalmát. A tárgyaláson az államok képviselői vesznek részt. A bécsi egyezmény szerint az állam nevében az államfő, a kormányfő és a külpolitikáért felelős miniszter tisztsége alapján, külön meghatalmazás nélkül is jogosult bármely nemzetközi szerződés megkötésére. A diplomáciai képviselő vezetője is jogosult külön meghatalmazás nélkül a küldő és a fogadó állam között létrejövő szerződés megkötésére irányuló tárgyalásokat folytatni, e hatásköre azonban a szerződés aláírására már nem terjed ki. Hasonló szabály vonatkozik az államoknak nemzetközi konferenciára, valamely nemzetközi szervezetbe küldött képviselőire is. Az esetek többségében azonban a tárgyalásokon az államokat meghatalmazottak képviselik.

A tárgyalás szabályait és formáit alapvetően befolyásolja az, hogy kétoldalú vagy többoldalú szerződés létrehozásáról van-e szó. Kétoldalú szerződés esetében a felek képviselői kötetlen megbeszélést folytatnak. A többoldalú szerződések létrehozásánál, legalábbis akkor, ha abban jelentős számú állam képviselője vesz részt, a tárgyalásoknak diplomáciai konferencia vagy nemzetközi szervezet ad keretet. Diplomáciai konferencia esetében előzetesen meg kell határozni a részvétel feltételeit, dönteni kell arról, hogy milyen tervezetek alapján dolgoznak, meg kell állapítani a konferencia szervezeti felépítését, az eljárási szabályokat és különösen a

¹⁶² Bruhács (2014): i. m. IV. fejezete alapján.

¹⁶³ A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés, 6. cikk.

szavazás módját, ami az esetek döntő többségében „tárgyalást jelent a tárgyalásért”. Ha diplomáciai konferencia helyett nemzetközi szervezetek keretében tárgyalnak az államok képviselői, akkor az adott nemzetközi szervezet ügyrendi szabályai az irányadók.

Az 1969. évi bécsi egyezmény szerint a szerződés szövegének **elfogadása** a létrehozásban részt vevő összes állam egyetértésével történik, kétoldalú szerződés esetében értelemszerűen a két állam egyetértésével. Nemzetközi konferencián vagy nemzetközi szervezet keretében a szöveg elfogadása a jelenlévő és szavazó tagok kétharmados szavazatával történik, kivéve, ha ugyanezzel a többséggel úgy határoznak, hogy eltérő szabályt alkalmaznak.¹⁶⁴

Ezután következik annak biztosítása, hogy az elkészített szöveg a résztvevők akaratának hű kifejeződése. Erre szolgál a **szerződés szövegének hitelesítése**.¹⁶⁵ A hitelesítés módjáról elsősorban a felek döntenek. A gyakorlatban leginkább alkalmazott mód az aláírás, az ad referendum aláírás, a parafálás (kézjeggyel történő ellátás), az elfogadott szövegnek a diplomáciai konferencia záróokmányába vagy a nemzetközi szervezet határozatának mellékletébe foglalása.

A szerződés kötelező hatályának elismerése a bécsi egyezmény szerint történhet: „*aláírással, szerződést létrehozó okiratok kicserélésével, megerősítéssel, elfogadással, jóváhagyással vagy csatlakozás által, illetve a felek megállapodása szerinti bármely más módon*”. A felsoroltak közül részletesebben az aláírással, megerősítéssel, jóváhagyással és a csatlakozással foglalkozunk.

Az **aláírásnak** a nemzetközi szerződés megkötésének folyamatában több funkciója lehet. Az aláírás egyrészt kifejezheti a szerződés szövegének hitelesítését. Tanúsíthatja a felek közti megegyezés tényét, korlátozott joghatásokat válthat ki, és ebben az értelemben a szerződés kötelezővé válásához vezető úton fontos állomás. Jelentheti a szerződés kötelező hatályának végleges elismerését is. Az aláírást a szerződő felek meghatalmazott képviselői kétoldalú szerződéseknél egyidejűleg, többoldalú szerződésnél pedig általában meghatározott határidőn belül végzik el. A szerződés aláírása ünnepélyes aktus, melyre nemzetközi udvariassági szabályok alakultak ki. Kétoldalú szerződés esetében például a szerződő felek mindegyike a nála maradó példányt az első helyen, tehát bal oldalt, a másik fél példányát viszont jobb oldalt írja alá. Multilaterális szerződések esetében a szerződés hivatalos nyelvei szerinti alfabetikus sorrendben történik az aláírás. Ha az aláírás útján nem következik be a szerződés kötelező hatályának elismerése, ehhez az aktushoz akkor is fűződnek joghatások. A bécsi egyezmény szerint az aláíró államnak tartózkodnia kell minden olyan cselekménytől, amely a szerződés célját és tárgyát megghiúsítaná.¹⁶⁶

A **megerősítés vagy ratifikáció** igen gyakori módja a szerződés kötelező hatálya elismerésének, bár nincs feltétlen összefüggés a szerződés jelentősége, multilaterális jellege és a ratifikáció előírása között. Másképpen fogalmazva: maga a szerződés rendelkezik arról, hogy megerősítésre szorul-e. A szerződés megerősítése az államfő hatáskörébe tartozik, melyet azonban a parlament előzetes felhatalmazásával gyakorolhat. A ratifikációs eljárás technikai módzatainak alkalmazása során a ratifikációs záradékot rávezetik a szerződés másolatára, melyet a ratifikáló szerv aláírásával és pecsétjével lát el. Az így elkészült ratifikációs okmányokat azután kétoldalú szerződés esetében kicserélik, amiről jegyzőkönyvet vesznek fel, multilaterális szerződés esetében pedig ezeket az okmányokat a szerződés letéteményesének küldik el, aki erről a többi szerződő felet értesíti. A szerződés letéteményesét a szerződés határozza meg (például gyakran az ENSZ főtitkára), aki őrzi a szerződés eredeti példányát, átveszi a csatlakozási okmányokat és a szerződéssel kapcsolatos egyéb nyilatkozatokat

¹⁶⁴ Uo., 9. cikk.

¹⁶⁵ Uo., 10. cikk.

¹⁶⁶ Uo., 10-11-12. cikk.

(fenntartás, ez ellen bejelentett kifogás, felmondás stb.), mindezekről értesíti az érdekelteket, gondoskodik a beiktatásról stb.¹⁶⁷

Sok nemzetközi szerződésnél a szerződő felek a kötelező hatály elismerésének módjaként nem kötik ki a szerződés megerősítését, helyette a **jóváhagyás vagy elfogadás** intézményét alkalmazzák. Elterjedésének számos oka van, melyek közül kiemelendő a lassú és nehézkes ratifikációs eljárás elkerülése.

A szerződés kötelező hatályának elismerése kifejezésre juttatható **csatlakozás** útján is. A csatlakozás az a hagyományos mód, mellyel egy állam – bizonyos feltételek mellett – részesévé válhat általa alá nem írt szerződésnek, sőt esetleg a szerződés megkötésére irányuló tárgyaláson sem vett részt. A csatlakozás megengedhetőségéről vagy maga a szerződés rendelkezik, vagy a részes államok ebben utólag megállapodnak.¹⁶⁸

A nemzetközi szerződések megkötése – mint az előző pontok tükrözik – a szerződést létrehozni kívánó államoknak közös tevékenysége, eltekintve a végső döntő cselekménytől, jelesül a szerződés kötelező hatályának elismerésétől, mely egyoldalú aktus. Hasonlóképpen: a nemzetközi szerződések joga biztosítja azt a lehetőséget is, hogy az állam – egyoldalú aktusa alapján – a szerződésben való **részleges vagy korlátozott részvétel** mellett döntsön. Ezt az **egyoldalú aktust** nevezzük **fenntartásnak**.¹⁶⁹ A fenntartás intézményét a multilaterális szerződéseknel, különösen a sok állam részvételével kötött szerződésnél kezdték egyre gyakrabban és kiterjedtebben alkalmazni. Ezt segítette a nemzetközi szervezetek keretében kötött szerződéseknel az elfogadással kapcsolatos többségi elv alkalmazása is. Fenntartást a szerződés kötelező hatályának elismerése alkalmával lehet tenni, ebből következően a ratifikációnak alávetett szerződés aláírásakor tett fenntartást a kötelező hatály elismerésekor meg kell ismételni. Az 1969. évi bécsi egyezmény főszabályként elfogadja a **fenntartások tételének szabadságát**, melyet azonban három esetben **korlátoz**:

- ha a szerződés tiltja fenntartások megtételét;
- ha a szerződés úgy rendelkezik, hogy csak meghatározott fenntartások tehetők;
- ha a fenntartás összeegyeztethetetlen a szerződés céljával és tárgyával.¹⁷⁰

A fenntartással szemben a többi szerződő fél **kifogást** emelhet, kivéve, ha a szerződés bizonyos fenntartásokat kifejezetten engedélyez. Vannak olyan nemzetközi szerződések, amelyek esetében **valamennyi részes félnek el kell fogadnia** a fenntartást. A fenntartást nem tevő szerződő felek között a szerződés változatlan tartalommal hatályos. A fenntartás előírányzott mértékben módosítja a fenntartást tevő félnek a másik féllel való viszonyában azokat a rendelkezéseket, amelyekre a fenntartás vonatkozik, és ugyanebben a mértékben módosítja ezeket a rendelkezéseket a másik félnek a fenntartást tevő féllel való viszonyában. A fenntartást tevő és az azt kifogásoló fél között a fenntartással érintett rendelkezések a fenntartás mértékéig nem alkalmazhatók, de egyébként a szerződés köztük hatályban van.

A **szerződés hatálybalépése** a szerződések formájától függ. Kétoldalú szerződés esetében – hacsak a felek másképp nem rendelkeznek – a szerződés a ratifikációs okmányok kicserélésével vagy a megerősítés, jóváhagyás megtörténtéről szóló jegyzékváltással lép hatályba. Többoldalú szerződéseknel a felek a hatályba lépést meghatározott számú állam ratifikációjától vagy csatlakozásától szokták függővé tenni. Azon államok számára, amelyek a hatálybalépés előtt helyezték el a letéteményesnél ratifikációs vagy csatlakozási okmányaikat, a hatálybalépés

¹⁶⁷ Uo., 14. cikk.

¹⁶⁸ A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés, 15-16. cikk.

¹⁶⁹ Uo., 2. cím.

¹⁷⁰ Uo., 19. cikk.

időpontja megegyezik a szerződés hatálybalépésével, míg az ezt követő letétbe helyezéseknél a hatálybalépés ebben az időpontban vagy meghatározott időn belül következik be.

Speciális körülményre tekintettel a szerződéskötési eljárás további intézménnyel egészült ki, amellyel a szerződések nyilvánosságát kívánták biztosítani. Ez a **nemzetközi szerződések beiktatása (regisztrációja, nyilvántartása)**. Az ENSZ Alapokmánya szerint: „*minden nemzetközi szerződést és megállapodást a Titkárságnál a lehető leghamarabb be kell iktatni és a Titkárságnak azt közzé kell tennie*”.¹⁷¹ A bécsi egyezmény e kötelezettséget megismétli. A nemzetközi gyakorlatban e regisztrációs kötelezettséget az államok általában teljesítik, ami kiegészül azzal, hogy egyes nemzetközi szervezetek (például az Európa Tanács is) létrehozták a maguk regisztrációs rendszerét. A beiktatás következtében jött létre az ENSZ szerződésgyűjteménye (UN Treaty Series), amely az ENSZ honlapján is elérhető.

Az Alapokmány a beiktatás elmulasztását azzal szankcionálja, hogy a be nem iktatott szerződésre a felek az Egyesült Nemzetek egyetlen szerve előtt sem hivatkozhatnak. Az ilyen szerződés tehát érvényes, kötelezi a feleket, de nem kap az ENSZ-től védelmet, és az azzal kapcsolatban keletkező jogviták a Nemzetközi Bíróság elé sem vihetők.

2.1.3. A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának szabályozása Magyarországon

A nemzetközi jog és a belső jog viszonya

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról két elmélet alakult ki.

A dualista elmélet szerint a nemzetközi jog és a belső jog elkülönül, a nemzetközi kötelezettségeket át kell emelni a belső jogba. Erre jogszabályba foglalással kerül sor, így a belső jogalkalmazó nem közvetlenül a nemzetközi jogot, hanem lényegében az annak kihirdetéséről szóló belső jogot alkalmazza.

A monista elmélet szerint: a nemzetközi jog és a belső jog egységes jogrendszert alkot és a nemzetközi jog külön belső jogi aktus nélkül válik közvetlenül alkalmazandóvá. A nemzetközi jogi szabályt csupán lefordítják az adott ország nyelvére és külön jogszabályba foglalás nélkül csupán a közzétételére kerül sor. Különbözőek az elméletek a tekintetben, hogy ilyenkor a belső jognak vagy a nemzetközi jognak van-e elsőbbsége. A szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény alapján azonban az állam nem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolására, hogy elmulasztotta valamely nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségének teljesítését.

A magyar jogrendszer a mérsékelt dualista modell szerint működik. Magyarország Alaptörvénye Q) cikkének (3) bekezdése szól a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról is, a következők szerint: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

Az Alaptörvény részletes indokolása kiemeli, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ideértve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik.

A nemzetközi jog más forrásai tekintetében az Alaptörvény részletes indokolása kiemeli, hogy a nemzetközi szerződések mellett más írott nemzetközi jogforrások, így például az ENSZ Biztonsági Tanácsa vagy más nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatai, nemzetközi bírói fórumok döntései, illetve az egyoldalú állami jognyilatkozatok egyaránt jelen lehetnek a

¹⁷¹ ENSZ Alapokmány 102. cikk.

magyar jogban és joghatásokat válthatnak ki. Ezek azonban belső jogi transzformációval válnak a nemzeti jog részévé.

A nemzetközi szerződéskötés fázisai a magyar szabályozás alapján

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés terminológiáját követi. A nemzetközi – akár kétoldalú, akár többoldalú – szerződésekkel kapcsolatos eljárás fázisait a 2005. évi L. törvény 2. §-ának b) – f) pontjai határozzák meg, amelyek a következők:

A **nemzetközi szerződés előkészítése** a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező szervnek a szerződéssel kapcsolatos magyar álláspont kialakítására, valamint a szerződés koncepciójának, tervezetének kidolgozására irányuló tevékenysége, valamint a magyar fél szerződéskötési szándékának a másik (többi) szerződő féllel való közlése, így különösen a szerződés koncepciójának vagy tervezetének átadása, javaslattétel tárgyalások folytatására, illetőleg a másik (többi) fél hasonló kezdeményezésének elfogadása. A nemzetközi szerződés előkészítéséhez felhatalmazás nem szükséges sem miniszterelnöki határozat, sem kormányhatározat formájában.

A **nemzetközi szerződés létrehozása** az erre felhatalmazott szerveknek vagy személyeknek az a tevékenysége, amellyel a szerződés tartalmát a másik (többi) féllel folytatandó két- vagy többoldalú tárgyalások útján vagy más megfelelő módon megállapítják, ideértve a megkötendő szerződés szövegének vagy az aláírásra megnyíló szerződés szövegét tartalmazó záróokmányoknak kézjegyükkel történő ellátását (parafálást). A nemzetközi szerződés létrehozásának fázisában a magyar törvény a parafálást tehát a szerződés létrehozásának fogalmához kapcsolja. A nemzetközi szerződés létrehozására felhatalmazás szükséges miniszterelnöki határozat formájában.¹⁷²

A **nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítása (aláírása)** az erre felhatalmazott szerveknek vagy személyeknek az a tevékenysége, amelynek során a szerződés szövegét aláírással vagy egyéb, a leendő szerződés tartalmára vonatkozó közös akaratuk rögzítésére alkalmas eszközzel véglegesen elfogadják anélkül, hogy ez a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését jelentené. A hitelesítés helyett tehát a szöveg végleges megállapításáról rendelkezik a magyar belső szabályozás. A szöveg végleges megállapítására irányuló aktushoz kormányfelhatalmazásra¹⁷³ van szükség, a kormány két ülése között pedig miniszterelnöki

¹⁷² Lásd például: 93/2011. (XI. 3.) ME határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között Ásotthalom és Bački Vinogradi (Királyhalom) között az államhatáron átvezető közúti kapcsolat létrehozásáról szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról: A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (1) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, a nemzeti fejlesztési miniszter és a külügyminiszter előterjesztése alapján 1. egyetértek a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között Ásotthalom és Bački Vinogradi (Királyhalom) között az államhatáron átvezető közúti kapcsolat létrehozásáról szóló megállapodás (a továbbiakban: megállapodás) létrehozásával; 2. felhatalmazom a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy – az érintett miniszterekkel egyetértésben – a tárgyalásokon részt vevő személyeket kijelölje; 3. felhatalmazom a nemzeti fejlesztési minisztert vagy az általa kijelölt személyt, hogy a tárgyalások eredményeként előálló szövegtervezetet kézjegyével lássa el; 4. felhívom a külügyminisztert, hogy a megállapodás létrehozásához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki; 5. felhívom a nemzeti fejlesztési minisztert és a külügyminisztert, hogy a megállapodás létrehozását követően a megállapodás szövegének végleges megállapítására való felhatalmazásról szóló határozat tervezetét haladéktalanul terjesszék a Kormány elé.

¹⁷³ Lásd például: 1699/2015. (IX. 25.) Korm. határozat a Magyarország Kormánya és Türkmenisztán Kormánya között a jövedelem- és a vagyonadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról: A Kormány 1. egyetért a Magyarország Kormánya és Türkmenisztán Kormánya között a jövedelem- és a vagyonadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) bemutatott szövegével; 2. felhatalmazza a

felhatalmazásra.¹⁷⁴ A nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapításáról szóló kormányhatározat vagy miniszterelnöki határozat az aláírásra az Országgyűlés általi megerősítés vagy a Kormány általi jóváhagyás fenntartásával ad felhatalmazást.

A felhatalmazás nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére (ratifikáció, megerősítés) az Országgyűlésnek az Alaptörvény 1. cikke (2) bekezdésének d) pontja szerinti, vagy – az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartozó nemzetközi szerződés esetében – a Kormánynak azon belső jogi cselekménye (jóváhagyás), amellyel az Országgyűlés, illetve a Kormány felhatalmazza a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt vagy a külpolitikáért felelős minisztert arra, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el. Erre felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet ad.¹⁷⁵ A kihirdető törvény továbbá tartalmazza a szerződés hivatalos magyar fordítását és – lehetőség szerint – hivatalos angol nyelvű szövegét, a szerződésnek Magyarország tekintetében történő hatálybalépésének, módosításának és megszűnésének időpontját, amennyiben ez a kihirdető jogszabály elfogadásának időpontjában ismert. Ha ez még nem ismert, annak ismertté válását követően a külpolitikáért felelős miniszter a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett **közleményével** állapítja meg. Ezen kívül tartalmazza a fenntartásokat, kifogásokat és nyilatkozatokat, szükség szerint a szerződés ideiglenes alkalmazásának jóváhagyását, a végrehajtásért felelős szerv megjelölését, valamint szükség esetén a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges jogszabályváltozásokat és egyéb intézkedéseket.

A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és a külpolitikáért felelős miniszternek azon nemzetközi jogi cselekménye, amellyel a kötelező hatály elismerésére felhatalmazást adó jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) alapján nemzetközi síkon a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismeri el. A kihirdető törvény alapján az Országgyűlés ad felhatalmazást a

nemzetgazdasági minisztert vagy az általa kijelölt személyt az Egyezmény bemutatott szövegének – a megerősítés fenntartásával történő – végleges megállapítására; 3. felhívja a külgazdasági és külügyminisztert, hogy az Egyezmény szövegének végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki; 4. elfogadja az Egyezmény kihirdetéséről szóló törvénytervezetet, és elrendeli az Egyezmény szövegének végleges megállapítását követően annak az Országgyűléshez történő benyújtását. A Kormány a törvényjavaslat előadójának a nemzetgazdasági minisztert jelöli ki.

¹⁷⁴ **99/2015. (XI. 19.) ME határozat a Magyarország Kormánya és Ausztrália Kormánya között az ideiglenesen munkát vállaló turisták programjáról szóló Megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról:** A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (2) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, a belügyminiszter, a külgazdasági és külügyminiszter, a nemzetgazdasági miniszter és az igazságügyi miniszter együttes előterjesztése alapján 1. felhatalmazom a külgazdasági és külügyminisztert vagy az általa kijelölt személyt a Magyarország Kormánya és Ausztrália Kormánya között az ideiglenesen munkát vállaló turisták programjáról szóló Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) bemutatott szövegének – a megerősítés fenntartásával történő – végleges megállapítására; 2. felhívom a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a Megállapodás szövege végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki; 3. felhívom a belügyminisztert, valamint a nemzetgazdasági minisztert, hogy a Megállapodás kihirdetéséről szóló törvény tervezetét a Megállapodás végleges szövegének megállapítását követően terjesszék a Kormány elé.

¹⁷⁵ Lásd például: **2015. évi CL. törvény a Magyarország és a Liechtensteini Hercegség között a jövedelem- és a vagyonadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről 1. §** Az Országgyűlés e törvénnyel felhatalmazást ad a Magyarország és a Liechtensteini Hercegség között a jövedelem- és a vagyonadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) kötelező hatályának elismerésére.

150/2015. (VI. 12.) Korm. rendelet Magyarország Kormánya és Izrael Állam Kormánya közötti Filmkoprodukciós Megállapodás kihirdetéséről 1. § A Kormány e rendelettel felhatalmazást ad a Magyarország Kormánya és Izrael Állam Kormánya közötti Filmkoprodukciós Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) kötelező hatályának elismerésére.

köztársasági elnöknek a kötelező hatály elismerésére a „*Magyarország külkapcsolatai szempontjából kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződés esetében*”. Ilyennek minősül, ha olyan tárgykört érint, amelyről az Alaptörvény szerint minősített többséggel elfogadott vagy egyéb törvény rendelkezik, ha az alapvető jogok és kötelezettségek tartalmának meghatározásait és érvényesülésének lényeges biztosítékát érinti, ha hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaz, ha Magyarország joghatósága alá tartozó személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül szabályozza, vagy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó egyéb kérdést érint. A törvény azonban a szerződés jóváhagyását vagy elfogadását a kormány hatáskörébe is utalhatja azzal, hogy hozzájárul a köztársasági elnök vagy a külpolitikáért felelős miniszter nemzetközi jogi cselekményének végrehajtásához.

Ha a szerződést kihirdető jogszabályból következően tehát a köztársasági elnöknek vagy a kormányfőnek kell elismernie, hogy a szerződés a részes államokra kötelező hatállyal bír, a megerősítő, ratifikációs, illetve jóváhagyási okiratot a köztársasági elnök vagy a kormányfő állítja ki. Ezt többoldalú egyezmény esetén letétbe kell helyezni – az egyezmény rendelkezéseinek megfelelően – a nemzetközi szervezetnél vagy a szerződésben megjelölt letéteményesnél, kétoldalú szerződés esetén pedig vagy ünnepélyes keretek között kicserélni a másik féllel, vagy eljuttatni hozzá az okiratot, vagy értesíteni a kötelező hatály elismeréséről szóbeli jegyzék formájában.

A külpolitikáért felelős miniszter feladatai a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás egyes fázisaiban

A **nemzetközi szerződés előkészítése során** a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter – az Országgyűlés és a Kormány által meghatározott külpolitikai elvek figyelembevételével – a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben dönt. A miniszternek és a központi államigazgatási szervnek az általa külföldi állami szervvel vagy nemzetközi szervezettel kötött, nemzetközi szerződésnek nem minősülő megállapodás tervezetét a megállapodás tárgyalásának megkezdése és aláírása előtt a külpolitikáért felelős miniszter részére meg kell küldenie. Ha a megállapodás tervezete alapján a külpolitikáért felelős miniszter azt állapítja meg, hogy a megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül, a továbbiakban a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást kell követni.

A miniszterelnök a miniszternek a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben tett előterjesztése alapján – ami a gyakorlatban egy miniszterelnöknek szóló levél, amelynek melléklete a nemzetközi szerződés létrehozására felhatalmazást adó miniszterelnöki határozat tervezete – ad felhatalmazást **nemzetközi szerződés létrehozására**, továbbá a tárgyalásokkal megbízott személy kijelölésére.

A Kormány – kivételesen indokolt esetben a Kormány két ülése között a miniszterelnök – a miniszternek a külpolitikáért felelős miniszterrel és az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben tett előterjesztése alapján, a létrehozott nemzetközi szerződés szövegének vagy ennek hiányában a szerződés részletes tartalmi elemeinek ismeretében ad felhatalmazást a **nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítására**, továbbá az ennek során eljáró személy kijelölésére. A nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítása (aláírása) során eljáró személy meghatalmazását a külpolitikáért felelős miniszter okirattal tanúsítja. Nincs szüksége meghatalmazási okira a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és a külpolitikáért felelős miniszternek. A tárgyalásokkal megbízott személy kijelölése után a külpolitikáért felelős miniszter állítja ki a meghatalmazási okiratot.

A **nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére** adott felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet tartalmazza, amellyel kapcsolatos

kormány-előterjesztés vonatkozásában a külpolitikáért felelős miniszter szintén társelőterjesztő.

A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére a külpolitikáért felelős miniszter – a kihirdető jogszabály elfogadását követően haladéktalanul – **előterjesztést tesz** a köztársasági elnöknek, amennyiben a kötelező hatály elismerésére az Országgyűlés adott felhatalmazást, vagy ha a szerződésből következően az államfőnek kell elismernie, hogy a szerződés a részes államokra nézve kötelező hatállyal bír. A jogszabály által használt „előterjesztés” kifejezés félrevezető. A gyakorlatban ez egy, a külpolitikáért felelős miniszter által aláírt kísérlőlevél, amelynek melléklete a megerősítő okirat, amit a köztársasági elnök aláír. Ha a jogszabály (kormányrendelet) a szerződés jóváhagyását vagy elfogadását a kormány hatáskörébe utalja, a külpolitikáért felelős miniszter az előterjesztést a miniszterelnöknek teszi meg, jóváhagyási okirat aláírását kérve.

A megerősítő és jóváhagyó okiratok kicserélése vagy letétbe helyezése a külpolitikáért felelős miniszter feladata, amit haladéktalanul elvégez. A külpolitikáért felelős miniszter veszi át továbbá a nemzetközi szerződésben részes másik (többi) szerződő félnek a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésével kapcsolatos okiratait vagy értesítéseit. Többoldalú nemzetközi szerződés esetén értelemszerűen ezt akkor teszi, ha a szerződés szövegében Magyarország lett megjelölve letéteményesként. A külpolitikáért felelős miniszter a fentiekről írásban tájékoztatja a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező minisztert.

Ha a szerződés hatálybalépésének naptári napja a szerződés kihirdetésekor nem ismert, a **szerződés hatálybalépésének naptári napját** a külpolitikáért felelős miniszter annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben közzétett **közleményével** állapítja meg.¹⁷⁶

A nemzetközi szerződés hatálybalépését követően a külpolitikáért felelős miniszter – a másik (többi) féllel egyeztetett módon – haladéktalanul gondoskodik az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 102. Cikke szerinti **nyilvántartásba vételről**.

A nemzetközi szerződés értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban Magyarország és a nemzetközi jog más alanya között felmerült vitát elsősorban az érintettek közötti közvetlen tárgyalások útján kell rendezni. A magyar fél álláspontját a miniszter a külpolitikáért felelős miniszter véleményének figyelembevételével alakítja ki.

A nemzetközi szerződések eredeti példányait a külpolitikáért felelős miniszter őrzi. A külpolitikáért felelős miniszter gondoskodik a többoldalú nemzetközi szerződések letéteményes által hitelesített másolatainak megőrzéséről is. A külpolitikáért felelős miniszter Magyarország nemzetközi szerződéseiről nyilvántartást vezet. A szerződéstár a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályán található. A szerződéstár papíralapú

¹⁷⁶ **A külgazdasági és külügyminiszter 20/2015. (VI. 8.) KKM közleménye** az Európai Közösségek és tagállamaik, valamint Bosznia és Hercegovina közötti Stabilizációs és Társulási Megállapodás kihirdetéséről szóló 2008. évi LV. törvény 2. és 3. §-ának hatálybalépéséről

A 2008. évi LV. törvénnyel a Magyar Közlöny 2008. október 10-i 144. számában kihirdetett, az Európai Közösségek és tagállamaik, valamint Bosznia és Hercegovina közötti, Luxembourgban 2008. június 16. napján aláírt Stabilizációs és Társulási Megállapodás 134. cikke az alábbiak szerint rendelkezik a hatálybalépésről: „Ez a megállapodás azt a dátumot követő második hónap első napján lép hatályba, amikor az utolsó ratifikációs vagy jóváhagyási okmányt letétbe helyezték.” Az utolsó ratifikációs vagy jóváhagyási okmány letétbe helyezésének napja: 2015. április 30. A Megállapodás hatályba lépésének napja: 2015. június 1. A fentiekre tekintettel, összhangban a 2008. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdésével, megállapítom, hogy az Európai Közösségek és tagállamaik, valamint Bosznia és Hercegovina közötti, Luxembourgban, 2008. június 16. napján aláírt Stabilizációs és Társulási Megállapodás kihirdetéséről szóló 2008. évi LV. törvény 2. és 3. §-a 2015. június 1-jén, azaz kettőezer-tizenöt június első napján lépett hatályba.

(eredeti dokumentumokat tartalmazó) és egyben elektronikus dokumentumtár is. A nyilvántartás az egyes nemzetközi szerződések tekintetében tartalmazza:

- a) a szerződés szövege végleges megállapításának helyét és idejét,
- b) a szerződés tárgyát és címét,
- c) a szerződés kötelező hatályának elismeréséről szóló okirat vagy értesítés letétbe helyezésének, illetve kézbesítésének helyét és idejét,
- d) a szerződésnek az egyes részes államok tekintetében történő hatálybalépésének időpontját,
- e) a szerződés kihirdetésének időpontját,
- f) a kihirdető jogszabály számát,
- g) a szerződés ideiglenes alkalmazása esetén az ideiglenes alkalmazás kezdetének és megszűnésének időpontját,
- h) a szerződés módosítására, megszüntetésére, felmondására vagy az abból való kilépésre vonatkozó, a c)–g) pontok szerinti adatokat.

A nyilvántartás tartalmazza továbbá az egyes nemzetközi szerződésekhez fűzött, Magyarország vonatkozásában joghatást kifejtő fenntartások, kifogások és nyilatkozatok szövegét, valamint ezek megtételének és visszavonásának időpontját. A nyilvántartást a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzé kell tenni.

2.2. A nemzetközi szervezetek¹⁷⁷

Bevezetés

A nemzetközi rendszer egésze mindenekelőtt az államokból, ezek egymás közötti kapcsolatrendszeréből, valamint a nemzetközi szervezetekből és intézményekből áll.¹⁷⁸ Az elmúlt évtizedekben további két fontos szereplő tűnt fel ebben a rendszerben: a nem kormányzati szervezetek (non-governmental organizations, úgynevezett NGO-k), valamint a transznacionális vállalatok. Az új szereplők színrelépése és fontos szerepük ellenére a meghatározó tényező továbbra is elsősorban az államok külpolitikája, valamint az irányításuk alatt álló nemzetközi szervezetek tevékenysége maradt.

Noha továbbra is az államok a világrendszer domináns politikai egységei, a nemzetközi szervezetek hasznos funkciókat töltenek be a nemzetközi rendszerben. Fő funkciójuk az államok közötti politikai, gazdasági és minden más területre kiterjedő együttműködés elősegítése és a konfliktus-helyzetek megoldása érdekében kifejtett tevékenység. A modern nemzetközi szervezetek és intézmények számos olyan fórummal és vitarendezési mechanizmussal rendelkeznek, amelyekkel elősegíthető a békés megoldás és az államközi együttműködés helyreállítása.

A nemzetközi szervezetek és intézmények azonban nemcsak – és nem elsősorban – a konfliktusok megoldásában vesznek részt. Különösen fontos a tevékenységük olyan területen is, ahol az államok elsődleges érdekazonossága megnyilvánul, például gazdasági, kereskedelmi, kulturális és számos más kérdésben. Így segítik elő a nemzetközi együttműködést. A modern kor állama tehát egy sor fontos területen együttműködésre, alkalmazkodásra és kompromisszumokra kényszerül, saját jól felfogott érdekében is.

¹⁷⁷ A tankönyv jelen fejezete Blahó András – Prandler Árpád (2011): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Aula Kiadó, Budapest, I–VI. fejezete alapján készült, annak kivonata.

¹⁷⁸ A nemzetközi kapcsolatok egyes alanyairól, így az államról lásd: Bokorné Szegő Hanna (1997): *Nemzetközi jog*, Aula Kiadó, Budapest, 21–23. o.

Teljesen ésszerű tehát, hogy az államok fokozódó nemzetközi együttműködésük elősegítésére a nemzetközi szervezetek és intézmények sűrűsödő hálózatát hozzák létre. A szervezeti funkciók sokrétűsége az államok közötti kapcsolatok bonyolultságát tükrözi. Az ilyen szervezetek diverzifikáltsága is fokozódik, hisz egyre bonyolultabb nemzetközi kérdések „menedzselése” a feladatuk.

2.2.1. A nemzetközi szervezetek fogalma és főbb ismérvei

A **nemzetközi szervezetek** az államközi együttműködés azon formái, amelyek nemzetközi szerződés révén jönnek létre – legalább két vagy három állam között –, állandó struktúrával, azaz legalább egy, de általában több állandó szervvel rendelkeznek, és az alapító okiratukból következően nemzetközi jogalanyisággal vannak felruházva.

A nemzetközi szervezetet tehát államok hozzák létre államok közötti szerződéssel, úgynevezett alapító okirattal.¹⁷⁹ Az alapító okirat tartalmazza a szervezet céljaival, funkcióival, szerkezetével (struktúrájával) és eljárásával kapcsolatos alapvető szabályokat. A nemzetközi szervezet állandó struktúrával, szervekkel, intézményekkel rendelkezik. A legtöbb esetben a szervezetekben legalább három szervet különböztethetünk meg: a közgyűlést, egy szűkebb körű tanácsot és egy állandó titkárságot.

A nemzetközi szervezetek nemzetközi jogalanyisággal rendelkeznek, amely azonban nem eredeti, mint az államok esetében, amelyek (legalábbis az elvi lehetőség szintjén) létrejöttükkel az államközi kapcsolatok területén bármely nemzetközi kötelezettség vagy jog alanyai lehetnek. A szervezetek csak származékos jogalanyok lehetnek, mivel jogalanyiságukat az államok akarategyezéséből származtathatják. Míg az államok jogalanyiséga teljes, a nemzetközi szervezet jogalanyiséga csak korlátozott lehet, mivel a szervezet csak a tagállamok akarata szerint, azaz az alapító okirat által meghatározott mértékben és területen válhat a nemzetközi jogok és kötelezettségek hordozójává.¹⁸⁰

2.2.2. A nemzetközi szervezetek osztályozása

A nemzetközi szervezeteket különböző ismérvek alapján osztályozhatjuk. Az ismérvek esetében a funkcionalitás elvéből indulunk ki, azaz abból, hogy milyen célból hozzák létre az államok az adott szervezetet és ehhez milyen funkciókat állapít meg az alapító okirat. A célok és a funkciók egyúttal meghatározzák a nemzetközi szervezet tagsági körét, konkrét feladatait, a tagállamok vonatkozásában gyakorolt hatáskörét, illetve azt, hogy általános célokat követ, vagy speciális technikai feladatokat lát el.

Egyetemes szervezeteknek nevezzük azokat a szervezeteket, amelyeknek mind a tagsága, mind pedig a feladatai és a felelőssége az egész világra kiterjed. A feladatok és a felelősség vonatkozásában természetesen vannak különbségek még az egyetemes szervezetek között is. Míg például a tagság tekintetében az Egyesült Nemzetek és a szakosított intézmények gyakorlatilag azonos összetételűek, addig a célok és a feladatok tekintetében az ENSZ szinte

¹⁷⁹ Az alapító okirat tehát többoldali szerződés, amelynek elnevezése különböző lehet, így például szerződés (Észak-Atlanti Szerződés vagy az Európai Közösséget létrehozó 1957. évi Római Szerződés), alapokmány (Charter; például az ENSZ Alapokmány), statútum (például a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútuma), alkotmány (Constitution – például a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Alkotmánya), gyakori a megállapodás (Agreement) elnevezés is vagy egyezségokmány (Covenant – A Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya).

¹⁸⁰ Az ENSZ Alapokmánya nemzetközi jellegű feladatokat és célokat állapít meg az ENSZ különböző szervei számára. Ebből kiindulva erősítette meg az Egyesült Nemzetek jogalanyiságát a Nemzetközi Bíróság (az úgynevezett Bernadotte-ügyben, 1949-ben), amikor aláhúzta: „a Szervezet nemzetközi jogalany, és ezért nemzetközi jogok és kötelezettségek címzettje lehet, és megvan az a képessége, hogy jogait nemzetközi úton érvényesítse”. A Nemzetközi Bíróság azt is megállapította, hogy az ENSZ jogalanyiséga a nem tagállamokkal szemben is érvényesül, mivel létrehozása az államok nagy többségének akaratát tükrözi.

minden, az emberiséget érintő fontos kérdéssel foglalkozik, a szakosított intézmények csak a saját szakterületükön fejtik ki egyetemes jellegű tevékenységüket.

Zárt szervezeteknek nevezzük azokat a szervezeteket, amelyek eleve nem törekednek (nem törekedhetnek) univerzális tagsági részvételre és a tagfelvételt csak szigorú földrajzi vagy egyéb más ismérvek, így politikai-jogi értékrend, gazdasági fejlettség stb. alapján engedélyezik. Háromféle zárt szervezetet különböztetünk meg:

1. a **regionális szervezeteket** (például az Amerikai Államok Szervezete, az Arab Államok Ligája, az Európa Tanács, az Afrikai Unió, a Dél-kelet Ázsiai Nemzetek Társulása stb.),
2. a **partikuláris szervezeteket** sajátos funkciókkal (NATO, az Európai Unió, OECD),
3. a **speciális zárt szervezeteket** bizonyos speciális közös érdekekkel (OPEC, Duna Bizottság).

A **kormányközi szervezetek** esetében a határozathozatal az egyes tagállamok képviselőinek kezében van. A szakértői bizottságok vagy a parlamenti közgyűlés jellegű szervek csak ajánlásokat hoznak, amelyek nem kötelezőek a tagállamok számára. Az államok alapvető érdekeit érintő kérdésekben még az államok képviselőiből álló szervek határozatai sem kötik az egyes tagállamokat, eltekintve az alapító okiratokban megfogalmazott nagyon ritka kivételektől (például a Biztonsági Tanács határozatai az Alapokmány VII. fejezete alapján). Még a kötelezőnek elfogadott határozatok sem érvényesíthetők közvetlenül a nemzetközi szervezetek, illetve szerveik által, ehhez szükséges az adott tagállam belső jogi aktusa (törvény stb.). A szervezet tevékenységének pénzügyi fedezetét a tagállamok pénzügyi hozzájárulása, tagdíja biztosítja.

Az **integrációs (szupranacionális) szervezetek** esetén a szervezet, illetve annak egyes szervei eleve fel vannak ruházva a tagállamokra kötelező határozatok meghozatalának jogával. A kötelező jellegű határozatokhoz nem szükséges valamennyi állam hozzájárulása. A szervezeten belül olyan szervek is hozhatnak kötelező jellegű döntéseket, amelyek nem a tagállamok képviselőiből, hanem független (bár az államok által választott) személyekből állnak (például az Európai Unió Bizottsága). A szervezet (vagy szervei) olyan döntéseket is hozhatnak, amelyeket közvetlenül is érvényesíthetnek a tagállamok területén, anélkül, hogy belső jogi transzformációra lenne szükség. (Bár a legtöbb esetben erre is sor kerülhet.) A szervezet pénzügyi autonómiával rendelkezik. Ebből a célból a tradicionális tagdíjbefizetések mellett a szervezet a tagállamok bizonyos pénzügyi forrásait közvetlenül is felhasználhatja (például az Európai Unió).

2.2.3. A nemzetközi szervezetek hatásköre

A tagállamoknak természetesen az az elsődleges érdekük, hogy a hatásköröket (angolul: *powers*, franciául: *compétences*) minél inkább „szó szerint” az alapító okiratból vezessék le, és ne adjanak tág teret az értelmezésnek és a vélelmezésnek. A történeti fejlődés során azonban kialakult az a felfogás is, hogy a szervezet olyan hatáskörökkel is rendelkezhet, amelyek ugyan nincsenek nevesítve az alapító okiratban, de amelyeket vélelmezni lehet, ha szükségesek a szervezet funkcióinak gyakorlásához. Ezt nevezzük a „**vélelmezett, bennefoglalt**” **hatáskörök** elvének (*implied powers, compétences implicites*).

Alapelvként mégis azt szögezhetjük le, hogy a nemzetközi szervezetek általában nem eredeztethetik hatáskörüket saját határozatukkal.¹⁸¹ A **rendeltetésszerű hatáskör** fogalom lényege, hogy a szervezetnek nincs saját, szuverén hatásköre, így hatásköre csak addig terjedhet, amíg az a szervezet funkcióinak elvégzéséhez elengedhetetlenül szükséges.

A hatáskörökről kettős értelemben beszélhetünk: egyfelől a szervezet általános hatásköre és ennek alapján tevékenységének jogszerűsége a tagállamok vonatkozásában, másfelől a szervezet szerveinek egymáshoz való viszonyában.

Az első viszonylatban lényegében arról van szó, hogy **a szervezet egyáltalán beavatkozhat-e a tagállam belső joghatósága alá tartozó ügyekbe**. A „hagyományos”, azaz kormányközi szervezetek esetében az alapító okiratok kifejezett rendelkezéseket tartalmaztak és tartalmazznak a beavatkozás tilalmáról. Az ENSZ Alapokmány 2. cikk 7. bekezdése kimondja: „A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely állam belső joghatósági körébe tartoznak...”. Fontos kivételt jelentett már 1945-ben is az, hogy „ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti”.

Az **integrációs szervezetek esetében** az alapító okiratok értelemszerűen szélesebb hatáskört biztosítanak a szervezeteknek, ezért nem találunk „be nem avatkozási klauzulát” a rendelkezések között. A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor garanciákat tartalmaz az uniós és tagállami hatáskörök szétválasztására.¹⁸² A megfelelő egyensúlyt azonban egy viszonylag újonnan kialakult elv és fogalom hivatott megteremteni: **a szubszidiaritás elve**. Eszerint az Unió csak olyan kérdésekben kompetens, amelyeket a különböző szinteken (régiók, tagállamok) csak együttes fellépéssel lehet megoldani. Más esetekben a „kisegítő elvnek” megfelelően a helyi, illetve a nemzeti hatóságoknak kell eljárniuk. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és arányosság elvei az irányadóak. A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió a tagállamok által a Lisszaboni Szerződésben ráruházott hatáskörök keretén belül jár el az abban foglalt célok megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződés nem ruházott át az Unióra, a tagállamoknál marad. A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.¹⁸³

Az **egyes szervek közötti hatáskör elosztása** a szervek között szintén vita forrása lehet. Így például az ENSZ Alapokmánya világos hatásköri elosztást állapít meg a hat fő szerv között. Különösen fontos volt és maradt a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés közötti hatáskörmegosztás, vagy például az, hogy a Biztonsági Tanács döntései nem vethetők alá a Nemzetközi Bíróság esetleges felülvizsgálatának (*judicial review*).

2.2.4. A nemzetközi szervezetek tagsága és a megfigyelők

A nemzetközi szervezeteket tagállamaik hozzák létre. A jogokat és kötelezettségeket tekintve a tagság három formáját különböztetjük meg:

¹⁸¹ „...the powers of international organisations are limited to those attributed to them by states. International organizations may not generate their own powers.” H. G. Schermers – N. M. Blokker (2003): *International Institutional Law*, Fourth Revised Edition, Martinus Nijhoff, Boston–Leyden, 141. o.

¹⁸² Lásd a Lisszaboni Szerződés Hatáskörök típusai és területei címét.

¹⁸³ Lásd a Lisszaboni Szerződéshez csatolt „A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról” szóló Jegyzőkönyvet, valamint „A megosztott hatáskörök gyakorlásáról” szóló Jegyzőkönyvet.

A **teljes jogú tagságon** belül meg lehet különböztetni az eredeti (alapító) és a később felvett tagokat. Bár ez nem jelent jogi különbséget a tagok szervezeten belüli státusában, mégis van bizonyos történelmi-politikai jelentősége. Fontosabb kérdés az, hogy a teljes tagságot az alapító okiratok milyen feltételekhez és ismérvekhez kötik.¹⁸⁴ Lehet-e egy nemzetközi szervezet teljes jogú tag egy másik szervezetben? Főszabály, hogy a nemzetközi szervezetek általában csak megfigyelői státuszt kapnak a másik nemzetközi szervezetben. A legfontosabb kivétel az Európai Unió, amely számos szervezetnek tagja, így például a Kereskedelmi Világszervezetnek, a FAO-nak és számos más, nyersanyag- és halászati, környezetvédelmi, közlekedés- és energiapolitikai kérdésekkel foglalkozó szervezetnek.

A **társult (associate) tagság** korlátozott jogokkal járó, különleges formájú részvételt jelent a nemzetközi szervezetekben. Történetileg ez az intézmény még a gyarmatok és a fél-autonóm jogokkal rendelkező entitások részvételét volt hivatva elősegíteni, elsősorban az ENSZ szakosított intézményeiben. Magyar vonatkozásban különösen fontos volt az Európai Unióval kialakult társult tagsági viszonyunk, amelynek alapját az EU-val kötött Európai Megállapodás adta uniós csatlakozásunk előtt (1994).

A **részleges (partial) tagság** fogalma kevésbé ismert, mint a társult tagságé. A különbség az, hogy a részleges tagok teljes joggal vesznek részt egy szélesebb értelemben vett szervezet egyes szervezeteiben vagy szerveiben, bár nem tagjai az „anya”-szervezetnek. Így például Svájc nem volt még tagja az Egyesült Nemzeteknek, de az ENSZ „családon” belül már tagja lett számos szakosított intézménynek, valamint az UNICEF-nek, az UNCTAD-nak, a Nemzetközi Bíróság Statútumának.

Csaknem valamennyi nemzetközi szervezet lehetőséget ad arra, hogy tagjain kívül mások is részt vegyenek munkájában. A részvétel jellege, terjedelme és korlátai változnak, és még jelenleg sem beszélhetünk arról, hogy nemzetközi jogi tekintetben teljesen kialakult, egyöntetű szabályokkal rendelkező intézményről lenne szó a **megfigyelők** tekintetében. A megfigyelők valamilyen formában jelen lehetnek a nemzetközi szervezet szerveinek ülésein, de soha nem szavazhatnak. Ezzel a korlátozással együtt jelenlétük bizonyos jelentőséget kölcsönöz a megfigyelőknek, hiszen valamilyen, elsősorban informális módon befolyásolhatják a döntéshozókat. Másodsorban a megfigyelők jogosultságai erőteljesen különböznek attól függően, hogy milyen entitásokról van szó. Míg a nemzetközi szervezetek tagjai csaknem kizárólag az államok, és ez vonatkozik a társult és részleges tagságra is, addig a megfigyelők esetében a következő öt kategóriát találjuk: államok, nemzeti felszabadító szervezetek, nemzetközi (kormányközi) szervezetek, nemzetközi nem kormányzati szervezetek és természetes személyek.

2.2.5. A nemzetközi szervezetek belső működésére vonatkozó általános szabályok

A nemzetközi szervezetek szervei és egymáshoz való viszonyuk

A nemzetközi szervezeteknek legalább egy, de általában több állandó szervük van, amelyek viszonylagos függetlenséget élveznek a tagállamoktól. A II. világháború után létrejött szervezetek esetében **hat főszervet** különböztethetünk meg: plenáris döntéshozó szervek; nem

¹⁸⁴ Ilyen előfeltételt tartalmaz például az ENSZ Alapokmánya, miszerint „Az Egyesült Nemzetek tagja lehet minden más (azaz nem eredeti) békeszerető Állam, amely a jelen alapokmányban foglalt kötelezettségeket vállalja, és a [...] kötelezettségek teljesítésére képes és hajlandó.” Az Európa Tanács tagja csak olyan európai állam lehet, amely képes és hajlandó elfogadni a jogállamiság, az emberi jogok stb. alapelveit, és kész azok megvalósításáért munkálkodni (3. és 4. cikk).

plenáris döntéshozó szervek; plenáris tanácsadó szervek; nem plenáris tanácsadó szervek; titkárságok; bíróságok, választott bíróságok és ténymegállapító bizottságok.

A nemzetközi szervezetnek legalább egy állandó szervvel kell rendelkeznie. Ez minden esetben a valamennyi tagállam képviselőiből álló **plenáris értekezlet**.¹⁸⁵ A részvételt tekintve a főszabály az, hogy a tagállamok szabadon határozhatnak az őket képviselő küldöttségek szintjéről és összetételéről. Feladataikat tekintve bármely kérdéssel foglalkozhatnak a hatáskörükre vonatkozó megszorítások keretén belül. A plenáris üléseken rendszerint először általános vitára kerül sor. Ezt követően – vagy esetleg párhuzamosan – a napirenden szereplő kérdések jelentős részét munkabizottságokban vitatják meg, majd a munkabizottságok ajánlásait jelentés formájában a plenáris ülés elé terjesztik végleges határozathozatalra.

A plenáris döntéshozó szervek a napirenden szereplő kérdések nagy száma és a viszonylag ritkán tartott ülésszakok miatt rendszerint nem képesek gyorsan reagálni és megoldani a legfontosabb és sürgős feladatokat. Ezeken a fórumokon nagyon időigényes az álláspontok kialakítása és a döntéshozatal, ezért csak korlátozott mértékben láthatják el a szervezet hatáskörébe tartozó feladatokat. Minderre tekintettel az egyetemes jellegű és regionális szervezeteknél **nem plenáris döntéshozó szervek** is működnek. Legtöbb esetben már az alapító okiratok gondoskodnak e szervek létrehozásáról, megállapítva hatáskörüket és összetételükre, a megválasztásukra vonatkozó fő szabályokat. Hatáskörüket tekintve e nem plenáris döntéshozó szerveket két csoportra oszthatjuk: végrehajtó és/vagy irányító típusú testületekre (*executive and/or governing boards*). A **végrehajtó testületek** feladatai közé tartozik a plenáris döntéshozó szervek határozatainak végrehajtása, a titkárságok folyamatos tevékenységének ellenőrzése. Reagálnak a gyors intézkedést igénylő helyzetekben. Előkészítik a plenáris szervek napirendi tervezetét, és ajánlásokat dolgoznak ki. Évente legalább egyszer, de általában kétszer üléseznek. Az **irányító típusú testületek** jellemző vonása, hogy az alapító okirat szerinti hatáskörük eleve kiterjedhet egyes olyan fontos területekre is, amelyek nem tartoznak a plenáris döntéshozó szervek feladatai közé. A legismertebb példa erre az ENSZ Biztonsági Tanácsa, amelynek hatásköre a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében lényegesen meghaladja az ENSZ Közgyűlés hatáskörét.

Mivel a kormányközi szervezeteken belül jellegükből következően a döntéshozatal a kormányképviselek kezében van, a II. világháború óta egyre erősödő tendencia az, hogy – legalább a tanácsadás szintjén – működjenek a nemzeti parlamentekhez hasonló, képviseleti jellegű szervek, úgynevezett **plenáris tanácsadó szervek** is. Az első parlamentáris tanácsadó testület az Európa Tanács keretében jött létre 1949-ben Parlamenti Közgyűlés (*Parliamentary Assembly*) néven. Az összetételt illetően főszabályként érvényesül a lakosság száma szerinti hozzávetőleges arányosság és az, hogy a képviselőket a nemzeti parlamentek delegálják. Akár delegálják a parlamenti közgyűlések tagjait, akár választják, fontos jellegzetesség az is, hogy összetételük tükrözi a pártok szerinti elköteleződést. Így az egyes parlamenteken belül külön-külön frakciók alakulhatnak (például szocialista, néppárti-konzervatív, liberális stb.).

A gyakorlatban csaknem minden nemzetközi szervezetben létrehoznak **nem plenáris tanácsadó szerveket**, azaz kisebb-nagyobb létszámú bizottságokat, azzal a feladattal, hogy a

¹⁸⁵ A szakirodalomban gyakran ezt a típust „általános kongresszusnak” (*General Congress*) hívják. Elnevezésük különféle lehet. Gyakori a közgyűlés (például az ENSZ Közgyűlés – *General Assembly*) vagy általános konferencia, mint egyes szakosított intézmények (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, UNESCO), valamint a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség esetében. Hívják „gyűlésnek”, közgyűlésnek is (*Assembly*), „kongresszus” elnevezés is használatos. Zárt szervezetekben a plenáris döntéshozó szervet a legtöbb esetben „Tanácsnak” (*Council*) nevezik. Ezt használják, többek között, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében, az Európai Unióban, az OECD-ben és az Arab Államok Ligájában. Az elnevezések különféleségét mutatja, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek a „Kormányzótanács” (*Board of Governors*) megjelölést alkalmazzák, így például az IMF, a Világbank, az EBRD.

plenáris vagy nem plenáris döntéshozó szervek munkáját elősegítsék. Néha a „tanácsadó” jelző már elnevezésükben is szerepel, sok esetben azonban „csak” bizottságoknak hívják ezeket a testületeket, de elsődleges feladatuk mindenképpen az ajánlások formájában megfogalmazott tanácsadás. Bár szigorú kritériumokat nem találunk, a viszonylag kisebb létszámú és szűkebb feladatkörrel rendelkező bizottságokat angolul „committee”-nek, míg a nagyobb létszámú és szélesebb feladatkörű bizottságokat „commission”-nak hívják.

Nem létezik olyan nemzetközi szervezet, ahol ne működne **titkárság**. A titkárság fő feladatait is az alapító okiratok rögzítik. Bizonyos eltérésekkel állandó feladatuk a szervezet igazgatási tevékenységének ellátása, a napirenden lévő kérdésekhez háttér-dokumentáció és elemzés készítése, a vonatkozó határozatok alapján közvetítői, jószolgálati és békéltető szerep, technikai segítségnyújtás a tagállamoknak (szakértők révén), egyes kérdésekben kezdeményezési jog; letéteményesi szerep betöltése nemzetközi szerződések esetében stb.

A nemzetközi szervezetek eljárási szabályai

A belső, szervezeti keretekkel és működéssel kapcsolatos szabályok

Az alapító okirat rendszerint csak általában rendelkezik a főszervek összehívásáról. A részletes szabályozást (a gyakoriságot, az időzítést) az eljárási szabályok, illetve az azonos szerepet játszó, a szervezeti működésre vonatkozó határozatok tartalmazzák.

Az ülésszakokon és az üléseken részt vevő **képviselők és küldöttségek részvételére** vonatkozóan is vannak szabályok. Az eljárási szabályok szerint szükség van megbízólevél (*credentials, lettre de créance*) kiállítására. Itt jegyezzük meg, hogy az olyan ülésszakokon vagy diplomáciai konferencián részt vevő küldöttségeknek – illetve a küldöttségek vezetőinek –, amelyeken valamilyen nemzetközi jogi jellegű szerződést fogadnak el, meghatalmazó okirattal (*full powers, pleins pouvoirs*) kell rendelkezniük.

A folyamatosan működő szervezeteken belül a következő ülésszak ideiglenes **napirendjének** fő vonalai már a megelőző ülésszakon elfogadott határozatok alapján kialakulnak. Általában a titkárságok feladata, hogy a határozatok – illetve a tagállamoktól időközben megérkezett javaslatok – alapján összeállított ideiglenes napirendet időben megküldjék a tagállamoknak. Ez az ideiglenes napirend kerül betérjesztésre az ülésszak kezdetén, amikor még ki lehet egészíteni új javaslatokkal. A módosított napirendet végül a plenáris ülés fogadja el.

Az egyes szervezetek és szerveik működésének irányítása végett a részt vevő tagállamok képviselőiből **tisztségviselőket (officers)** választanak. A legfontosabb tisztségviselő az elnök, de nem elhanyagolható szerepet játszanak az alelnökök, valamint a rapporteur (az „előadó”, a „jelentéstevő”) is. Az **elnök** kiválasztásának két fő módja van: választás, amelynek során a rotáció elvét is figyelembe vehetik, valamint az automatikus rotáció. Megválasztása esetén az elnök általában nem jár el saját küldöttsége nevében és nem vesz részt aktívan a küldöttség munkájában, amelynek tevékenységét ez esetben a küldöttség rangidős tagjának kell vezetnie. Az „ideális” elnöknek törekednie kell arra, hogy a napirenden szereplő kérdésekben optimális, lehetőleg konszenzus alapján elfogadott döntések szülessenek.

Az egyetemes és regionális szervezetekre jellemző elsősorban az, hogy az elnök mellett több más tisztségviselőt is választanak, akik az elnökkel együtt – közkeletű francia elnevezéssel – a **Bureau-t** alkotják. Az **alelnökök** viszonylag formális feladata az, hogy az elnököt helyettesítsék akadályoztatása esetén. Sokkal fontosabb azonban az a szerepük, hogy a különböző földrajzi és egyéb csoportokat képviseljék és segítsék az elnököt az adott ülésszak érdemi és eljárási feladatainak ellátásában. Az alelnökök mellett a Bureau tagjai rendszerint még az egyes fő- vagy munkabizottságok elnökei is, akiknek így lehetőségük nyílik arra, hogy rendszeresen (és informálisan) beszámoljanak az adott kisegítő szerv működéséről. Az ENSZ Közgyűlésen az irányító testületet *General Committee*-nek nevezik. Használatos még másutt a

steering committee elnevezés is. A **rapporteur**ök feladata az, hogy az adott szerv nevében az egyes napirendi pontokkal kapcsolatos vitákban elfogadott határozatokról jelentést nyújtsanak be a felső, irányító szervnek. A plenáris döntéshozó szervezetekben ezért nem, hanem csak a nem plenáris döntéshozó vagy egyéb kiegészítő szervezetekben választanak rapporteuröket. A rapporteur is a tagállamok küldöttségei jelölik, és a kialakult szokás szerint elsősorban a rangban fiatalabb diplomaták közül választják meg.

A nemzetközi szervezetek gyakorlatában fontos szerepet játszanak a **nyelvekre vonatkozó szabályok**. 1974-től az ENSZ-en belül hat nyelvet használnak: angol, arab, francia, kínai, orosz és spanyol. A titkárságok viszont általában két munkanyelvet, elsősorban az angolt és a franciát használják. A szimultán tolmácsolás és a dokumentumok lefordítása valamennyi szervezetben kiemelkedően költségigényes tevékenység, ami a titkársági költségek jelentős részét teszi ki.

Az ügyrenddel kapcsolatos szabályok

Az eljárási szabályokon belül kitapintható egy olyan szabályegyüttes, amely a szorosabb értelemben vett ügyrendre, ügymenetre (*conduct of business*) vonatkozik. Ezek a szabályok a következő kérdéscsoportokra oszthatók: az általános vita; az egyes napirendi pontok feletti vita; a felszólalások korlátai; az eljárási indítványok.

Az **általános vita** elsősorban az egyetemes jellegű szervezetekben legtöbbször nyílt üléseken folyik, ahol a média, a nem kormányzati szervezetek és bárki más is jelen lehet. Ritka esetben – a vitatott ügy jellegére tekintettel – zárt ülést is elrendelhetnek (például a Biztonsági Tanácsban). A zárt szervezetek nagy részénél a munkajelleg erősítése és időkímélés miatt nem is kerül sor általános vitára, hanem az elfogadott napirendi pontok sorrendjében a konkrét kérdésekkel foglalkoznak. Az általános vitára történő bejelentkezés a titkárság ezzel foglalkozó részlegénél történik. A szuverén egyenlőség elve alapján a felszólalások sorrendjét tekintve elvileg a bejelentkezés sorrendje a mérvadó. Ha ez megvalósíthatatlan, sorsolással döntenek.

A **napirendi pontok feletti vita** esetén a felszólalásoknak a napirendi pontra kell korlátozódniuk, azaz nem térhetnek ki általános politikai kérdésekre (hacsak nem általános vitáról van szó), ezért az egyes államok bírálatára sem, ha az nem függ össze a napirenden lévő kérdéssel.

A **felszólalások legáltalánosabb korlátozása** a beszéd időtartamára vonatkozhat. Állam- és kormányfők felszólalásait ugyan általában „nem illik” időben korlátozni, de még itt is találkozhatunk adott esetben lényeges (10–15 percre történő) megszorításokkal. További szabály, hogy egy bizonyos idő elteltével már nem lehet felszólalásra jelentkezni. Az elnöki hatáskör kiterjedhet azokra a ritka esetekre is, amikor a szónok többszöri figyelmeztetés után sem fejezi be az időkorlátokat megsértő – vagy másokat sértegető – felszólalását. Ilyenkor az elnök elrendelheti a szónok mikrofonjának kikapcsolását.

Az államok egyenlősége és a demokrácia ismert játékszabályai alapján lehetőség van arra is, hogy a képviselők válaszoljanak az államukat, küldöttségüket vagy saját személyüket sértő és vádló felszólalásokra. Szabály szerint a válaszokra és a viszontválaszokra akkor kerül sor, amikor az adott napirendi pont vitájára jelentkezők aznap már mind felszólaltak. A válaszok és a viszontválaszok időtartamát erőteljesen korlátozzák.

A nemzetközi szervezetek és konferenciák szabályzata a fentiekén kívül számos lehetőséget biztosít az elnöknek és az egyes küldöttségeknek, hogy adott esetben elősegítsék, gyorsítsák, vagy lassítsák és megakadályozzák a döntéshozatalt. A felsorolás sorrendjében az alábbi **eljárási indítványoknak** van prioritásuk egymással szemben: az ülés felfüggesztése, az ülés berekesztése, a tárgyalta napirendi pont vitájának elhalasztása, vagy a tárgyalta napirendi pont lezárása (általában határozathozattal.)

Az eljárási indítványok között különleges helyet foglal el az **ügynevezett ügyrendi indítvány (point of order)**, amely csak eljárási kérdésre vonatkozhat és nem a napirenden levő kérdés érdemére. Az indítvány csak olyan ügyre vonatkozhat, amely az elnöki hatáskörbe tartozik, ezért az elnök megteheti, hogy vita nélkül, azonnal bejelenti a javaslattal kapcsolatos döntését.

A nemzetközi szervezetek határozatai és a döntéshozatal

A döntéshozatalról általában

Döntéshozatalon azt a folyamatot kell érteni, amelynek eredményeként az adott szervezeten vagy szervén belül sor kerül a tagállamok véleményének összehangolására. Az összehangolás nem mindig jár teljes nézetazonossággal, bár minden szervezet (szerv) vonatkozásában elmondható, hogy a részt vevő tagállamok alapvető érdeke a minél szélesebb körű egyetértés kimunkálása. A döntéshozatal során szigorúan követni kell a szervezet „jogát”, azaz az alapító okirat és az eljárási szabályzat idevágó rendelkezéseit. Így kerülhet sor a döntéshozatal „végtermékének”, a határozatnak az elfogadására, amely így a szervezet akaratának a kifejezése.¹⁸⁶

A **határozathozatalhoz szükség van az ügynevezett quorumra**. A latin *quorum* szó ebben az esetben azt jelenti, hogy az adott taglétszám bizonyos százalékának jelen kell lennie. Először önmagának az ülésnek a megnyitásához van szükség bizonyos százalékra, az esetek többségében a küldöttségek egyharmadára. Még fontosabb, hogy hány küldöttségnek kell jelen lennie a határozathozatalnál. A legtöbb esetben a határozathozatalhoz minimálisan a tagállamok 50 százalékának, plusz egy küldöttségnek a jelenléte szükséges.

A határozattervezeteket mindenekelőtt ki kell dolgozni és be kell nyújtani az adott szervhez. Ezt megteheti bármely küldöttség, de igen gyakori, hogy több állam küldöttsége együttesen alakítja ki véleményét és azt egy határozattervezetben fogalmazza meg. A **határozatoknak** kialakultak a hagyományos formái, mint például az, hogy egy bevezető **preambulumban** utalás történjék a kérdés hátterére, a tárggyal kapcsolatban korábban elfogadott határozatokra és egyéb fontos fejleményekre, majd a **rendelkező részben** fogalmazzák meg a határozat tényleges mondanivalóját. A határozattervezethez a részt vevő küldöttségeknek joguk van módosításokat (*amendment*) benyújtani. A vita után először a módosításokról szavaznak, legelőször arról a módosításról, amely tartalmilag a legtávolabb áll az eredeti tervezettől.

A döntéshozatal főbb formái

Még a többségi döntéshozatalon alapuló eljárásban is számos példát találunk arra, hogy a részt vevő államok teljes **egyhangúsággal** döntenek egy adott kérdésben. Ez mindig emeli az elfogadott határozat politikai és bizonyos vonatkozásban a jogi súlyát is. Előfordulhat viszont, hogy az alapító okirat szabja meg követelményként a teljes egyhangúságot. Ezzel a módszerrel inkább a zárt, kisebb szervezetekben találkozunk, így például az Európai Unió, a NATO, az OECD vagy az OPEC esetében.

Már a Nemzetek Szövetsége is ismerte azt az eljárást, hogy eljárási-szervezési kérdésekben a teljes egyhangúság helyett **egyszerű többséggel** döntöttek. Az ENSZ Alapokmányban és sok más szervezet alapító okiratában helyet kapott a fontos és egyéb, azaz eljárási kérdések közötti megkülönböztetés. Míg a fontos kérdések esetében **kétharmados többségre**, addig az egyéb, eljárási kérdésekben egyszerű többségre van szükség. Azt, hogy mi tekintendő fontos kérdésnek, legtöbbször az alapító okirat, esetleg az eljárási szabályzat határozza meg.

A **súlyozott szavazási rendszert** először az I. világháború utáni békekonferenciákon alkalmazták, ahol a nagyhatalmak ötszörös, a középhatalmak két-háromszoros szavazati súllyal

¹⁸⁶ Vö.: Ustor Endre (1971): *Decision-making in the Council for Mutual Economic Assistance*, Recueil des Cours, Academy of International Law, Sijthoff, Leiden, III., 174. o.

rendelkeztek a kisállamokhoz képest. A súlyozott szavazás – amelynek számos bírálója is van, akik elsősorban az államok szuverén egyenlősége elvét hangsúlyozzák – mindenekelőtt azokra a II. világháború után létrejött szervezetekre jellemző, amelyekben a gazdasági és pénzügyi realitásokat számításba kellett venni. Nem meglepő ezért, hogy a súlyozott szavazási rendszer két fő területen alakult ki: a nemzetközi pénzügyi intézményeknél és napjaink legfontosabb integrációs szervezetében, az Európai Unióban.

A latin eredetű „konszenzus” szó szerint egyetértést, az „érzelmek egybeesését” jelenti. A **konszenzust** negatív oldalról megközelítve úgy lehet meghatározni, hogy olyan, szavazás nélküli határozathozatal, amikor a résztvevők köréből senki sem utasítja el hivatalosan az elfogadandó javaslatot. Ebből kiindulva angolul gyakran nevezik „*no objection procedure*”-nek is.

A szavazás **lebonyolításának módjára** vonatkozólag három módszer alakult ki: a nyílt, a titkos és a név szerinti (*roll-call*) szavazás. A legáltalánosabb és nyilvánvalóan a leggyorsabb módszer a **nyílt szavazás**. Nyílt szavazás általában kézfelemeléssel történik. **Titkos szavazást** a fontos kérdések egyes kategóriáinál alkalmaznak, különösen választások esetében. A **név szerinti** szavazásnál a küldöttségeket abc-sorrendben (a kezdő ország nevét több esetben sorshúzással döntik el) szólítják fel, hogy szavazzanak. A névsor szerinti szavazás esetében a küldöttségekre nagyobb politikai és pszichológiai nyomás nehezedik.

Általánosan elfogadottá vált a **tartózkodás** intézménye. Eszerint az „igen” és a „nem” szavazat helyett az adott küldöttség dönthet a tartózkodás mellett. Ezt legtöbbször politikai okok indokolják, azaz az adott ország el kívánja kerülni a konfrontációs jellegű határozat vonatkozásában a nyílt állásfoglalást. A tartózkodások száma jelentős hatást gyakorolhat a határozattervezet elfogadására, mivel a tartózkodás nem számít szavazatnak, s így befolyásolhatja az „igen” és „nem” szavazatok arányát. (Például azt, hogy sikerül-e kétharmados többséget elérni.)

Meg kell említeni még a „**nem vesz részt a szavazásban**” formulát is. Ez a tartózkodás egyik formája, amennyiben nem számítható be szavazatként. A „nem vesz részt a szavazásban” fordulat használata névsor szerinti szavazás esetében azt kívánja jelezni az e formulát alkalmazó országok részéről, hogy nem értenek egyet még a kérdés napirendre tűzésével sem, és ezért nem vesznek részt a határozathozatalban.

A nemzetközi szervezetek titkársága. A nemzetközi „közszolgálat” (International Civil Service)

Az ENSZ Alapokmány 100. cikke megfogalmazza: „A Főtitkár és a tisztviselői kar kötelességük teljesítését illetően sem valamely kormánytól, sem a Szervezeten kívül álló más hatóságtól utasítást nem kérhetnek és nem kaphatnak.” E kötelezettség másik oldalaként természetesen a tagállamoknak is tilos befolyásolniuk a titkárságot és tagjait. A legfontosabb alapelv tehát a **függetlenség**.

A függetlenség alapelvével szorosan összefügg a **szervezet alapító okiratában foglaltak és határozatai lojális végrehajtásának elve**.

Harmadikként a titkárságok összetételére vonatkozó **méltányos (arányos) földrajzi elosztás elvét** említjük. Látszólag ez az elv ellentmondásban van azzal a követelménnyel, hogy a nemzetközi közszolgálatban a felkészültségnek és rátermettségnek van elsődleges szerepe. E követelmény alkalmazása során azonban biztosítani kell azt is, hogy a szervezet jellegétől függően a titkárság összetételében is tükröződjék – különösen az egyetemes jellegű és nagyobb zárt szervezetekben – egyrészt a tagállamok egyenlősége, másrészt, és ez talán még fontosabb, a különböző nemzeti sajátosságok, az eltérő politikai és kulturális értékek diverzitása és összehangolása. Ellenkező esetben néhány ország vagy országcsoporthoz tartozó tisztviselői egyoldalú

befolyást gyakorolhatnának, túlsúlyba kerülnének. A kisebb szervezetekben a méltányos földrajzi elosztás elvét nehezebb követni.

Ahogy az egyes államokban a nemzeti köztisztviselői kar jogait és kötelezettségeit általában egységes elvek szerint szabályozzák, ugyanúgy a nemzetközi közszolgálatban (*international civil service*) is kialakultak bizonyos közös elvek és szabályok.

A titkárságra vonatkozó lojalitás elvéből kiindulva a tisztviselőnek is elsődleges kötelezettsége, hogy lojális legyen a szervezethez. Nem fogadhat el utasításokat saját kormányától, nem kötelessége, hogy hazája érdekeit érvényesítse a szervezeten belül. Ez egyébként is a hazája által delegált küldöttségek, illetve a szervezet mellett működő állandó képviselő feladata. A szervezethez fűződő lojalitás azonban nem zárja ki a saját államához, hazájához is fűződő lojalitását. Ez a **kettős lojalitás** elve. A hazája iránti lojalitás az adott esetben inkább passzív jellegűnek mondható: például követheti a hazai közélet eseményeit, tagja lehet politikai pártnak, de ott aktív tevékenységet nem folytathat, választott (például parlamenti) tisztséget nem tölthet be stb.

A lojalitás elvével szorosan összefügg a **pártatlanság elve** (*impartiality*). Az angol kifejezés mutatja, hogy ez elsősorban nem „pártonkívüliséget” jelent, hanem a tisztviselőnek a szervezeten belüli fellépését, semleges magatartását. A szervezetben részt vevő tagállamok által képviselt álláspontok következtében kialakuló politikai, ideológiai vitákban vagy egyes államok, állameszoportok ellen irányuló bírálatok esetén a tisztviselőtől **pártatlanság, semleges magatartás** várható el. A pártatlanság folyamánya az is, hogy csak engedéllyel fogadhat el elismerést vagy kitüntetést akár saját hazájától, akár más országtól vagy szervezettől.

A titkárságokra vonatkozó **függetlenség** elve a nemzetközi köztisztviselőre is vonatkozik. Ez mindenekelőtt jogi függetlenséget jelent, amely a székhelyországot kötelezi mentesség nyújtására. A függetlenség elvének saját országával szemben is érvényesülnie kell: hivatali tevékenysége körében kifejtett nézeteiért, álláspontjáért sem munkaviszonya alatt, sem pedig később – amikor visszatér hazájába – nem szabad felelősségre vonni.

A felsorolt elvek a nemzetközi tisztviselőt kötelezik és egyúttal védik munkája során. Végül említsük meg azt a hármas követelményt, amelyet az ENSZ Alapokmány 101. cikkének 3. bekezdése sorol fel, és amelyeket általánosan elfogadottaknak tekinthetünk valamennyi nemzetközi szervezet vonatkozásában: „A tisztviselők kiválasztásánál és az alkalmazási feltételek megállapításánál a munkateljesítmény, a hozzáértés és az erkölcsi feddhetetlenség legmagasabb foka biztosításának szükségét kell irányadó szempontnak tekinteni.”

A legtöbb nemzetközi szervezet – a függetlenség elvét követve – a felvételek során nem kéri ki a tagállamok egyetértését. Ez elsősorban a „**junior**”, azaz a **viszonylag kezdő**, alsóbb szintű státusok betöltésére vonatkozik. Ilyenkor a legtöbb esetben alkalmassági vizsgákon (*national competitive examination*) vehetnek részt a jelentkezők, ezután kerül sor szóbeli meghallgatásukra és interjúkra, majd szerencsés esetben a felvételre.

Ezzel szemben a legtöbb nemzetközi szervezetben – különösen a **felsőbb szintű vezetői állomány vonatkozásában** – számos alkalommal előfordul, hogy egy adott állam kormányának támogatását (*secondment*) élvező jelöltet neveznek ki. Az ENSZ főtitkárhelyettesei között például a Biztonsági Tanács állandó tagországainak állampolgárait mindig ott találjuk, és az egyes földrajzi régiók államainak kiváló képviselőit is. Másik fontos példaként említjük az Európai Unió Bizottságát, amelynek főigazgatóit a tagállamok jelölik, de megválasztásuk után már kormányuktól függetlenül látják el feladataikat.

A méltányos földrajzi elosztás elvét hivatott megvalósítani – legalábbis a tisztviselők egy jelentős részénél – a **kvótarendszer**. A rendszer lényege az, hogy a titkárság összlétszámán belül minden tagállam vonatkozásában egy bizonyos „kívánatos tartományt” (*desirable range*)

állapítanak meg. A viszonylag bonyolult kvótaszámítás folyamán elsősorban két tényezőt vesznek figyelembe: az ország **népességének számát** és a **költségvetéshez nyújtott hozzájárulás** mértékét. Az utóbbi arányszám sokszorosa a népességszám alapján megállapított százaléknak.

A nemzetközi szervezetek költségvetése és a tagdíj-hozzájárulás

Megfelelő pénzügyi hozzájárulás és fedezet nélkül a nemzetközi szervezetek képtelenek lennének ellátni feladataikat. Az elmúlt fél évszázadban több szervezeten belül (elsősorban az ENSZ-ben, de az Európai Unióban is) számos esetben okozott politikai válságot a költségvetés – vitatott – emelése, az egyes célokra történő kifizetések jogosságának kétségbevonása és a kivetett tagdíjak be nem fizetése.

Minden szervezetben ez az egyik központi kérdés. Az ezzel kapcsolatos határozathozatal általában kétharmados többséggel történik. A nemzeti költségvetésekhez hasonlóan a nemzetközi szervezetek költségvetése is fejezetekre tagolódik. A két legfontosabb főtételt mindenképpen az adminisztratív költségek, valamint az egyes célfeladatokhoz rendelt (*operational*) költségek fejezetei alkotják. Az előbbinél a legnagyobb tétel a személyzet illetménye és egyéb, a fizetésekkel együtt járó költségek. Ide tartoznak még az épületekkel kapcsolatos kiadások (építkezés, karbantartás, felújítás stb.), valamint az ülészakokhoz kapcsolódó „különleges” költségek.

A tevékenységhez kötődő fejezetek értelemszerűen nagy változatosságot mutathatnak. **A költségvetés tervezésénél általános tendencia, hogy a célfeladatokhoz rendelt előirányzat lehetőleg jóval nagyobb legyen, mint az adminisztratív költségek.** Ez a tendencia megfelelő módon tükröződik mind az egyetemes, mind pedig a zárt szervezetek költségvetésében. Ennek ellenére és ezzel együtt **a tagállamok részéről állandó törekvés, hogy az adminisztratív költségeket, ezen belül a munkatársak számát lehetőleg csökkentsék.**

Említettük, hogy míg a kormányközi együttműködés előmozdítására hivatott szervezetek elsősorban tagdíj-hozzájárulás (*contribution*) révén fedezik költségvetési kiadásaikat, addig az integrációs szervezeteknél a tagdíj mellett egyéb, közvetlen bevételi forrásokat is találunk. A kötelező tagdíj-hozzájárulás mellett fontosak az önkéntes hozzájárulások is.

A tagdíj-hozzájárulásnak két fő módja van: az **egyenlő arányban**, valamint a tagországok „teljesítőképességéhez” igazított tagdíjskála szerint történő hozzájárulás. **A teljesítőképesség szerinti tagdíjskála** (*scale of assessment*) kidolgozása bonyolult feladat. A legtöbb esetben figyelembe veszik az egy főre eső nemzeti jövedelmet, a külső adósságállományt, és a legszegényebb országok tekintetében, különösen az ENSZ-családban különleges csökkentési eljárást alkalmaznak, másrészt „plafont” állapítanak meg a legnagyobb befizetőnek.

2.2.6. A nemzetközi szervezetek külső kapcsolatrendszere

A nemzetközi szervezetek kiváltságai és mentességei

A kiváltságok és mentességek a nemzetközi jog legrégibb és legjobban kidolgozott intézményei közé tartoznak. A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezmény a diplomáciai képviselő és személyzete kiváltságairól és mentességeiről, a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény pedig a konzuli képviselő és személyzete kiváltságairól és mentességeiről tartalmaz részletes rendelkezéseket. Számos **többoldalú egyezmény jött létre**

a nemzetközi szervezetek és személyzetük kiváltságairól és mentességeiről is. Ezeket a szerződéseket a tagállamok hozzák létre.¹⁸⁷

A **kiváltságok** egyre szűkebb területet jelölnek, így különösen a szervezetek vezetőinek személyi sérthetetlenségére, a hivatali épület és helyiségek, valamint az irattárak sérthetetlenségére vonatkozik. A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi egyezményből még ide sorolható a képviselő épületének zászló- és címerhasználat, a nagyköveti gépkocsi zászlóhasználat. Minden más kedvezmény a **mentességek** körébe tartozik. A mentesség általában azt jelenti, hogy bár a fogadó állam (székhelyállam) jogszabályainak betartása kötelező mindenkire, így az érintettekre is, azonban ha az egyezmény alapján védett személy megsértene a jogszabályokat, továbbra is mentes marad az állam büntetőjogi, polgári jogi és államigazgatási joghatósága alól. Így ez a mentesség eljárási jellegű mentességnek nevezhető. (A mentesség köre természetesen különböző lehet az adott személy beosztásától függően.)

Bizonyos eltérésekkel a nemzetközi szervezetek kiváltságaira és mentességeire vonatkozó egyezmények összességükben hasonló jellegű szabályokat tartalmaznak.

- Megállapítják az adott szervezet jogi személyiségét és jogképességét szerződések kötésére, ingó és ingatlan javak szerzésére és elidegenítésére.
- Rendelkeznek az adott javak, épületek és az irattárak sérthetetlenségéről.
- A szervezet tulajdona és javai mentesek a közvetlen adók, valamint a vámok alól.
- A szervezet szabad kapcsolatot tarthat fenn saját képviselőivel és tagállamaival, amennyiben szükséges, diplomáciai futárcsomag és rejtjelezett üzenet igénybevételeivel is.
- Általában külön rendelkeznek a szervezet ülésén részt vevő tagállamok képviselőinek státuszáról, amely hasonló a diplomáciai képviselők jogállásához. Eszerint a küldöttségek tagjai mentesek a letartóztatás alól, de mentességük funkcionális, azaz hivatalos tevékenységükhöz kötődik. Ez a funkcionalitás jellemző a szervezet tisztviselőire vonatkozó szabályozásra is.
- A szervezet vezetőit és annak helyetteseit teljes diplomáciai mentesség illeti meg, a tisztviselők mentességi köre azonban jóval szűkebb, mint a diplomáciai képviselőké. E vonatkozásban kiemeljük az alábbi, gyakorlati jelentőségű rendelkezéseket:
 - mentesség a székhelyállam joghatósága alól, de csak hivatalos cselekményeik vonatkozásában;
 - adómentesség a szervezet által az alkalmazottainak fizetett illetmény és járandóság tekintetében (kivétel az Egyesült Államok, amely saját állampolgárai vonatkozásában nem fogadja el a fenti rendelkezést!);
 - mentesség a bevándorlásra és a külföldiekre vonatkozó egyéb rendelkezések alól, valamint vámmentesség (legtöbbször csak az első beköltözés esetében).
- Külön kategóriaként kell megemlíteni a szakértőket, tehát azokat, akik nem a szervezet tisztviselői és nem is a tagállamok képviselői, hanem ad hoc megbízás és felkérés alapján bizonyos feladatot látnak el a szervezet számára. E szakértőknek is funkcionális mentességet biztosítanak az egyezmények. A feladataik teljesítése során végzett tevékenységükkel kapcsolatos mentesség megilleti őket megbízásuk lejártá után is.

¹⁸⁷ Ezek közül néhány: Az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i egyezmény; az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. évi New York-i egyezmény; Az Európa Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló 1949. évi megállapodás és kiegészítő jegyzőkönyvei; az 1951. évi, a NATO, a nemzeti képviselők és a nemzetközi titkárság jogállásáról szóló ottawai megállapodás; az 1963. évi, a Duna Bizottság kiváltságairól és mentességeiről szóló egyezmény.

- A legtöbb szervezet utazási igazolványt is ad tisztviselőinek („*Laissez-passer*”), amelyet a tagállamoknak el kell fogadniuk. Ennek ellenére számos állam megköveteli a nemzeti útlevél bemutatását is a be- vagy átutazás alkalmával.

Amellett, hogy a tagállamok többoldalú szerződésekben biztosítják a nemzetközi szervezetek és a tisztviselők jogait, kiváltságait és mentességeit, a szervezet székhelyét biztosító állam a szervezettel **székhely-megállapodást** is köt (*headquarters agreements, accords de siège*). Székhely-megállapodást kötött az Egyesült Államok az ENSZ-szel, Franciaország az Európa Tanáccsal (Strasbourg), Belgium az EK/EU-val és a NATO-val (Brüsszel), Ausztria az ENSZ-szel és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel (Bécs), Magyarország a Duna Bizottsággal (Budapest) stb.

A székhely-megállapodások tartalmilag megerősítik az adott szervezet jogállását, sérthetetlenségét, mentességeit, ezt természetesen a tisztviselőkre és a küldöttségek tagjaira is kivetítve. A szervezet üléseire érkező küldöttségek beutazását engedélyeznie kell a székhelyállamnak.

Az államok állandó képviselői a nemzetközi szervezetek mellett

Már a Nemzetek Szövetsége létezésének első éveiben felmerült az az igény, hogy az egyes tagállamok azon túl, hogy a Szövetség szerveinek üléseire küldöttségeket küldtek, állandó jelleggel képviseltessék magukat Genfben. Néhány tagállam berni vagy párizsi nagykövetségét bízta meg az állandó kapcsolattartással. A Szövetség főtitkára eleinte ellenezte az állandó képviselők megjelenését, attól tartva, hogy azok meggátolhatják a magas szintű kapcsolattartást az egyes fővárosokban a kormányok illetékeseivel. Olyan aggály is felmerült, hogy az állandó képviselők befolyásolhatják a Titkárság munkatársait feladataik elvégzésében.

Ezek a kezdeti fenntartások azonban megszűntek, és végül is az állandó képviselők (*permanent mission*) intézménye általánossá vált a két világháború között a Nemzetek Szövetségénél, majd az ENSZ-nél akkreditálva. Állandó képviselők természetesen nemcsak az ENSZ mellett jöttek létre, hanem sok más regionális vagy partikuláris szervezet mellett is (az Európa Tanács, az Európai Unió, a NATO, az OECD, az Arab Liga mellett). Ezért ésszerű külön-külön megvizsgálni az egyetemes és a nem egyetemes jellegű szervezetek melletti képviselők státuszát.

Az állandó képviselők jogállása mindenekelőtt abban különbözik az államközi kétoldalú diplomáciai képviselőkétől, hogy a képviselő létesítéséhez nem szükséges a szervezet előzetes egyetértése. Hacsak a szervezet alapító okirata nem tiltja az állandó képviselők létrehozását – amire egyébként nincs precedens –, a tagállam saját maga dönthet a képviselő létesítéséről. Elvileg ehhez a székhelyállam kormányának hozzájárulására sincs szükség, a gyakorlatban azonban mégis háromoldalú kapcsolatról van szó, azaz a szervezet, a küldő állam és a fogadó állam kapcsolatrendszeréről.

Az állandó képviselők létesítésének gyakorlata elfogadottá vált a nem egyetemes jellegű szervezeteknél is. E szervezetek jellegénél fogva nagyobb a megfigyelői képviselők jelentősége is. Például az Európai Unió mellett csaknem a világ valamennyi állama képviselteti magát Brüsszelben. E képviselőket azonban nem állandó megfigyelői misszióknak, hanem diplomáciai képviselőnek nevezik. Emellett számos nemzetközi szervezet is létesített képviselőt Brüsszelben.

Magyarországnak állandó képviselője van New Yorkban, Genfben, Bécsben, Párizsban, és Brüsszelben az ENSZ, a NAÜ és az ENSZ szakosított intézményei mellett. Két állandó képviselő működik Brüsszelben (NATO, az Európai Unió), egy Strasbourgban (Európa Tanács), egy Bécsben (EBESZ, ENSZ és egyéb bécsi székhelyű nemzetközi szervezetek), egy

Genfben (ENSZ és WTO), egy New Yorkban (ENSZ) és egy képviselet Párizsban (UNESCO-OECD).

Ugyanakkor nagykövetségeink útján képviseltetjük magunkat sok más szervezet mellett is [például az Amerikai Államok Szervezete (Washington), az Arab Államok Ligája (Kairó), az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP – Nairobi)].

A nemzetközi szervezetek képviselői, megfigyelői missziói

A nemzetközi szervezetek nem rendelkeznek azzal az úgynevezett aktív követküldési joggal, mint az államok. Mivel a szervezeteket az államok hozzák létre, eleve nem lehet olyan kétoldalú, egyenjogú diplomáciai kapcsolatról beszélni, mint amely két állam között jön létre. A kapcsolattartás egyébként is biztosított a szervezet székhelyén mind a résztvevő küldöttségek, mind pedig az előző pontban tárgyalt állandó képviselők útján. Az alapító okiratokban nem található rendelkezés a tagállamokba küldendő képviselőkéről, ezért a legtöbb nemzetközi szervezet, akár egyetemes jellegű, mint az ENSZ, akár pedig zárt szervezete, mint a NATO, nem küld képviselőt a tagországokba. (A zárt szervezetek közül kivételt képez az Európai Unió, amely számos országban – nem tagállamokban – létesített képviselőt.)

A főszabálytól eltérve ugyanakkor – a felmerülő igényeknek megfelelően – ENSZ missziók működnek több területen.

Mivel az 1950-es évektől az ENSZ-en belül előtérbe került a fejlődő országok fejlesztésre vonatkozó igényeinek legalább részleges kielégítése, **egyre több program jött létre a konkrét gazdasági-technikai segítségnyújtás területén.** A hatvanas évektől egyértelműen az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) lett a felelős e tevékenység koordinálásáért. A hetvenes évek elejére így már több mint száz fejlődő országban működtek UNDP irodák, élükön az ENSZ Titkárság képviselőjével (*Resident Representative*). A hetvenes évek végére a sokrétű ENSZ tevékenység összehangolása érdekében létrejött a „Resident Coordinator” hivatala, amely már nemcsak a UNDP, hanem valamennyi, az ENSZ-családhoz tartozó intézmény tevékenységét is koordinálta (FAO, UNICEF, UNIDO, ILO stb.).

Az ENSZ egyes szervei, a szakosított intézmények, valamint más, nem az ENSZ-családhoz tartozó szervezetek is létesíthetnek képviselőket a tagállamokban vagy akár a nem tagállamokban is, ha funkcióik ellátása ezt igényli. Különösen a humanitárius segítségnyújtás követelményei miatt kerül sor sok helyütt ilyen képviselők létesítésére, például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR), a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM), a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) és mások részéről. Számos esetben ezek a képviselők több országban, azaz egy szubrégióban látják el feladataikat.

A különböző nemzetközi szervezetek „egymáshoz” is delegálnak képviselőt. Különösen az ENSZ központjában, New Yorkban található erre példa, ahol a szakosított intézmények, az Európai Unió, regionális szervezetek és más szervezetek is (például ICRC) létesítettek képviselőt.

A nemzetközi szervezetek Magyarországon működő képviseletei

A **Duna Bizottság** volt korábban az egyetlen nemzetközi kormányközi szervezet, amelynek Budapesten van a székhelye 1954 óta. Jogállását az 1964-ben a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Duna Bizottság között kötött Egyezmény határozza meg. Az időközben bekövetkezett változásokat tükrözi a Magyar Köztársaság Kormánya és a Duna Bizottság között a fenti egyezményt kiegészítő, 2001 februárjában hatályba lépett Jegyzőkönyv.

2012. október 31-én hatályba lépett a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ jogállásáról szóló, Budapesten 2011. július 13-án aláírt Megállapodás, amely kimondja, hogy a Központ nemzetközi szervezet, annak székhelye Szentendre. A Központtal Magyarország 2014-ben kötött székhely-megállapodást, amely 2014. április 13-án lépett hatályba.

A következő kategóriába tartoznak az **ENSZ-család Budapesten működő képviseletei**. (Ezeket ugyan gyakran székhelyegyezmények alapján működő képviseleteknek nevezik, de a szó szoros értelmében ez nem így van, hiszen a szervezet székhelye másutt van.)

Az **ENSZ szakosított intézményeinek** jogállásával és mentességeivel kapcsolatos 1947. évi New York-i Egyezmény rendelkezésein alapuló megállapodásokat kötött Magyarország a következő szervezetekkel:

- az Egészségügyi Világszervezet Budapesti Központjának létrehozásáról 2016-ban;
- az ENSZ Gyermekalappal az ENSZ Gyermekalapja Globális Szolgáltató Központjának létrehozásáról 2015-ben;
- az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság regionális képviseletének létrehozásáról 2008-ban;
- az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezettel a budapesti regionális iroda létrehozásáról 1995-ben;
- a Nemzetközi Munkaügyi Szervezettel a közép- és kelet-európai szubregionális központ jogállásáról 1992-ben;
- a Nemzetközi Migrációs Szervezettel (bár ez nem szakosított intézmény, hanem önálló kormányközi szervezet) a Budapesten létrehozott képviselet jogi státusáról és mentességeiről 1992-ben;
- levélváltásban került sor több szakosított intézmény budapesti képviseletének jogállásával kapcsolatos kérdés szabályozására (mint a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap, továbbá az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának Transz-európai Vasútfejlesztési Beruházás programjával kapcsolatban).

Magyarország úgynevezett Kiegészítő Megállapodásban állapodott meg az Európa Tanáccsal az Európa Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló, Párizsban, 1949. szeptember 2-án kelt Általános Megállapodást alapul véve:

- az Európai Ifjúsági Központ magyarországi irodájának jogállásáról.

Magyarország továbbá jogállási megállapodásokat kötött az alábbi európai szervezetek magyarországi irodái működésére vonatkozóan: Európai Beruházási Bank (EBB), Európai Bizottság, Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT), Európai Parlament Tájékoztatási Irodája, Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) és az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL).

Több megállapodás jött létre a **humanitárius segítségnyújtás területén** tevékenykedő szervezetek és Magyarország között. Ezek közül kiemelendő a Vöröskereszt és a Vörös Félhold

Társaságok Nemzetközi Szövetségével (1993), valamint a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságával (1996) kötött megállapodás.

2.2.7. A nemzetközi szervezetek és a nemzetközi jogalkotás

A nemzetközi szervezetek külső kapcsolatrendszeréhez tartozik annak vizsgálata, hogy a nemzetközi jogalkotásban és jogalkalmazásban az államok – mint a nemzetközi jog elsődleges alanyai – továbbra is vezető szerepet játszanak. Az államok mindenekelőtt kétoldalú szerződések útján fejlesztik kölcsönös kapcsolataikat és segítik elő azok rendezettségét. Az utóbbi évtizedekben ugyanakkor az univerzális nemzetközi szervezetek, valamint más, regionális és partikuláris szervezetek is növekvő szerepet játszanak az új, korszerű nemzetközi jogi szabályok kezdeményezésében, kialakításában és alkalmazásában.¹⁸⁸

Az ENSZ Alapokmányának 13. cikke a Közgyűlés feladatává teszi, hogy támogassa „a nemzetközi jog fokozatos fejlődését és kodifikálását”. E célból a Közgyűlés 1947-ben létrehozta a Nemzetközi Jogi Bizottságot, amely az általános többoldalú szerződések előkészítésének és kimunkálásának legfontosabb műhelye. A tagállamok javaslatára, de az ENSZ Közgyűlése által személyes minőségükben választott szakértők a nemzetközi közjog számos fontos egyezményének tervezetét dolgozták ki, amelyeket az ENSZ által összehívott diplomáciai konferenciák véglegesítettek.

A mérföldkönek tekinthető egyezmények közül elég a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi, a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi, a szerződések jogáról szóló 1969. évi, az államutódlás kérdéseivel foglalkozó 1978. és 1983. évi egyezményt említeni. (Valamennyit Bécsben fogadták el.) A Nemzetközi Jogi Bizottság számos fontos kérdéssel foglalkozott és foglalkozik, ilyenek különösen az állami felelősség általános szabályai, a felelősség a nemzetközi jog által nem tiltott cselekményekből származó káros következményekért, a diplomáciai védelem joga, a szerződésekkel kapcsolatos fenntartások, a nemzetközi szervezetek felelőssége stb.

Az ENSZ-család számos más szervezete – különösen a nemzetközi szakosított intézmények – szintén fontos szerepet játszanak a nemzetközi jogi szabályok kodifikálásában és fokozatos fejlesztésében.

A **Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)** mint az egyik legrégebbi intézmény, létrejött, azaz 1919 óta jelentős szerepet töltött be a munka- és életkörülmények javítására irányuló nemzetközi egyezmények és ajánlások kidolgozásában. Az ILO legtöbb egyezménye, illetve ajánlása a magyar belső jog része.

Az **ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO)** egyik fontos feladata a hatáskörébe tartozó területeken, hogy nemzetközi szerződéseket kezdeményez és készít elő a világ kulturális és természeti örökségének védelmére, valamint az oktatás, a faji megkülönböztetés felszámolása, az emberi jogok védelme területén. Alapokmányának megfelelően nemcsak az előkészítésben vesz részt, hanem a ratifikáció és a szabályok alkalmazásának előmozdításában is. Mind az ILO, mind az UNESCO Alapokmánya kötelezi a tagállamokat, hogy a szervezet keretében elfogadott egyezményeket terjesszék a hazai illetékes törvényhozó szerv elé és az eredményről tájékoztassák a szervezetet.

A **Szellemi Tulajdon Világszervezete (WIPO)** bár viszonylag új (1967) a szakosított intézmények között, valójában mégis több mint százéves nemzetközi együttműködést testesít meg az ipari jogvédelemmel foglalkozó párizsi uniós egyezmény (1883) és az irodalmi és

¹⁸⁸ Vö. Bokorné Szegő (1997²): *i. m.* különösen a III. fejezet 5. pontját: A nemzetközi szervezetek szerepe az egyetemes jogalkotásban.

művészeti művek védelméről kötött berni uniós egyezmény (1886) korszerű intézményesítése révén. A WIPO számos új egyezmény tervezetét dolgozta ki, s emellett mintajogszabályokkal és útmutatókkal segíti elő az egyes, különösen a fejlődő országok tevékenységét ezen a területen.

A regionális és partikuláris szervezeteknek a nemzetközi jogalkotásban kifejtett tevékenységét mindig az adott szervezet alapító okiratában körvonalazott hatáskör állapítja meg. Összességében azonban ezek a szervezetek is hasonló jellegű feladatokkal rendelkeznek a nemzetközi jogalkotás előmozdításában, mint az Egyesült Nemzetek.

A nemzetközi szervezetek szerződésalkötési képessége a II. világháború előtt nem volt általánosan elismert. Az ENSZ Alapokmánya ezen a területen is fontos változásokat eredményezett. Így elvi felhatalmazást adott arra, hogy a Biztonsági Tanács a 43. cikk alapján megállapodást (megállapodásokat) kössön a tagállamokkal a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges fegyveres erő rendelkezésre bocsátásáról. Bár az eredeti elképzelés szerinti megállapodások nem jöttek létre, ugyanakkor a békefenntartással kapcsolatban számos megállapodás megkötésére került sor a tagállamokkal.

A másik fontos és a kezdetektől alkalmazott lehetőség az volt, hogy a 63. cikk alapján a Gazdasági és Szociális Tanács megállapodásokat köthetett a szakosított intézményekkel, amely megállapodásokhoz a Közgyűlés jóváhagyására volt szükség.

Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága a szerződések jogáról szóló 1969. évi egyezmény elfogadása után kidolgozta „az államok és a nemzetközi szervezetek, illetve a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseiről szóló egyezményt”, amelyet 1986-ban fogadott el a Bécsben összehívott diplomáciai konferencia.¹⁸⁹ Rendelkezései tükrözik az általánosan elfogadott szokásjogi szabályokat.

- A nemzetközi szervezetek olyan szerződésalkötési képességgel rendelkeznek, amely szükséges céljaik megvalósításához és funkcióik gyakorlásához.
- A szervezetek szerződésalkötési képességét az alapító okiratok, a vonatkozó határozatok és a kialakult gyakorlat határozza meg. (Külön hangsúlyozandó, hogy egyes esetekben az alapító okiratok nem adnak általános felhatalmazást szerződésalkötésre, de azt a kialakult gyakorlat helyettesítheti.)
- Az előbbiekből következik, hogy a szervezetek szerződésalkötési képességének terjedelme korlátozottabb az államokénál, amelyek szerződésalkötési képessége – elvileg – mindenre kiterjedhet. Ugyanakkor az egyes szervezetek között is nagy eltérések lehetnek a szerződésalkötési képesség területén. Így például az Európai Unió sokkal szélesebb körű szerződésalkötési képességgel rendelkezik, mint egy regionális szervezet.

A nemzetközi szervezetek egymással is köthetnek szerződéseket, mint ahogy ez az ECOSOC és a szakosított intézmények esetében is látható volt. A múltban erre viszonylag ritkábban került sor, a nemzetközi kapcsolatok intenzitásának elmélyülésével azonban a szervezetek közötti szerződéses kapcsolatrendszer is növekszik.

Vitára adhat okot, hogy a szervezet mely szerve van a szerződésalkötésre felhatalmazva. Kifejezett rendelkezés hiányában általános szabályként megállapítható, hogy a plenáris döntéshozó szerv hatalmazhatja fel a főtitkárt vagy a főigazgatót, hogy egy adott szerződést megkötse.

¹⁸⁹ Jelenleg az egyezménynek 43 részese van, közöttük számos nemzetközi szervezet. A részes államok száma: 31, a hatályba lépéshez azonban 35 állam ratifikációjára van szükség, ennek megfelelően az egyezmény az ENSZ hivatalos honlapján még nem hatályos egyezményként szerepel.

2.3. Protokolláris alapismeretek a nemzetközi szervezetek vonatkozásában

Bevezetés

A nemzetközi szervezetek és azok szervei egy év folyamán több ezer formális és informális, hivatalos és nem hivatalos ülést, találkozót, konferenciát, stb. tartanak. A nemzetközi szervezetek hierarchiájában minden szinten képesnek kell lenni arra, hogy professzionálisan járjunk el többoldalú környezetben. A diplomáciai képviselőnek vagy egyéb szakértőnek, aki nemzetközi szervezetekkel együtt dolgozik, mélységében értenie kell az adott nemzetközi szervezet és általánosságban a többoldalú rendszer protokoll és egyéb formai szabályait.

A nemzetközi szervezetek protokoll részlege (*Protocol Service*) mindig rendelkezik egy úgynevezett protokoll kézikönyvvel, amelyet rendelkezésre bocsát az állandó képviseletek részére. Elvárás, hogy ezt alaposan ismerjék és kövessék. Ezen kézikönyvek az évtizedek során – az adott székhelyállam sajátosságaira is figyelemmel – kialakult gyakorlatot foglalják magukban. A gyakorlat kialakítása természetesen kétoldalú folyamat, azt az államok állandó képviseletei is alakíthatják.

A nemzetközi szervezetek mellett mindig működik egy bizottság (elnevezése változó: Genfben: *Diplomatic Committee*; New York-ban: *Host Country Committee*), amely egy háromoldalú egyeztető fórum, magába foglalva a Diplomáciai Testület, a nemzetközi szervezetek és a székhelyállam külügyminisztériumának képviselőit. A bizottság feladata többek között a képviseletek kiváltságaira és mentességeire, lakhatására, szállítási, biztonsági, stb. kérdéseire vonatkozó problémák megvitatása és ezek megoldására történő javaslattevés.

A nemzetközi szervezetek által kialakított protokoll tehát különböző lehet, ám általános szabályok megállapíthatóak. A következő fejezetek megírásakor az ENSZ és szakosított szervezetei által kialakított protokoll alapvető szabályait vettük alapul.

2.3.1. Állandó képviseletekre és tagjaikra vonatkozó bejelentési szabályok

Állandó képviselet létesítése

Amennyiben egy állam az ENSZ bármely szakosított szervezeténél állandó képviseletet kíván létrehozni, ezt az adott állam New Yorkban lévő állandó képviseletén keresztül szóbeli jegyzék formájában jelenti be. (New Yorkban ugyanis minden ENSZ-tagállam rendelkezik állandó képviselettel.) Az ENSZ Főtitkára fogja értesíteni az adott szakosított szervezetet erről a szándékról. A szervezet főigazgatója ezután tájékoztatja erről protokollfőnökét, aki a székhelyállam állandó képviseletét erről informálja. (Ki kell emelni, hogy az állandó képviseletet létrehozni szándékozó állam az előzőekkel párhuzamosan értesíti szóbeli jegyzékben a székhelyállam külügyminisztériumát is diplomáciai képviseletén keresztül.)

Állandó képviselő

Magyarország állandó képviselői számára a megbízólevelet a köztársasági elnök állítja ki, azt az ENSZ Főtitkárának kell címezni és az adott nemzetközi szervezet főigazgatójának kell átadni megbízólevél-átadási ceremónia keretében. Megérkezéskor a megbízólevél másolatát a nemzetközi szervezet protokoll részlegére be kell küldeni szóbeli jegyzék kíséretében. A protokoll részleg jelöli ki az átadó ceremónia időpontját a főigazgatóval és az állandó képviselettel egyeztetve. A megbízólevél átadása előtt az állandó képviselőt a nemzetközi szervezet protokollfőnöke fogadja. A megbízólevél átadása egyszerű ceremónia, általában a nemzetközi szervezet főigazgatója irodájában kerül rá sor, az állandó képviselőt kíséri a szervezet protokollfőnöke (adott esetben az állandó képviselet egy-két beosztott diplomatája),

az átadás során rövid bemutatkozó beszélgetésre kerül sor. Az átadásról fotó és sajtóközlemény készül a nemzetközi szervezet internetes oldala részére. A megbízólevél átadása után a nemzetközi szervezet protokoll részlege az ENSZ-et, illetve a székhelyállam külügyminisztériumát tájékoztatja az átadás tényéről. Abban az esetben, ha adott székhelyen az ENSZ több szakosított szervezetéhez is akkreditálva van az állandó képviselő, illik udvariassági bemutatkozó látogatásokat / telefonhívásokat tenni. Ezen udvariassági látogatások indokoltak lehetnek a székhelyállam kormányzati / regionális, stb. szerveinél is, attól függően, hogy adott városban található-e egyéb képviselte a küldő államnak. Az állandó képviselőnek végleges távozásakor ugyanezen körben illik búcsúlátogatásokat (*farewell visit*) tennie. Az állandó képviselő mind ideiglenes távollétekor, mind végleges távozásakor, az ideiglenes ügyvivő személyének (*chargé d'affaires ad interim*) bejelentése kötelező a szervezetnek.

Állandó képviselő tagjai

A nemzetközi szervezetek által kiadott protokoll kiadvány / lista tartalmazza az állandó képviselők, a megfigyelő szervezetek irodáinak felsorolását, továbbá a nemzetközi szervezet főbb szervezeti egységeinek felsorolását, azok vezető beosztású tisztviselőinek megjelölésével. (Itt ki kell emelni, hogy egyes nemzetközi szervezetek korlátozott terjesztéssel kibocsátanak olyan kiadványt is, amelyben szervezeti egységenként felsorolja összes tisztviselőjét és adminisztratív alkalmazottját, akár származási ország szerinti bontásban is.) A protokoll lista azonban csak akkor lehet naprakész, ha az állandó képviselők haladéktalanul eleget tesznek bejelentési kötelezettségeiknek. Adott nemzetközi szervezet határozza meg, hogy a protokoll lista mennyire bő, általában az csak az állandó képviselők diplomáciai képviselőit és a képviselő műszaki és igazgatási személyzetének tagjait tartalmazza (tehát csak az úgynevezett kiküldötteket, így például a helyi alkalmazottakat nem.) A listában általában csak az állandó képviselő elérhetőségei szerepelnek, az egyes személyeké nem. Az állandó képviselő feladata, hogy a kikerülő és távozó kiküldötteket szóbeli jegyzék útján haladéktalanul bejelentse. Ilyen haladéktalan bejelentést kell tenni rangváltáskor is. Az állomáshelyre való érkezés után az állandó képviselő a főkiküldött és családtagjai számára szóbeli jegyzék útján megkéri a székhelyállam külügyminisztériumától állandó igazolványát, a nemzetközi szervezettől pedig a főkiküldött számára a nemzetközi szervezet épületeibe való belépésre jogosító állandó belépőt (*UN identification pass*). Mindkettő igazolvány arcképes, névre szóló, biztonsági elemekkel van ellátva, ezek állandó jellegűek, bár határozott ideig érvényesek (általában 1-2 éves periódusra szólnak). Érvényesség lejártakor, amennyiben az állandó képviselő munkatársának akkreditációja továbbra is fennáll, kérelemre meghosszabbításra kerül. Minden igazolvány az állandó képviselő tagjának távozásakor haladéktalanul leadandó.

Államfői, kormányfői és külügyminiszteri látogatások

A nemzetközi szervezet protokoll részlegét a lehető legkorábbi időpontban értesíteni kell szóbeli jegyzék formájában a küldő állam államfőjének, kormányfőjének vagy külügyminiszterének látogatási szándékáról az alábbi információkat beleértve:

- az érkezés és távozás ideje (ennek kiemelkedő jelentősége van, hiszen a székhelyállam külügyminisztériumának protokollrészlegével is egyeztetésre van szükség a repülőtérre való fogadás és búcsúztatás vonatkozásában);
- a látogatás időtartama, tervezett programja (pl. konferencián, kiállításon való részvétel, kétoldalú találkozók stb.);
- a delegáció tagjainak személye (lebontva, hogy mely eseményekre kik alkotják a kísérő személyzetet);
- a hivatalos gépjárművek típusának, rendszámának bejelentése a gépkocsivezetők adataival együtt;
- a hivatalos látogatással kapcsolatos kontaktszemély adatai.

Az állandó képviselőt a látogatás megszervezésével megbízott diplomata munkatárs a látogatás vonatkozásában folyamatosan tartja a kapcsolatot az adott nemzetközi szervezet protokoll részlegével, s a kétoldalú megbeszélések során a felek véglegesítik a látogatás programját.

A látogatásokhoz kapcsolódó biztonsági kérdésekkel nem a nemzetközi szervezetek protokoll részlege, hanem annak biztonsági részlege, míg a sajtókérdésekkel (például újságírók akkreditációja, sajtóközlemények stb.) a nemzetközi szervezet sajtóirodája foglalkozik, ezért ezen szervezeti egységekkel is fel kell venni a kapcsolatot.

2.3.2. Nemzetközi szervezetek és azok tisztségviselőinek rangsorolása¹⁹⁰

Nemzetközi szervezetek közötti rangsor

Rangsort felállítani a nemzetközi szervezetek között igen kényes feladat, mivel egyes nemzetközi szervezetek helyi érdekből kiindulva különleges helyet igényelnek maguknak az általuk betöltött fontos szerepre vagy az alapítás korábbi időpontjára hivatkozva. Az osztályozás kritériumai számosak, figyelembe lehet például venni az alapító okirat formáját, elfogadásának ünnepélyességét vagy a szervezet tagjainak számát, stb.

Legáltalánosabban elfogadott rangsor az alábbi:

Első helyen jönnek a nagy nemzetközi szervezetek, élen az ENSZ-szel. Utána a regionális politikai és katonai szervezetek következnek, majd a nagy nemzetközi közigazgatási, gazdasági, társadalmi és kulturális jellegű szervezetek, amelyekben belül az első az ENSZ szakosított szervezetei. Az ENSZ protokoll részlege pontosan meghatározta például a szakosított szervezeteinek rangsorát. Ezen szervezetek után jönnek az egyéb nagy regionális szervezetek, majd az autonóm egyetemes vagy regionális egyesületek, kormányközi közigazgatási szervezetek, majd a nem kormányzati szervezetek (*non-governmental organisations*).

A megadott elvi sorrend mellett számításba kell venni az adott országban szokásos protokoll szabályokat. A nemzetközi szervezetek között az első hely mindig azé a szervezeté, amelynek székhelye az adott államban van. Ezen szervezetek képviselői rangsorban megelőzik más az adott államban székhellyel bíró szervezetek képviselőit. Az adott államban székhellyel bíró szervezetek képviselői megelőzik ezen állam más államban székelő nemzetközi szervezetekhez akkreditált képviselőit. A nemzetközi szervezetek képviselői szervezetük kategóriába sorolása szerint rangsorolnak, egymás között pedig kinevezésük ideje szerint. Az érintett személy tiszteletbeli címe módosíthatja az alapsorrendet. Egyes országok gyakorlata, a helyi szokások vagy a protokolláris esemény jellege ugyancsak befolyásolhatja a végső sorrendet.

Nemzetközi szervezetek tisztségviselőinek rangsorolása

A nemzetközi szervezeteknél szintén belső szabályzat határozza meg a belső protokoll sorrendet, amely általában az alábbi követi:

1. a közgyűlés vagy a tanács elnöke, 2. a szervezet állandó vezetője (főtitkár, igazgató), 3. az alenökök és a titkárság tagjai, 4. a szervezet állandó tanácsának elnöke, vagy ha a tanács csak kormányképviselőkből áll, a Titkárság vezetője, 5. delegációvezetők, államaik abc sorrendje szerint, 6. a szervezet különféle szervezeti egységeinek vezetői hierarchikus sorrendben. Megemlítendő, hogy a nemzetközi szervezet tisztségviselője lehet a szervezet adminisztrációjának állandó státuszú tisztségviselője vagy a szervezet által, annak irányítása és

¹⁹⁰ Állami diplomáciai protokoll és szertartásrend – Kézikönyv: Átdolgozott és kibővített protokoll útmutató (Budapest, 2007. május 15.): 68-84. oldala alapján.

ellenőrzése alatt álló, az ülészak idejére időlegesen megbízott tisztségviselő (például egy felülvizsgálati konferencia levezető elnöke).

Így figyelembe kell venni, hogy minden fentebbi kategórián belül az állandó státuszú tisztségviselő megelőzi az ideiglenesen megbízottat.

Nemzetközi szervezetek tisztviselői és az állandó képviselők közötti rangsor

Az állandó képviselőket rendszerint megelőzik a szervezet főtisztviselői. Az állandó képviselők hivatalos testületi megjelenésekor vagy a szervezet által megállapított sorrendben vagy a megbízólevél átadásának sorrendjében rangsorolnak. Általános gyakorlat azonban az, hogy államaik nevének abc-sorrendjében helyezkednek el, egymás között viszont a funkcióban eltöltött idő alapján rangsorolnak. Az állandó képviselők egyéb tagjai diplomáciai rangjuk szerint rangsorolnak, azonos rangosztály esetén a rangosztályba történt kinevezés bejelentésének dátuma számít.

Nemzetközi szervezetek tisztviselői és a diplomáciai képviselők közötti rangsor

Alapszabály, hogy a diplomáciai képviselők vezetői, mint államuk képviselői, a fogadó országban megelőzik a nemzetközi szervezetekhez akkreditált képviselővezetőket, s ugyancsak megelőzik a nemzetközi szervezetek tisztségviselőit. Egyéb nemzetközi tisztviselők és diplomáciai képviselők rangsorolása egyéni rangjuk alapján történik, ehhez az adott nemzetközi szervezetnél követett gyakorlat szolgál útmutatóul. Ki kell emelni itt is az alapszabályt, hogy elsőbbséget adunk a külföldről érkezetteknek és a külföldieknek a hazaiakhoz viszonyítva. A nemzetközi tisztviselők megelőzik a konzuli tisztviselőket. A diplomáciai képviselők és az ENSZ tisztviselők rangjai között az alábbiak szerint húzhatunk párhuzamot: főtitkár-helyettes = nagykövet, igazgató = meghatalmazott miniszter, P-5 = tanácsos, P-4 = első titkár, P-3 = másodtitkár, P-2 = harmadtitkár, P-1 = attasé.

Rangsorolás nemzeti küldöttségek esetén

A nemzetközi szervezeteken belüli rangsorolásnál azt kell figyelembe venni, hogy léteznek az irányítást végző kormányképviselők és a végrehajtást biztosító központi adminisztráció. Az első kategóriába tartozó szervek esetén (például kormányzótanácsok, tanácsok, bizottságok, stb.) a tagállamok képviselői jogokban egyenlők, a delegációk abc sorrendben rangsorolnak. Ezen szervekben folyó vitákat ugyan az adott nemzetközi szervezet Titkársága vezeti, s bár ennek tagjai különleges helyet kapnak a rangsorban, ez azonban nem érinti a delegációk protokoll sorrendjét, amelyek továbbra is egyenlők egymás között. Az ülések ideje alatt az állandó képviselők tagjai beolvadnak saját nemzeti küldöttségükbe (*delegation*), és az állandó képviselő aszerint foglal helyet, hogy vezeti-e saját delegációját vagy csak tagja annak. Az állandó képviselő tagjai beosztásuk és rangjuk alapján rangsorolnak a nemzeti delegációban. Egyénileg az állandó képviselők vezetői kinevezésük bejelentésének dátuma szerint rangsorolnak.

Miután az abc – vagy más, megállapodás szerinti – (például sorsolás) szerinti sorrend megadja a delegáció helyét, a tagok egyéni rangsora az alábbi:

1. kormánytag-miniszterek, 2. nagykövetek, 3. meghatalmazott miniszterek, 4. további delegációtagok. Ha a nemzeti delegációt tehát kormánytag-miniszter vezeti, a nagykövet átadja első helyét és ez esetben második helyen rangsorol.

2.3.3. Részvétel a nemzetközi szervezetek ülésein

A nemzetközi életet a nemzetközi szervezeteken belül is az egyes (tag)államok közötti kapcsolatok szélesedése és mélyülése határozza meg, a folyamat során állandóan újabb és újabb kérdések vetődnek fel, új helyzetek teremődnek, amelyeket az adott nemzetközi szervezet

keretein belül rendezni kell, ennek eszköze pedig a folyamatos tárgyalás. A személyes kapcsolatok és megbeszélések, a viszontkérdések és engedmények vezetnek fokozatosan oda, hogy a felek megismerik egymás céljait, kölcsönös megállapodás születik a kérdésekben. Ezen munka nagy része az állandó képviseltekre hárul, akik folyamatosan kapcsolatot tartanak az adott nemzetközi szervezet különböző szervezeti egységeivel, és sok esetben – küldöttség hiányában – a különböző szervek ülésein képviselik az adott tagállamot.

A tárgyaló delegáció feladatai¹⁹¹

A nemzetközi szervezetek szerveinek ülései esetén a tagállamot rendszerint küldöttség képviseli. A küldöttség tagjait az állandó képviselő jelenti be a nemzetközi szervezetnél az általuk meghatározott módon. Az állandó képviselő adja a delegáció titkárát – általában az ülés tárgyával foglalkozó beosztott diplomata – aki tartja a kapcsolatot a nemzetközi szervezettel és ellátja a delegáció érkezésével, ott tartózkodásával és távozásával kapcsolatos szervezési feladatokat. A tárgyaló delegáció tagjai még: az állandó képviselő és az illetékes beosztott diplomat(ák), akiket az állandó képviselő jelöl ki.

Általános gyakorlat már, hogy legtöbb esetben a delegáció vezetője az adott ülés szakkérdésében jártas más szakminisztérium vezető tisztségviselője, amely előnyöket hordoz, hátrányt is ad: ismereteik hiányosak lehetnek a nemzetközi ülések munkamódszerét, vagy a külkapcsolatok részleteit illetően. Emiatt szükséges, hogy a külügyminisztérium egy magas rangú képviselője, adott esetben az állandó képviselő lássa el a delegációvezető helyettese feladatait. Ez alapján ez a személy vigyáz arra, hogy a tárgyalások eredményeként született nemzetközi kötelezettségek megfelelő formában köttessenek meg a delegációk között, és tájékoztatni tudja a külügyminisztériumot az eredményekről, azaz biztosítja az egységes fellépést.

A delegáció vezetője célszerű, ha tájékozott az adott nemzetközi szervezet munkájáról, általános politikájáról, gyakorlott a nemzetközi tárgyalásokban, ismeri a nemzetközi szervezet eljárási szabályait és különlegességeit, gondolkodása, habitusa alkalmassá teszi az érdekegyeztetési technikák sikeres alkalmazására, kölcsönösen előnyös, politikailag vállalható kompromisszumok kimunkálására. Fontos, hogy beszéljen legalább egy nyelvet az ülésen használatos nyelvek közül, lehetőség szerint azt, amelyen legtöbben szólnak hozzá.

Mint fentebb említettük kiemelten fontos személy a delegáció titkára, aki az állandó képviselő egyik kijelölt beosztott diplomatája. Ő az, aki ellátja a kapcsolattartási feladatokat, továbbá a logisztikai feladatokat (szállás, hotelfoglalás, teremfoglalás stb.). Ezen diplomata munkatárs figyelemmel kíséri az ülés előkészületeit, szervezését, részt vesz a delegációs dosszié összeállításában. Az ülés ideje alatt fontos összekötő a delegáció és az ülés szervezői között, úgy a delegáció tartózkodásával kapcsolatos anyagi-technikai kérdéseket illetően, mint a napirend előkészítése, a dokumentumok megszerzése és szétosztása, a jegyzőkönyvek szövegének ellenőrzése, a végső szövegváltozat elkészítése. A tárgyalások közben, illetve annak befejeztével továbbá elkészíti a delegáció jelentéseit is.

További tagok az ülés tárgyában érintett minisztériumok képviselői, akik részt vettek az előkészítésben és a delegációvezető alaputasításának elkészítésében. Ők biztosítják azt a szakmai tudást, melynek a delegációvezető felkérésére az általános vitában, vagy az egyezményeszközező szaktanárságokban adnak kifejezést. Közös felelősségük, hogy a tárgyalások folyamán megakadályozzák azon különleges érdekek sérelmét, amelyre mandátumuk szól.

¹⁹¹ Állami diplomáciai protokoll és szertartásrend – Kézirat: Átdolgozott és kibővített protokoll útmutató (Budapest, 2007. május 15.): 103–107. o.

Tagok lehetnek továbbá az egyes minisztériumok, más állami szervek küldöttei, szakértők. A küldöttek felhatalmazással bírnak arra, hogy szükség esetén szakkérdésekben felszólaljanak a konferencián. Helyetteseik és a szakértők a delegációk belső munkájában vesznek részt, hallgatják a plenáris vitát, felszólalnak a technikai bizottságok és albizottságok szövegjavaslatainak vitájában.

Egyes hosszabb ülések (pl. konferenciák) - a vendéglátó nyitó vagy záró fogadása mellett – alkalmat adnak nemzeti fogadások és egyéb kísérő rendezvények (*side event*) tartására. Ezek szervezését időben, jó előre el kell kezdeni, hogy az ülés naptárába ezek is időben bekerülhessenek. A meghívók szétosztásában és a válaszok gyűjtésében az ülés titkársága adott esetben segítségére lehet az állandó képviseletnek.

A delegációvezetőt és a delegációtagokat a delegáció titkára tájékoztatja érkezésükkor a teendőkről (adott esetben személyes megbeszélésre kerül sor a delegációtagok között az állandó képviseleten), átadja nekik az időbeosztást tartalmazó programot, ismerteti velük a kapcsolattartási lehetőségeket. A delegációnak általában lehetősége van a helyszíntre történő belépőket előző nap felvenni (ezeket általában szóbeli jegyzék kíséretében az állandó képviselet beosztott diplomataja veszi fel, és bocsátja a delegációtagok rendelkezésére, ezáltal elkerülve a konferencia napján való hosszadalmas sorban állást).

Az állandó képviselet feladatai

A fenti pontban már ismertetésre kerültek az állandó képviselet feladatai, amennyiben az adott ülésre kiutazó delegáció van. Az esetek egy jelentős részében (nemzetközi szervezetek alacsonyabb szintű szervei munkájában) az üléseken az állandó képviselet beosztott diplomatai vesznek részt. Figyelemmel arra, hogy ők állandó belépővel rendelkeznek a nemzetközi szervezet épületeibe, így személyüket csak az ülést szervező szervezeti egység számára kell bejelenteni, és minden további bejelentési kötelezettség nélkül részt vehetnek az üléseken, és arról jelentenek és javaslatokat tesznek a küldő állam külügyminisztériuma részére.

A Titkárság feladatai

A nemzetközi szervezetek titkárságának feladata a különböző ülések megszervezése, és azok lebonyolítása. Az ülések eredménye mindig nemzetközi szerződés, záró dokumentum, nyilatkozat, stb. elfogadásához vezet. Mindezek a dokumentumok az ülések jegyzőkönyvein alapulnak, amelyeket a Titkárság állít össze. A dokumentumok szövegének értelmezése kapcsán elengedhetetlen, hogy referenciaként a jegyzőkönyveket áttekintsék a felek. A jegyzőkönyveknek mindig tartalmazniuk kell a vita megnyitásának módját és óráját, a jelenlevők névsorát, a vita tárgyát, és az elfogadott határozatokat, az ülések bezárásának óráját. Ha a dokumentumokat több nyelven kell a delegáció rendelkezésére bocsátani, fontos, hogy a megfelelő fordítói, technikai háttér rendelkezésre álljon ahhoz, hogy egyidejűleg kaphassák meg azokat a delegációk. A Titkárság fontos feladata, hogy az ülés előrehaladtával készítse elő a hiteles végleges szövegeket, amelyeket a delegációvezetők elfogadnak (esetlegesen parafálnak, aláírnak).

Az ülések lefolyását eljárásrend határozza meg (*rules of procedure*), ennek betartását az ülést levezető elnök, illetve a Titkárság képviselői biztosítják. Az üléseken éppen ezért – különösen a vitás eljárási kérdések tisztázása végett – részt vesz a jogi részleg egy képviselője is (*OLA – Office of Legal Affairs*).

Az ülésekre vonatkozó általános protokolláris szabályok

Az üléseken a tagállamok ültetési rendjét általában úgy állapítják meg, hogy sorshúzással jelölik ki azt a tagállamot, amelyik a terem bal első sorának első székében kap helyet, s utána foglal helyet a többi tagállam az első tagállamot követő abc sorrendben. Ennek megfelelően a

tagállamok minden ülészakon más helyen ülnek. A tagállamok valamennyien egy szavazattal rendelkeznek, míg a megfigyelő államoknak nincs szavazati joguk.

Az adott ülés elnöke általában a földrajzi rotáció alapján választott elnök (erről előzetesen egyeznek meg a tagállamok). A magasabb szintű ülések általában általános vitával kezdődnek, a bejelentkezések alapján kialakuló felszólalási sorrend szerint hangzanak el a nemzeti felszólalások (a felszólalások sorrendjére hatással van a delegációvezetők rangja is). Az általános vita után következik az adott szervezet végrehajtó testülete által kidolgozott határozat-tervezetéről szóló vita, majd a határozatokról történő szavazás. A szavazásoknak négy tartalmi formája különböztethető meg: az igen, a nem, a tartózkodás és a szavazáson való nem-résztétel. Ami a szavazások formáit illeti, azok lehetnek gombnyomással a kivetítőn megjelenő nyilvános válaszok, az ülést vezető elnök által minden tagállamtól név szerint hangosan kérdezett nyilvános válaszok /roll-call vote/ vagy például tisztségekbe való személyi jelölések esetén, szavazóurnába helyezett titkos szavazások. Ugyanakkor gyakori a határozatok szavazás nélküli, konszenzusos elfogadása is.

Az ENSZ esetében a világszervezet létrejöttékor az Alapokmányt öt hiteles szövegváltozatban – angol, francia, kínai, orosz és spanyol nyelven – készítették el, ugyanakkor a dokumentumban nincs utalás úgynevezett hivatalos nyelvekre. Az ENSZ mindennapi gyakorlatában ezen öt nyelv vált hivatalosnak tekintett nyelvvé. 1973-ban hatodikként az arab nyelv is felkerült a hivatalos nyelvek közé. Az ENSZ valamennyi hivatalos ülésén a felszólalók a hat nyelv bármelyikén fejthetik ki véleményüket. Ez alól kivételt képeznek a legfőbb állami vezetők, akik, ha kívánják, a maguk választotta nyelven mondhatnak beszédeket az ENSZ fórumain. Ez esetben viszont az adott tagállamnak kell gondoskodnia arról, hogy a szinkrontolmács kabinok egyikében az általa választott nyelvről az egyik hivatalos ENSZ-nyelvre történjen a fordítás. Ez lehetővé teszi, hogy ennek alapján a tolmácsok az összes többi hivatalos nyelvre fordíthassák az elmondott beszédet. Kiemelendő, hogy a nemzetközi szervezetek alacsonyabb szintű ülésein a költségcsökkentés érdekében a használt nyelvek számát szűkíthetik (az írásos dokumentumok, jegyzőkönyvek, határozat-tervezetek azonban ekkor is megszületnek az adott nemzetközi szervezet mindegyik hivatalos nyelvén).

A sajtó számára megfelelő jelenlétet kell biztosítani az ülés ünnepélyes megnyitásakor (nyitó sajtótájékoztató), illetve zárásakor (záró sajtótájékoztató), és megfelelő időközönként tájékoztatni kell az ülés munkájáról (sajtótájékoztatók, interjúk stb.). Nagyobb konferenciákon biztosítani kell a nagyszámú tudósító munkafeltételeit sajtóközpont felállításával. Fel kell továbbá készülni arra is a delegációval utazó sajtófelelősnek vagy az állandó képviselő sajtóattaséjának, hogy a delegáció vezetőjétől vagy bármely tagjától nyilatkozatot kérhetnek.

Az üléseken kiemelt jelentőségűek az emberi magatartásbeli tényezők: a beszélgetések, tárgyalások során a hatékonyságot nagymértékben elősegíti az adott kérdésekkel kapcsolatos történelmi-földrajzi-kulturális tények minimumának ismerete. Az egymás közötti kommunikáció, a viták során a kölcsönös tisztelet, az eltérő nézetekkel kapcsolatos türelem, a nyitottság és a rugalmasság kell, hogy jellemezze a felek magatartását. Szóbeli megnyilvánulások, ad hoc felszólalások vagy előre elkészített beszédek elmondásakor jelentősége van a használt idegen nyelv megfelelő szintű tudásának, az üzenetek érthető módon való közvetítésének és a jól artikulált beszédmodornak.

2.4. Felhasznált irodalom

- *Állami diplomáciai protokoll és szertartásrend* – Kézikönyv: Átdolgozott és kibővített protokoll útmutató, Budapest, 2007. május 15.
- Blahó András – Prandler Árpád (2011): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Aula Kiadó, Budapest.
- Bokorné Szegő Hanna (1989): *Nemzetközi jog*. Tankönyvkiadó, Budapest.
- Bruhács János (1998): *Nemzetközi jog I-II*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Guideline on Diplomatic Courtesy in Geneva, Protocol and Liaison Service – United Nations Office of Geneva – February, 2004.

Dr. Baller Barbara

III. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK ELŐKÉSZÍTÉSE, A SZERZŐDÉSEK ALÁÍRÁSÁNAK LEBONYOLÍTÁSA

Bevezetés

A nemzetközi jog legfontosabb forrása a nemzetközi szerződés. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásra vonatkozó formai követelmények — mint a diplomácia oly sok más területe is — sokat megőriztek a régmúlt korok szokásaiból. Ezek a szokások az elektronikus ügyintézés miatt rugalmasan változtak, de a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárások protokolláris hagyományait továbbra is tiszteletben kell tartani. A fejezet útmutatást nyújt a nemzetközi szerződések aláírásra történő előkészítéséhez. Ezt a munkát általában a szerződést gondozó minisztériumok és a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztálya végzi. A nemzetközi szerződésnek nem minősülő egyéb dokumentumok aláírása során nem kell követni ezt a protokollt, ám egyedi döntés alapján ezeknél is alkalmazható, sőt javasolt alkalmazni.

3.1 A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás fázisaira vonatkozó protokolláris követelmények

Az államok közötti kapcsolatok alakításának legjelentősebb eszköze a nemzetközi jog legfontosabb forrása, a nemzetközi szerződés. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásra vonatkozó formai követelmények – mint a diplomácia oly sok más területe is – sokat megőriztek a régmúlt korok szokásaiból. Ezek a szokások az elektronikus ügyintézés elterjedése miatt rugalmasan változtak, de a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárások protokolláris hagyományait továbbra is tiszteletben kell tartani.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás fázisaira vonatkozó protokoll csak az állam- és kormányközi szerződésekre vonatkozik. A nemzetközi jog szabályai és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény rendelkezései szerint azt, hogy egy dokumentum nemzetközi szerződés-e, a tartalma dönti el. A nemzetközi szerződés más állammal vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanyával kötött, Magyarország számára nemzetközi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás. Amelyik nemzetközi dokumentum ilyen jogokat vagy kötelezettségeket nem tartalmaz, az lehet tárcaközi megállapodás, szakmai megállapodás, politikai nyilatkozat, szándéknyilatkozat stb., de nem lehet nemzetközi szerződés. A fentiekből következik, hogy e dokumentumok aláírásához nem kell a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás fázisaira vonatkozó protokolláris szabályokat alkalmazni, de a gyakorlatban az aláíró felek önkéntes döntése alapján ezekben az esetekben is alkalmazhatóak.

3.1.1. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásra vonatkozó protokolláris követelmények

Nemzetközi szerződés létrehozásának fázisa

Kétoldalú nemzetközi szerződés létrehozása

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény rendelkezései szerint a miniszterek a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben döntenek a hatáskörükbe tartozó nemzetközi szerződések kezdeményezéséről. A szerződés létrehozására, azaz a másik szerződő féllel történő tárgyalásokra a miniszterelnök egyedi határozattal (ME határozat) ad felhatalmazást. A nemzetközi szerződések szövegének kidolgozása alapvetően a tárgy szerint illetékes szaktárca feladata. A tervezetek egyeztetése, valamint a tárgyalások során a Külgazdasági és Külügyminisztérium és más esetlegesen érintett minisztérium csak szükség esetén működik közre. A tárgyalások közben előállt tervezeteket a szaktárcák általában tájékoztatásul és véleményezésre megküldik az érintett többi tárcának, mielőtt folytatnák a tárgyalásokat.

Ha a felek a szerződés szövegében meg tudtak állapodni és az aláírásra kész, a miniszterelnöki határozatban megjelölt személynek (általában a tárgyalódelegáció vezetőjének) lehetősége van a szerződés parafálására. A parafálás lényege, hogy az egyeztetett szövegtervezetet a felek lezártnak tekintik, ezért a parafált szöveg újratárgyalására csak rendkívüli esetben kerülhet sor. A parafált szöveg egyben hitelesen bizonyítja azt is, hogy miben állapodtak meg a felek szakértői szinten. A parafálás minden esetben csakis lehetőség, de nem formai kelléke a nemzetközi szerződés létrehozásának. A parafálás legelterjedtebb formája, hogy a delegációvezetők a szerződéses szöveg minden lapjának alját kézjegyükkel látják el, de történhet úgy is, hogy külön jegyzőkönyvet vesznek fel erről, és ehhez csatolják a szerződés szövegét, melyet értelemszerűen már nem látnak el minden oldalon kézjegyükkel. A tárgyalások lefolytatásához és a parafáláshoz nem kell meghatalmazási okirat – a törvényi rendelkezés ellenére sem (ld. 2005. évi L. törvény 6. § (1) bekezdését) –, ennek szükségességét a gyakorlat kezdettől elhagyta.

A néhány részes állam által létrehozandó többoldalú¹⁹² – háromoldalú, négyoldalú – nemzetközi szerződések esetén a kétoldalú nemzetközi szerződések létrehozására¹⁹³ vonatkozó protokolláris szabályokat kell alkalmazni a nemzetközi szerződés létrehozása során.

¹⁹² A megkülönböztetés érdekében a többoldalú nemzetközi szerződés megjelölést a néhány szerződő fél részvételével létrejövő nemzetközi szerződésekre (például három- vagy négyoldalú), míg a sokoldalú megjelölést a tipikusan diplomáciai konferenciákon elfogadott sok szerződő fél részvételével létrejövő nemzetközi szerződésekre használjuk.

¹⁹³ Például: **1/2008. (I. 19.) ME határozat a nukleáris anyagoknak az Oroszország és Magyarország között Ukrajna területén keresztül történő szállításáról szóló szerződés létrehozására adott felhatalmazásról**

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. §-ának (1) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, az igazságügyi és rendészeti miniszter és a külügyminiszter előterjesztése alapján

1. egyetértek a nukleáris anyagoknak az Oroszországi Föderáció és a Magyar Köztársaság között Ukrajna területén keresztül történő szállításáról szóló háromoldalú szerződés (a továbbiakban: szerződés) létrehozásával;

2. felhatalmazom az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy – az érintett miniszterekkel egyetértésben – a tárgyalásokon részt vevő személyeket kijelölje;

3. felhatalmazom az igazságügyi és rendészeti minisztert vagy az általa kijelölt személyt, hogy a tárgyalások eredményeként előálló szövegtervezetet kézjegyével lássa el;

4. felhívom a külügyminisztert, hogy a szerződés létrehozásához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki;

5. felhívom az igazságügyi és rendészeti minisztert és a külügyminisztert, hogy a szerződés létrehozását követően a szerződés végleges szövegének megállapítására való felhatalmazásról szóló határozat tervezetét haladéktalanul terjesszék a Kormány elé.

Sokoldalú nemzetközi szerződés létrehozása

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. §-ának (4) bekezdése szerint Magyarország képviselője által valamely nemzetközi szervezet vagy valamely nemzetközi szerződésben részes államok konferenciája keretében tárgyalta sokoldalú nemzetközi szerződés létrehozására irányuló cselekmények elvégzéséhez külön felhatalmazás nem szükséges, ha a képviselő a nemzetközi szervezetben¹⁹⁴ vagy a részes államok konferenciáján való részvételre¹⁹⁵ megfelelő felhatalmazással rendelkezik. Ez utóbbi felhatalmazás tartalmazza a részes állam konferenciáján (például diplomáciai konferencián) való részvételre és egyben bármely, a szervezet keretében megtárgyalásra kerülő nemzetközi szerződés létrehozásában való részvételre szóló felhatalmazást is. Mivel ezeken a konferenciákon nagyszámú részes állam vesz részt, parafálás külön az államok képviselője részéről nem történik, a konferenciát lezáró jegyzőkönyvbe foglalják bele a szöveg elfogadásának tényét és csatolják mellé az elfogadott szöveget.

3.1.2. Nemzetközi szerződés aláírásra (a szöveg végleges megállapítására) való előkészítésének fázisa

A meghatalmazási okirat kiállítása

A végleges szöveg birtokában a felek belső joguk szerint felhatalmazást kérnek a szerződés aláírására (a szöveg végleges megállapítására). Magyarországon erről minden esetben határozattal a kormány dönt (kivételesen sürgős esetben a kormány két ülése között a miniszterelnök ME határozatban, az érintett miniszterek közös levelében tett előterjesztés alapján). A kormány (vagy a miniszterelnök) döntése nyomán az aláírásra felhatalmazott személy részére a külpolitikáért felelős miniszter meghatalmazási okiratot állít ki. A nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Szerződés rendelkezései szerint nem szükséges ilyen meghatalmazási okirat akkor, ha az aláíró az államfő, a miniszterelnök vagy a külpolitikáért felelős miniszter.

¹⁹⁴ **62/2015. (I. 16.) KE határozat rendkívüli és meghatalmazott nagykövet megbízásáról**

Az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés b) pontja alapján – a külgazdasági és külügyminiszter előterjesztésére – *Dán Károly* rendkívüli és meghatalmazott nagykövetet – Magyarország Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet mellett működő Bécsi Állandó Képviselőténak vezetésére kapott megbízásának érintetlenül hagyása mellett – megbízom Magyarország Bécsi Állandó ENSZ Képviselőténak a vezetésével.

KEH ügyszám: IV-5/04801-1/2014.

¹⁹⁵ **67/2013. (V. 17.) ME határozat a Szellemi Tulajdon Világszervezete keretében a látáskárosultak és olvasási képességükben korlátozott személyek nyomtatott művekhez való hozzáféréseinek elősegítéséről szóló Szerződés létrehozására irányuló diplomáciai értekezleten való részvételtől, valamint a Szerződés létrehozására adott felhatalmazásról**

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (1) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, a közigazgatási és igazságügyi miniszter és a külügyminiszter előterjesztése alapján

1. egyetértek azzal, hogy a Szellemi Tulajdon Világszervezete keretében a látáskárosultak és olvasási képességükben korlátozott személyek nyomtatott művekhez való hozzáféréseinek elősegítéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) létrehozására irányuló diplomáciai értekezleten Magyarország Kormányát képviselő küldöttség vegyen részt;

2. felhatalmazom a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a küldöttség tagjait a külügyminiszterrel egyetértésben jelölje ki;

3. felhívom a külügyminisztert, hogy a küldöttség részére a részvételhez szükséges meghatalmazási okiratot az adott közgyűlés előtt adja ki;

4. felhatalmazom a közigazgatási és igazságügyi minisztert vagy az általa kijelölt személyt, hogy a tárgyalások eredményeként előálló szövegtervezetet kézjeggyével lássa el;

5. felhívom a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a külügyminiszterrel egyetértésben – a Szerződés létrehozását követően a Szerződés szövegének végleges megállapítására való felhatalmazásról szóló határozat tervezetét haladéktalanul terjessze a Kormány elé.

A meghatalmazási okiratoknál a magyar fél A4-es méretű, kisebb formátumú, zöld bőrkötéses mappát használ, amelyben nincsen lyukas belső fül, hanem a belső gerincen egy nemzeti színű zsinór húzódik végig, az elején pedig a címer arany lenyomata látható. A zsinór alá becsúsztatható egy dombornyomásos címerrel díszített belső fényes borítólappal, amelybe vagy „Külgazdasági és Külügyminisztérium” feliratú öntapadós címkével kell beragasztani a szabványos, A/4-es piros-fehér-zöld keretes fényes papírlapra nyomtatott meghatalmazási okiratot, vagy – több oldal esetén – a lapokat és a borítót átlukasztva, egy másik nemzeti színű zsinórral bekötni.



MAGYARORSZÁG
KÜLGAZDASÁGI ÉS KÜLÜGYMINISZTERE

Tanúsítom, hogy Magyarország Kormánya

*Nagy Pál Őnagyméltóságát,
nemzeti és fejlesztési minisztert*

*hatalmazta fel arra, hogy Magyarország Kormánya és a Finn Köztársaság
Kormánya között a minősített adatok cseréjéről és kölcsönös védelméről
szóló egyezményt – a megerősítés fenntartásával – aláírja.*

Kelt Budapesten, 2017. „ „ hó „ „ napján.

KISS János

1. ábra: Magyar nyelvű meghatalmazási okiratminta.



THE MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE
OF HUNGARY

I hereby attest that the Government of Hungary has appointed, duly authorised and empowered

Mr. Pál NAGY,
Ambassador (Extraordinary and Plenipotentiary)

to sign – subject to ratification – the Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting, done at Paris, on 24 November 2016.

Done at Budapest, this „ „ day of „ „ month 2017.

János KISS

2. ábra: Angol nyelvű meghatalmazási okiratminta.

A nemzetközi szerződés szövegének előkészítése

Az előkészítés során a szerződő felek elkészítik a nemzetközi szerződés aláírandó példányát, amelynek lapjait úgy erősítik össze és pecsételik le, hogy azokat az aláírás után már ne lehessen kicserélni.

A kétoldalú szerződések példányainak elkészítése alapvetően az érintett szaktárcák feladata, a pecsételést azonban minden esetben a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztálya, illetve külföldön a külképviseletek – a külképviseleten vagy a fogadó állam külügyminisztériumában – végzik. Többoldalú és sokoldalú szerződések példányainak elkészítése a letéteményes feladata, amely lehet egy adott állam vagy egy nemzetközi szervezet. A letéteményes számára kell bemutatni és leadni a meghatalmazási okiratokat.

Kétoldalú nemzetközi szerződések szövegének előkészítése

A kétoldalú nemzetközi szerződések készülhetnek egy nyelven (ez általában egy semleges harmadik nyelv, a legtöbbször angol), illetve több nyelven. A magyar gyakorlat szerint a kétoldalú szerződések általában két vagy három nyelven készülnek. A két nyelv a két szerződő fél nyelve, a harmadik nyelv szerepe — ha a felek ilyen nyelvet is kikötöttek — pedig az, hogy értelmezési eltérések esetén ez legyen az irányadó. A szerződés nyelveire általában a szerződések záró mondata szokott utalni, például az alábbiak szerint:

„Készült Budapesten, 1990. szeptember 26-án magyar és német nyelven, mindegyik szöveg egyaránt hiteles.”

„Készült Budapesten, 1995. július 11-én magyar, szlovén és angol nyelven, mindegyik szöveg egyaránt hiteles. Értelmezési eltérés esetén az angol nyelvű szöveg az irányadó.”

A szerződés minden egyes példányában minden olyan nyelven szerepelnie kell a szövegnek, amely nyelveket a fentihez hasonló módon a szerződés említ. A fenti második példában szereplő szerződésnek tehát egy magyar, egy szlovén és egy angol nyelvű változata is be lesz kötve a szerződés magyar példányába – ebben a sorrendben.

A nemzetközi szerződések címében és szövegében sokszor előfordul a szerződő felek vagy az államok nevének említése. A szövegek kinyomtatásakor úgy járnak el, hogy minden szerződő fél a saját államának elnevezését veszi előre a saját példányában. Ennek megfelelően a szerződések magyar példányaiban mindig Magyarország szerepel az első helyen. Ezt nevezik alternálásnak, és ez független a szerződés szövegének nyelvétől. Ha például egy kétoldalú szerződés magyar, spanyol és angol nyelven készül, akkor a magyar fél példányába kerülő magyar, spanyol és angol nyelvű szövegekben mindenütt Magyarország szerepel az első helyen. A másik fél példányába kerülő szövegekben értelemszerűen a másik fél állama kerül előre. Alternálási példa nemzetközi szerződés címére vonatkozóan:

— *A magyar példány magyar nyelvű szövegének címe:*

- ***Kétoldalú gazdasági együttműködési megállapodás Magyarország Kormánya és az Argentín Köztársaság Kormánya között;***

— *A magyar példány spanyol nyelvű szövegének címe:*

- ***Acuerdo de Cooperación Económica Bilateral entre el Gobierno de Hungría y el Gobierno de la República de Argentina;***

— *A magyar példány angol nyelvű szövegének címe:*

- ***Agreement on bilateral economic cooperation between the Government of Hungary and the Government of the Argentine Republic;***

— *Az argentin példány spanyol nyelvű szövegének címe:*

- ***Acuerdo de Cooperación Económica Bilateral entre el Gobierno de la República de Argentina y el Gobierno de Hungría;***

— *Az argentin példány magyar nyelvű szövegének címe:*

- ***Kétoldalú gazdasági együttműködési megállapodás az Argentin Köztársaság Kormánya és Magyarország Kormánya között;***

— *Az argentin példány angol nyelvű szövegének címe:*

- ***Agreement on bilateral economic cooperation between the Government of the Argentine Republic and the Government of Hungary;***

Az alternálás nemcsak a címet és nemcsak az államok neveit érinti. A szövegben bárhol, ahol utalás található mindkét (vagy több) szerződő fél államára, kormányára, földrajzi területére, népére vagy nyelvére, ott az alternálást el kell végezni, így például a záromondatban a nyelvek felsorolásánál is példányonként változik a sorrend. Ha van a felsorolásban semleges elem (például a harmadik nyelv), az mindig utolsónak jön. Az alternálást cikkek bekezdésein belül kell elvégezni, nem pedig bekezdések és cikkek között, mert ezáltal a szerződés végleges szövegét megbontanánk, továbbá ez később sok problémát okozhatna, ha valamelyik fél ezekre a cikkekre kíván hivatkozni. Az idegen nyelvű szöveg alternált magyar változatát a másik szerződő féltől kell elkérni, és természetesen a másik félnek szánt alternált, de magyar nyelvű szöveget a magyar fél bocsátja rendelkezésre.

A nemzetközi szerződések végén mindig megtalálható az aláírásoknak kihagyott hely, az aláíró felek megjelölésével. A magyar szerződésekben hagyományosan a felek megjelölése fölött kihagyott – üres vagy pontozott – helyre kerül az aláírás. A felek megjelölése személytelen, praktikus okoknál fogva. Az aláíró személyének esetleges időközbeni változása miatt kerülni kell a konkrét aláíró személyek beírását a szerződésbe. Az aláíró személye nemzetközi jogi szempontból nem releváns. Például:

„Magyarország nevében” vagy „Magyarország Kormánya nevében.”

Az aláírások kétoldalú szerződések esetén egymás mellé kerülnek, mégpedig az alternálás szabályainak megfelelően úgy, hogy minden fél a saját példányában kerüljön a lap bal oldalára. A jobbról balra tartó írást alkalmazó államoknál ez fordított. Egy magyar példányban tehát az alábbiak szerint rendeződik az aláírási hely (a másik fél példányában fordítva):

Magyarország nevében

az Argentin Köztársaság nevében

Magyarország Kormánya nevében

az Argentin Köztársaság Kormánya nevében

A néhány állam részvételével létrehozandó többoldalú (háromoldalú, négyoldalú) nemzetközi szerződések esetén a kétoldalú nemzetközi szerződések szövegének előkészítésére vonatkozó protokolláris szabályokat kell alkalmazni azzal a különbséggel, hogy a szövegeket a letéteményes fél készíti elő az alábbi eltérésekkel.

A szerződés nyelveire a szerződések záró mondata például az alábbiak szerint utal:

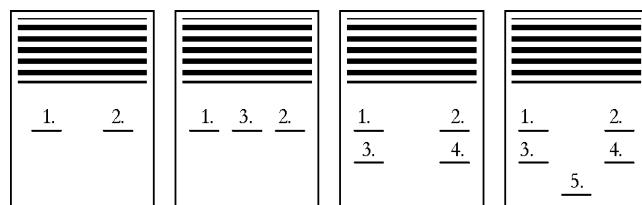
Magyarország Kormánya, Ukrajna Miniszteri Kabinetje és az Oroszországi Föderáció Kormánya között a Magyarország és az Oroszországi Föderáció között Ukrajna területén keresztül történő nukleárisanyag-szállításról szóló megállapodás

„A jelen Megállapodás letéteményese Magyarország Kormánya.

Készült Kijevben, 2012. október 17-én, egy eredeti példányban magyar, orosz és ukrán nyelveken, mindhárom szöveg egyformán hiteles. Az eredeti példányt a letéteményes őrzi és megküldi annak hitelesített másolatait a jelen Megállapodást aláíró Feleknek. A jelen Megállapodás rendelkezéseinek eltérő értelmezése esetén az orosz nyelvű szöveg az irányadó.”

Jelen esetben az orosz nyelvet választották értelmezés esetén irányadó szövegnek, de a felek választhatták volna semleges nyelvként az angolt is, mint a szerződés nyelvét s egyben, mint irányadó nyelvű szöveget. Ez akkor már a megállapodás negyedik hiteles nyelve lett volna.

Az alternálásnál ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni, vagyis a saját példányban Magyarország szerepel elől. Az aláírások a többoldalú szerződések esetén értelemszerűen nem kerülhetnek egymás mellé (nem férnek el), így lehetséges két aláírás egymás mellett, egy aláírás alattuk vagy két-két aláírás felül, illetve alul, vagy egymás alatt sorban, az alternálás szabályainak megfelelően. A többi fél sorrendjére nincsen megkötés, valamilyen semleges sorrend alapján kell a feleket szerepeltetni (például ABC sorrendben). Többoldalú szerződések esetén mindig a bal felső hely számít az elsőnek.



3. ábra: Az aláírási helyek sorrendje két és többoldalú szerződések esetén

Sokoldalú nemzetközi szerződések szövegének előkészítése

A sokoldalú szerződéseket – mivel nagyon sok a részes állam, illetve nem tudható előre, hogy mely államok fogják még aláírni, majd hatálybalépés után hány fog csatlakozni – általában néhány nagy világnyelven készítik el. Ezeket a szerződéseket vagy a letéteményes állam vagy a letéteményes nemzetközi szervezet készíti elő. Az egyezmények általában külön cikkben tartalmazzák a hiteles szövegekre és a letéteményesre vonatkozó rendelkezést.

A Holland Királyság gyakran lát el letéteményesi feladatokat. Példaként említhetjük a hágai magánjogi egyezményeket, melyeknél a hiteles nyelv az angol és a francia. Ilyen „*A külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről*” Hágában, 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről:

Készült Hágában az 1961. évi október hó 5. napján francia és angol nyelven – eltérés esetén a francia szöveg az irányadó – egyetlen példányban, amelyet Hollandia Kormányánál letétbe helyeznek és amelyről diplomáciai úton hiteles másolatot küldenek a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia Kilencedik Ülésszakán képviselt valamennyi Államnak, valamint Izlandnak, Írországnak, Liechtensteinnek és Törökországnak.

Nemzetközi szervezeteknél külön, úgynevezett *Treaty Section* foglalkozik a nemzetközi szerződések előkészítésével. A szerződések az adott nemzetközi szervezet hivatalos nyelvein készülnek, tehát az ENSZ esetén annak 6 hivatalos nyelvén, az Európa Tanácsnál annak két hivatalos nyelvén (angolul és franciául).

Példa: „*A sivatagosodás elleni küzdelemről a súlyos aszályllyal és/vagy sivatagosodással sújtott országokban, különös tekintettel Afrikára*” c. ENSZ Egyezmény vonatkozó cikkeit:

39. Cikk

Letéteményes

Az Egyezmény Letéteményese az Egyesült Nemzetek Főtitkára.

40. Cikk

Hiteles szövegek

Jelen Egyezmény eredeti példányát, amelynek arab, kínai, angol, francia, orosz és spanyol szövege egyaránt hiteles, az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál helyezik letétbe.

Aminek tanúbizonyságul az alulírottak kellő felhatalmazás birtokában aláírták a jelen Egyezményt.

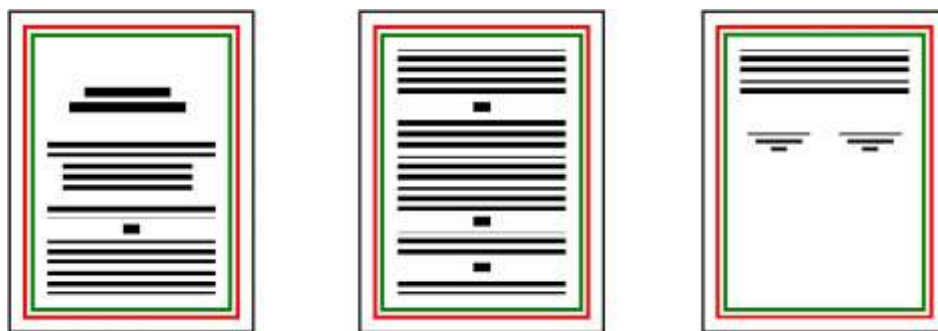
Készült Párizsban, 1994 júniusának 17. napján.

Egy eredeti példányt készítenek elő a meghatározott hivatalos nyelveken, értelemszerűen alternálásra nincs szükség. Általában a nemzetközi szervezet legfőbb döntéshozó szervében a normális ügymenet szerint határozatban döntenek az aláírásra történő megnyitásról. Az aláíró felek száma bővíthet – a szerződés rendelkezései értelmében megadott határidőig –, tehát később adott esetben olyan államok is aláírhatják, amelyek nem vettek részt a szerződés szövegezésében.

3.2. A nemzetközi szerződés példányainak előkészítése

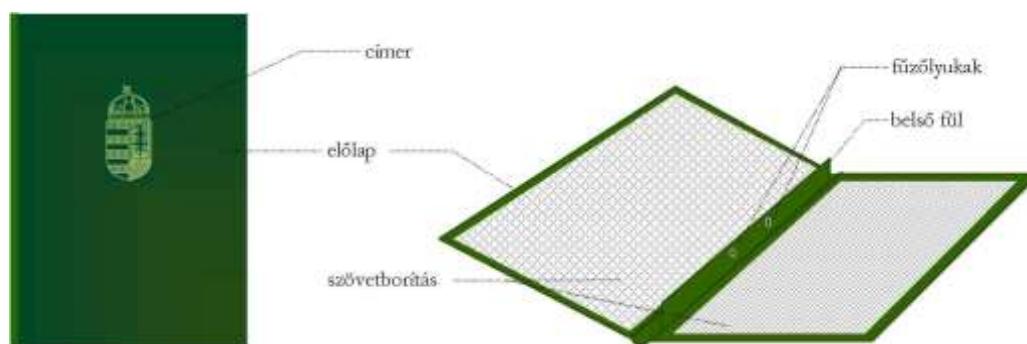
3.2.1. A kétoldalú nemzetközi szerződés példányainak előkészítése (nyomtatás, bekötés, pecsételés)

A nemzetközi szerződéseket keretes (úgynevezett „egyezményes”, „szerződéses”) szabványos A4-es méretű fényes papírlapra nyomtatják, amely minden oldalának szélén 2-2 centiméterre körbefut a piros-fehér-zöld csík. A nemzetközi szerződések aláírása ünnepélyes alkalom, ezért törekedni kell arra, hogy a szerződés szövege kinyomtatva esztétikus legyen (csíkon belüli nyomtatás; az utolsó oldalra is több szöveg kerüljön, ne csak az aláírások; ugyanolyan betűformátum és –méret használata stb.). Javasolt, hogy a nyomtatás a másik szerződő fél képviselőinek jelenlétében történjék, mert a szövegek összeolvasása során az ilyen hibák kiküszöbölhetőek. Amennyiben az idegen nyelvű szöveget a karakterkészlet egyedisége folytán nem lehet kinyomtatni, úgy a másik szerződő felet kell arra megkérni. Adott esetben — a másik szerződő fél kérelmére — a magyar nyelvű szöveget is ki kell nyomtatni a másik fél keretes papírjára, természetesen ügyelve, hogy arra a megfelelő alternált változat kerüljön. A magyar gyakorlatban nem szükségszerű, hogy legyen címdala egy szerződésnek, de egyes nagyobb horderejű egyezményeknél szokás készíteni. Ha a másik fél a saját szövegében készít címdalt, azaz olyan első oldalt, amelyen csak a cím látszik, ezt mi is megtehetjük a magyar szövegnél. Ilyenkor az érdemi rész a második oldalon, a lap tetejétől kezdődik. Egyéb esetekben a cím után térköz kihagyásával kezdődik a szöveg.



4. ábra: Megfelelően elrendezett nyomtatási kép

A szerződések szövegét műbőr mappába szokás bekötni. A szerződés különböző nyelven kinyomtatott szövegei az alternálás szabályainak megfelelően kerülnek a mappába, azaz a magyar példányban először mindig a magyar nyelvű szöveg szerepel, alatta helyezkedik el a másik szerződő fél államának nyelve, utánuk — ha van — a harmadik nyelv. A másik szerződő fél mappájában ugyanígy benne van az összes nyelv, de az első kettő sorrendje értelemszerűen felcserélődik. A Külgazdasági és Külügyminisztérium által használt magyar szerződéses mappa A4-esnél nagyobb alakú, zöld műbőr mappa, amelynek elején a címer arany lenyomata látható. A gerincében belül található fülön két lyuk van, amelyeken keresztül a lapokat bele lehet fűzni.

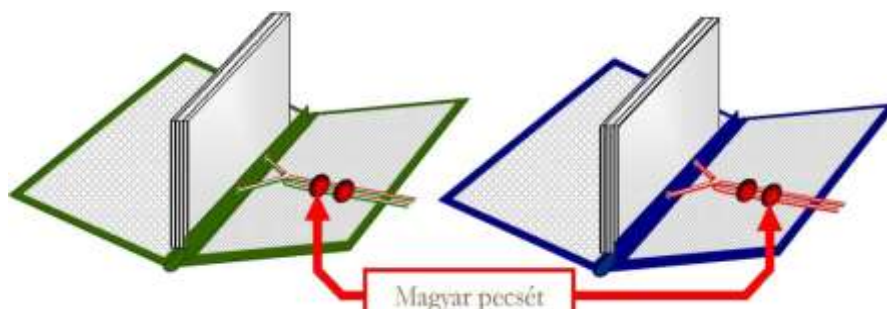


5. ábra: A szerződéses mappa

A kinyomtatott szerződésszöveg lapjait sorrendben egymásra kell helyezni, majd baloldalon középen, a fűzés helyén a lapokat irodai papírlukasztóval ki kell lyukasztani két ponton. A kilyukasztott papírlapokat a mappa füle fölé kell helyezni s ezt követően nemzeti színű szalaggal összekötni. A szalagot nem szabad szorosra húzni, mert akkor a szerződést nem lehet lapozni.

A nemzetközi szerződések előkészítésének legfontosabb lépése a pecsételés. Ezzel biztosítható, hogy később az aláírt szerződés lapjait nem lehet kicserélni. A pecsételést a szerződés minden példányával általában ott kell elvégezni, ahol az aláírása történik. Ennek megfelelően a Magyarországon aláírásra kerülő szerződések mindkét példányát a Külgazdasági és Külügyminisztérium pecsételi le a másik szerződő fél külképviseletével együttműködve, míg a külföldön aláírásra kerülő szerződéseket a magyar külképviseletnek kell lepecsételnie a fogadó fél államának külügyminisztériumában. Törekedni kell arra, hogy a pecsételés még az aláírás előtt megtörténhessen. Ha ez bármilyen okból nem lehetséges, az aláírást követően is elvégezhető. A pecsételés előtt meg kell ejteni a szövegek összeolvasását (amennyiben ez a kinyomtatáskor nem történt meg).

A pecsételés a Külgazdasági és Külügyminisztérium, a másik fél Külügyminisztériuma, illetve a külképviselet(ek) fém pecsétnyomójával történik – viaszra.



6. ábra: A pecsétek helye a magyar fél példányában és a másik szerződő fél példányában

A pecséteket a szerződés minden példányán el kell helyezni, mégpedig úgy, hogy a szerződés szövegét összefűző szalagokat lefogja (a magyar szalagot piros-fehér-zöld sorrendben), ezáltal megakadályozza, hogy a szalagot ki lehessen húzni. A szerződés minden példányára minden szerződő fél pecsétje rákerül, mégpedig az alternálásnál megszokott sorrendben. A viaszt a mappa belső borító szövetére kell folytatni, majd a fémpecsétet belenyomni. A viasz megkeményedése után, a kilógó szalagokat méretre vágjuk, végükbe pedig úgynevezett fecskefarkat vágunk.

Egy-két állam külügyminisztériumában nem gyakorlat a szerződések lepecsételése. Ilyenkor a szerződést elegendő csak a magyar viaszpecséttel lepecsételni a magyar példányban. Amennyiben a másik fél használ valamilyen más eljárást, például pecsétes matricával ragasztja le a szalagokat, akkor ezt tegyük rá a magyar példányra is. A másik fél mappájának elkészítésekor mindig a másik fél kérése alapján kell eljárni, tehát ha nem szeretné lepecsételni, akkor azt el kell hagyni. A pecsét nem érvényességi kelléke a szerződésnek, vagyis ha a pecsételés elmarad, az nem érinti a szerződés érvényességét.

A fenti szabályok szerint kell eljárni a csak néhány felet tartalmazó többoldalú (háromoldalú, négyoldalú stb.) nemzetközi szerződések esetén is, azonban a nemzetközi szerződés példányainak előkészítése ez esetben a letéteményes szerződő fél feladata, tehát a szerződések szövegének előkészítése, nyomtatása, pecsételése a letéteményes fél külügyminisztériumában történik. Ebben azonban – természetesen – a részes felek közreműködnek (idegen nyelvű szövegek elkészítése, nyomtatása).

3.2.2. A sokoldalú nemzetközi szerződés példányának előkészítése (nyomtatása, bekötése, pecsételés)

A sokoldalú szerződések esetén nagyon sok részes fél van név szerint említve. Ilyenkor a magyar fél semleges sorrend szerint sorolható be (általában ABC sorrendben). Az ilyen szerződéseket a letéteményes kezeli, ezért nincsenek kifejezetten a részes államok számára készült példányok, csak egy eredeti példány készül, amely a letéteményes birtokában van és marad. Értелеmszerűen a nemzetközi szerződés címében az aláíró felek nem szerepelnek, azok csak az aláírásoknál jelennek meg. Az aláírások külön oldalon szerepelnek, a szerződés hivatalos szövegeinek példányain.

Sokoldalú nemzetközi szerződések esetén a nemzetközi szerződés előkészítését a letéteményes szerződő fél (például a fenti példa alapján a Holland Királyság Külügyminisztériuma) vagy nemzetközi szervezet (*UN Treaty Section*) végzi. Az egyetlen eredeti példányt saját protokolláris szabályaik szerint nyomtatják ki, kötik be és pecsételik. Ennek során a praktikus szempontokat is figyelembe kell venni, mert az aláíró felek az eredeti példányról hiteles másolatot kapnak (tehát könnyen sokszorosíthatónak kell lenniük.)

3.3. A nemzetközi szerződés aláírásának protokollja

3.3.1. A kétoldalú szerződések aláírása

Az előkészített szerződéseket ünnepélyes keretek között az arra felhatalmazott személyek aláírják. A meghatalmazási okiratokat az aláírás előtt a delegációk alacsonyabb rangú tagjai, nem a szerződés konkrét aláírói cserélik ki.

A szerződéseket általában egy külön erre a célra előkészített asztalnál, díszes körülmények között szokták aláírni. Kellékei: asztali dísz, töltőtoll, itatós, zászlók. A szerződéseket – amennyiben rendelkezésre áll – töltőtollal szokás aláírni, nem pedig golyóstollal. A töltőtoll használata megköveteli, hogy itatóst is használjunk, ellenkező esetben a tinta a fényes papíron elfolyik. Alapvető protokollszabály, hogy a vendéglátó jobbán foglal helyet a vendég, ezért külföldön – szemből nézve – mindig a baloldalon ül a magyar aláíró fél.

A szerződések minden példányát annyiszor kell aláírni, ahány nyelven készültek, ezért azokat aláírás közben lapozni kell. Ezt megkönnyítendő a szerződésben szokás könyvjelzőkkel előre megjelölni az aláírások helyét. A pecsétek fölé is ajánlatos egy kemény papírlapot becsúsztatni, hogy a pecsétek domborulata ne zavarja az aláírást.

Minden fél elé – csukva – a saját mappáját kell kikészíteni az asztalra. Amennyiben több szerződést írnak alá, ajánlatos a többi mappát az aláírások sorrendjében egy oldalra bekészített asztalra helyezni. Az aláíráskor az aláíró feleket a lapozó segíti. A lapozók az aláíró felek mögött kissé oldalt állnak. Megvárják, amíg az aláíró felek leülnek, majd kinyitják a szerződést az első aláírási helynél. Nagyobb lapszámú vagy szorosabbra kötött mappák hajlamosak a becsukódásra, ezért azokat le kell fogni. Elsőként minden példányt a baloldalon kell aláírni. Amint az első aláírás megtörtént, a lapozó felveszi az asztalról az itatóst, határozottan végigsimítja az aláíráson, majd visszahelyezi az asztalra. Ezután lapoz, és a folyamat addig ismétlődik, amíg az aláíró fél a mappa minden aláírandó oldalát alá nem írta. A gyakorlatban ritkán sikerül, de a ceremónia akkor igazán ünnepélyes és elegáns, ha a lapozók figyelnek egymásra, és szinkronban lapoznak. Az utolsó aláírás leitatása után a lapozók becsukják a mappákat, felveszik azokat, és az aláíró felek háta mögött kicserélik a két mappát. A kicserélt mappákat visszaviszik az asztalhoz, ahol ismét kinyitva az egész eljárást megismétlik, ezúttal azonban mindkét fél a másik mappáját írja alá az üresen maradt aláírási helyeken. Amint a felek ezzel is végeztek, a lapozók visszaléphetnek, s immár az aláíró felek csukják össze a mappákat, majd felállva és — gyakran a kamerák kereszttüzében — kezet fogva kicserélik a mappákat. Ezzel a mozzanattal kerül vissza mindegyik félhez a saját mappája. Az aláírást gyakran követi az aláíró személyek által mondott rövid beszéd, sajtótájékoztató, illetve koccintás.

Amennyiben a szerződés szövegében az aláírás helye és ideje ki van pontozva, ezt ott helyben ki kell tölteni akár az aláírás után, akár közvetlenül előtte. Ezt érdemes akkor megtenni, amikor a másik fél képviselői még jelen vannak, mivel így segíthetnek kitölteni az idegen nyelvű keltezés, a magyar fél pedig kitöltheti a magyar nyelvű szövegeket. Ügyelni kell arra, hogy a keltezés minden példány esetén ugyanolyan formátumú legyen az egyes nyelveken.

A lepecsételt, aláírt és hiánytalanul kitöltött szerződést — a másik aláíró fél meghatalmazási okiratával együtt — el kell küldeni a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályának, hogy a szerződéstárban elhelyezze.

Amennyiben nem két, hanem több aláíró fél szerepel, az aláírás és a lapozás megszervezése nehézkes, de általában a fenti mozzanatok variálásával megoldható. Lényeges, hogy ilyen esetben a lapozók, illetve a szervező fél protokollszakértői előre egyeztessék az aláírás menetét.

3.3.2. A sokoldalú szerződések aláírása

A sokoldalú szerződés rendelkezései között szól arról, mely időponttól, vagy meddig és hol lehet aláírni a sokoldalú nemzetközi szerződést, például:

„A külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről” Hágában, 1961. október 5. napján kelt egyezmény vonatkozó, 10. Cikke: Ez az Egyezmény aláírásra nyitva áll a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia kilencedik ülészakán képviselt államok, valamint Izland, Írország, Liechtenstein és Törökország számára.

„A sivatagosodás elleni küzdelemről a súlyos aszályval és/vagy sivatagosodással sújtott országokban, különös tekintettel Afrikára” ENSZ Egyezmény vonatkozó, 33. Cikke:

Aláírás

Ezt az Egyezményt Párizsban, 1994. október 14-15-én kell megnyitni aláírásra az Egyesült Nemzetek tagállamai vagy bármely szakosított hivatala, vagy a Nemzetközi Bíróság Alapszabályzatában Részes Felek és a regionális gazdasági integrációs szervezetek számára. Azt követően aláírásra továbbra is nyitott egészen 1995. október 13-ig az Egyesült Nemzetek Központjában, New Yorkban.

Ennek megfelelően az aláírni szándékozó államoknak ilyen és ehhez hasonló tartalmú rendelkezések alapján kell eljárniuk. Az aláírásokat a részes államok részéről az arra meghatalmazással rendelkező személyek helyezik el az állam nevénél a jegyzőkönyvben. A meghatalmazási okiratokat a letéteményesnél be kell mutatni és annak eredeti példányát le kell adni. Az aláírási ceremónia az adott letéteményes állam külügyminisztériumában zajlik az ottani protokoll szerint, nemzetközi szervezet esetén pedig a szervezet titkárságán. Általában ünnepélyes kereteket nem szoktak adni az aláírásnak, mivel annak olyan joghatása nincs, mint a kötelező hatály elismerésének (ratifikációnak, jóváhagyásnak). A nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi szerződés annyit mond az aláírás joghatásáról, hogy az aláírás pillanatától az adott állam a szerződés rendelkezéseivel ellentétes lépéseket nem tehet. Itt kell azonban azt is kiemelni, hogy aláírás után nincs ratifikációs kényszer (számos állam számos nemzetközi szerződést aláírt, de a mai napig nem ismerte el kötelező hatályát, vagyis nem ratifikálta, nem hagyta jóvá.)

Az aláírásra megadott időintervallumra minden esetben kiemelt figyelmet kell fordítani, mert annak lejártá vagy a szerződés hatályba lépése után már csak csatlakozási okirat helyezhető letétbe, vagyis ebben az esetben az aláírás fázisa elmarad!

3.4. Nemzetközi szerződések hatályba lépéséhez kapcsolódó protokolláris szabályok

3.4.1. Kétoldalú nemzetközi szerződések hatályba lépéséhez kapcsolódó lépések

A ratifikációs vagy jóváhagyási (kötelező hatályt elismerő) okiratok azok az ünnepélyes okiratok, amelyek igazolják, hogy egy állam teljesítette a szerződés hatályba lépéséhez szükséges belső jogi eljárásokat, azaz magára nézve elismeri annak kötelező hatályát. Magyarországon, amennyiben a szerződés kötelező hatályának elismerésére az Országgyűlés törvényben ad felhatalmazást¹⁹⁶, a köztársasági elnök – a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályának közreműködésével – erről okiratot állít ki, ami külső formáját tekintve hasonló a meghatalmazási okirathoz. Ha a kötelező hatály elismerésére való

¹⁹⁶ Lásd: A Magyarország Kormánya és Montenegró Kormánya között a minősített adatok cseréjéről és kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 2016. évi CXCV. törvény 1. §-át: Az Országgyűlés e törvénnyel felhatalmazást ad a Magyarország Kormánya és Montenegró Kormánya között a minősített adatok cseréjéről és kölcsönös védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) kötelező hatályának elismerésére.

felhatalmazás kormányrendeletben¹⁹⁷ történik, a miniszterelnök – a Külgazdasági és kormányrendeletben¹⁹⁸ történik, a miniszterelnök – a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályának közreműködésével – erről okiratot állít ki, ami külső formáját tekintve szintén hasonló a meghatalmazási okirathoz. Az általános eljárás keretében a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztálya szóbeli jegyzék kíséretében megküldi a megerősítő vagy jóváhagyási okiratot a másik fél számára.

¹⁹⁷ Lásd: a Magyarország Kormánya és a Bahreini Királyság Kormánya közötti gazdasági és műszaki együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 74/2016. (IV. 5.) Korm. rendelet 1. §-át: A Kormány e rendelettel felhatalmazást ad a Magyarország Kormánya és a Bahreini Királyság Kormánya közötti gazdasági és műszaki együttműködésről szóló Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) kötelező hatályának elismerésére.

¹⁹⁸ Lásd: a Magyarország Kormánya és a Bahreini Királyság Kormánya közötti gazdasági és műszaki együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 74/2016. (IV. 5.) Korm. rendelet 1. §-át: A Kormány e rendelettel felhatalmazást ad a Magyarország Kormánya és a Bahreini Királyság Kormánya közötti gazdasági és műszaki együttműködésről szóló Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) kötelező hatályának elismerésére.



MAGYARORSZÁG KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKE

MEGERŐSÍTŐ OKIRAT

Figyelemmel arra, hogy a Magyarország Kormánya és az Ománi Szultánság Kormánya között a jövedelemadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény 30. cikk 1. pontja alapján az Egyezmény a Szerződő Felek által küldött diplomáciai értesítések közül a későbbinek a kézhezvételét követő 30. napon lép hatályba;

Figyelemmel arra, hogy az Országgyűlés Magyarország Köztársasági Elnökét hatalmazta fel arra, hogy a Magyarország Kormánya és az Ománi Szultánság Kormánya között a jövedelemadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény kötelező hatályát Magyarországra nézve megállapítsa;

Ezennel én, Kiss József, Magyarország Köztársasági Elnöke kijelentem, hogy a Magyarország Kormánya és az Ománi Szultánság Kormánya között a jövedelemadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény Magyarországra nézve kötelező hatállyal bír.

Ennek tanúbizonyságul aláírással és pecséttemmel ellátva kiállítom jelen megerősítő okiratot.

Kelt Budapesten, 2017. „ „, hó „ „, napján.

Kiss József

Ellenjegyzem:

Nagy János
Külgazdasági és Külügyminiszter

7. ábra: Magyar nyelvű megerősítő okirat mintája



PRESIDENT OF THE REPUBLIC
OF HUNGARY

INSTRUMENT OF RATIFICATION

Whereas according to Article XII of the Agreement between the Government of Hungary and the World Health Organization on the Organization in Budapest, Hungary of the 67th Session of the WHO Regional Committee for Europe on 11-14 September 2017, the Agreement shall enter into force thirty (30) calendar days after the date the Organization receives the written note sent by the Government confirming that the internal requirements for the entry into force have been completed;

Whereas the Parliament of Hungary has authorized the President of the Republic of Hungary to express the consent of Hungary to be bound by the Agreement between the Government of Hungary and the World Health Organization on the Organization in Budapest, Hungary of the 67th Session of the WHO Regional Committee for Europe on 11-14 September 2017;

I, József Kiss, the President of the Republic of Hungary, declare that Hungary accepts the above-mentioned Agreement.

In witness thereof I hereby issue this instrument of ratification, with my signature and seal affixed to it.

Done at Budapest, on “ “ “ 2017.

József Kiss

I hereby countersign:

János Nagy
Minister of Foreign Affairs and Trade

8. ábra: Angol nyelvű megerősítő okirat mintája

Ritkán – főleg a nagyobb jelentőségű szerződések – előírják, hogy a hatálybalépéshez az okiratok kicserélése szükséges. Ebben az esetben az aláírt szerződés másolatának a ratifikációs vagy jóváhagyási okirattal összefűzött és viaszpecséttel lezárt példányát a magyar fél képviselője — az aláírási ceremóniához hasonló külsőségek között — átadja a másik fél képviselőjének, aki cserébe a másik ratifikációs vagy jóváhagyási okiratot nyújtja át. Az eseményről a felek jegyzőkönyvet vesznek fel. Tekintettel arra, hogy ez az esemény a jelentős nemzetközi szerződés hatálybalépéséhez kapcsolódó ünnepélyes pillanat, ezt a külsőségekben is szükséges tükröztetni. A megkapott külföldi ratifikáció vagy jóváhagyási okiratot, illetve a jegyzőkönyv magyar példányát a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztálya részére kell eljuttatni, hogy a szerződéstárban szintén elhelyezhesse.

3.4.2. Többoldalú és sokoldalú nemzetközi szerződések hatályba lépéséhez kapcsolódó lépések

Többoldalú és sokoldalú nemzetközi szerződések esetén a megerősítő, jóváhagyási vagy elfogadási okiratot – vagy ha már aláírás nem lehetséges, a csatlakozási okiratot – a letéteményes államnál vagy a letéteményes nemzetközi szervezet titkárságán letétbe kell helyezni.

A letétbe helyezések számának, illetve e körön belül az utolsó okmány letétbe helyezése napjának jelentősége van, mert ez utóbbitól számítják ki a szerződés hatályba lépésének napját. Az addig megerősítő, jóváhagyási vagy elfogadási okiratot letétbe helyező államok számára a szerződés hatályba lépésének napja lesz a számukra történő hatályba lépés napja is. E rendelkezések továbbá meghatározzák, hogy a szerződés hatályba lépése után csatlakozási okiratot letétbe helyező állam számára mikor lép hatályba az egyezmény, tehát a letétbe helyezés napjának ez esetben is kiemelt jelentősége van. Fontos a pontos számolás naptárban való végigkövetése (ügyelve a 28, 29, 30, 31 napos hónapokra!).

Az megerősítő okiratokhoz csatolt külön okiratok tartalmazhatják a részes állam által tett nyilatkozatokat és fenntartásokat is. Például: „*A sivatagosodás elleni küzdelemről a súlyos aszályjal és/vagy sivatagosodással sújtott országokban, különös tekintettel Afrikára*” ENSZ Egyezmény vonatkozó 34. és 36. cikkei szerint:

34. Cikk

Ratifikálás, elfogadás, jóváhagyás és csatlakozás

1. Az Egyezmény az államok és a regionális gazdasági integrációs szervezetek általi ratifikálás, elfogadás, jóváhagyás vagy csatlakozás tárgyát képezi. Az Egyezmény attól a naptól kezdődően nyitott a csatlakozásra, amely napon aláírása lezárul. A ratifikációs, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okmányokat a Letéteményesnél helyezik letétbe.

36. Cikk

Hatálybalépés

1. Az Egyezmény az ötvenedik ratifikációs, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirat letétbe helyezésének napját követő kilencvenedik napon lép hatályba.

2. Az Egyezmény minden államra vagy regionális gazdasági integrációs szervezetre vonatkozóan, amely az ötvenedik ratifikációs, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirat letétbe helyezése után ratifikálja, fogadja el, hagyja jóvá az Egyezményt vagy csatlakozik az Egyezményhez, az ezen állam vagy regionális gazdasági integrációs szervezet ratifikációs, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okmánya letétbe helyezésének napját követő kilencvenedik napon lép hatályba.

Bár nem kötelező, de a letétbe helyezés járhat ünnepélyes ceremóniával, és a letéteményes feladata ennek megszervezése saját protokolláris szabályai szerint. A gyakorlatban az üdvözlő, bevezető beszélgetés után a részes állam képviselője kézfogás kíséretében átnyújtja az okiratot a letéteményes képviselőjének. A ceremóniának sajtónyilvánosság adható, a letéteményes

külgyminisztérium vagy nemzetközi szervezet honlapján mindig megjelenik sajtóközlemény az eseményről, általában fotó kíséretében.

Ezután a letéteményes haladéktalan feladata egy körjegyzékben a részes államok értesítése az új megerősítésről, jóváhagyásról, elfogadásról, csatlakozásról, s a részes államok listájának frissítése az új adatokkal, amelyek a megerősítő, jóváhagyó, elfogadási, csatlakozási okirat letétbe helyezésének napja, a hatályba lépés napja az adott részes állam vonatkozásában, a részes állam által tett nyilatkozatok és fenntartások közzétevése.

3.5. Nemzetközi szerződések regisztrációja az ENSZ-nél

Az ENSZ Alapokmányának 102. cikke alapján az Egyesült Nemzetek bármely tagja által, az Alapokmány hatálybalépése után kötött minden nemzetközi szerződést és megállapodást a Titkárságnál a lehető leghamarabb be kell iktatni és a Titkárságnak azt közzé kell tennie. Olyan nemzetközi szerződésre vagy megállapodásra, amelyet nem iktattak be, a szerződésben vagy megállapodásban részes felek az Egyesült Nemzetek egyetlen szerve előtt sem hivatkozhatnak.

Az ENSZ úgynevezett Szerződéses Kézikönyvének (*UN Treaty Handbook*) 9. melléklete tartalmazza azt a dokumentummintát, amely által a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztálya igazolja, hogy a dokumentum mellékletét képező nemzetközi szerződés másolata hiteles. Az igazolás tartalmazza a nemzetközi szerződés címét, a szerződő felek nevét, az aláírás helyét, idejét, a hiteles nyelveit és a hatálybalépés dátumát. Az ehhez csatolt melléklet tartalmaz egy papíralapú hiteles másolatot, illetve egy elektronikus példányt. Mindegyiknek tartalmaznia kell az összes mellékletet, fenntartást, nyilatkozatot, kifogást, a részes államok listáját (ez utóbbit többoldali szerződés esetén). Amennyiben a szerződés nyelvei között nincs ott az angol vagy a francia, a fordítást az egyik nyelvre el kell végezni, és azt is csatolni kell.

3.6. Egyéb nemzetközi dokumentumok

A nemzetközi szerződésnek nem minősülő egyéb dokumentumok (például: szándéknyilatkozatok, tárgyegezmények, szakmai megállapodások, munkatervek, nemzetközi szerződésnek nem minősülő jegyzőkönyvek) aláírása során nem kell követni a fentiekben leírt protokollt, ám az döntés alapján alkalmazható.

A szöveget általában tehát nem kell keretes papírra nyomtatni. Létezik fényes, keret nélküli papír, vagy végső soron akár rendes irodai A4-es papír is használható. A mappák eltérőek lehetnek, minden tárcának megvan a saját mappaformátuma (szabadon vásárolható bármilyen a papírboltokban). A szöveget végső soron egyáltalán nem kötelező beragasztani vagy bekötni a borítóba.

A borítóba rakott szövegeket nem kell lepecsételni. Amennyiben a másik fél bármilyen okból ragaszkodik a pecsételéshez, úgy az ő példányára rakható pecsét, a magyar példányra nem kell. Ettől függetlenül – praktikus okokból – javasolt a szöveget valamilyen más módon – nem pecsételéssel – rögzíteni a borítóban (például befűzéssel és a kilógó zsinór leragasztásával).

A szöveg aláírása általában kevésbé ünnepélyes. Az aláírt eredeti dokumentumokat az illetékes tárcának kell őriznie.

3.7. Felhasznált irodalom

- A nemzetközi szerződések aláírásának előkészítése (segédlet) – Külügyminisztérium, Budapest, 2008.
- Treaty Handbook. Prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs, United Nations Publications, 2012.

IV. ÁLLAMI ÉS NEMZETI JELKÉPEK

Bevezetés

A protokoll alkalmazása és tanulmányozása elválaszthatatlan az állami és nemzeti jelképek kérdéskörétől. A hivatalos állami élet kevés területén kapnak olyan jelentőséget a szimbólumok, mint éppen a protokollban. Ez egyaránt vonatkozik a múltra, a jelenre és valószínűleg a jövőre is. Az állami, illetve nemzeti jelképek tulajdonképpen formalizált, az állam vagy más közjogi egységek által jogilag szabályozott szimbólumok. Természetesen a szimbólumok köre tágabb a hivatalos állami, nemzeti jelképeknél. A nem formalizált, illetve a jogilag nem szabályozott szimbólumok is felhasználhatóak az állami protokollban. Elég csak a tipikus és jellegzetes nemzeti ételekre, dallamokra, irodalmi vagy művészeti értékekre vagy akár a földrajzi tájakra gondolni, amelyeket a külföldiek valamiért esetleg egy-egy nemzethez vagy államhoz kötnek.

4.1. Az állami jelképek rövid általános története és típusai

A szimbólumok az emberi természet mélyebb rétegeinek kifejeződéseiként végigkísérik a civilizáció fejlődését. A szimbólumok és jelképek természetesen a nemzetek és államok történetének is integráns részét képezik, hiszen alig volt az emberiség történetében olyan testület vagy szervezet, amely hatalmának megjelenítésére és önmaga kifejezésére ne használt volna valamiféle jelképet. A jog számára az állami, illetve nemzeti jelképek az állam szuverenitását, valamint az állampolgárok, illetve az államhoz (esetleg más közösséghez) nemzeti érzésük révén kötődő személyek összetartozását fejezik ki. Emiatt az állami és nemzeti jelképek mibenlétéről általában a törvényhozó hatalom rendelkezik, amely utóbb szabályozza jogi védelmüket és használatuk módját. A szimbólumoknak tehát alapvetően kettős funkciójuk van: a kifelé irányuló reprezentálás és a befelé történő integrálás. A nemzetközi kapcsolatokban inkább az előbbi funkció a meghatározó, a belpolitikában pedig az utóbbi. A befelé történő integrálás fontos szerephez juthat a külföldön élő diaszpóra esetében is.

A modern világban használt jelképtípusok általában évszázados vagy akár évezredes múlttal rendelkeznek, de konkrét formájuk és a használatukra vonatkozó szokások vagy szabályok megszületése inkább az elmúlt két-háromszáz év következménye. Tipikusan ilyen jelkép a himnusz, amely irodalmi műfajként ugyan már az ókor óta ismert, de az uralkodók és a mögöttük álló dinasztiák (és általuk közvetve az államok) saját himnuszai csak a XVIII. században jelentek meg. A korai himnuszok közé tartozik a brit *God Save The King/Queen* (*Isten, óvd a király(nő)t!*) című dal, amelyet először 1745-ben játszottak el egy színházi előadás után.¹⁹⁹ Attól kezdve országszerte népszerűvé vált és a brit alattvalók később majdnem minden hivatalos eseményen elénekelték hűségük jeléül, mégpedig anélkül, hogy erre törvény kötelezte volna őket. Ez tulajdonképpen most is így van, Nagy-Britanniában ugyanis nem létezik a himnusz kötelező használatára vonatkozó szabályozás. Az angol-brit himnusz dallama hamar népszerűvé vált Európában és sok más európai ország is saját szöveget alkotott erre a dallamra, amely aztán az ottani nemzeti himnusként szolgált. Ez volt a helyzet például a cári

¹⁹⁹ Mindez a jakobita felkelés idején történt, amikor a skót Stuart-ház hívei vissza akarták szerezni a trónt az angol uralkodótól. Az angol trón akkor komoly veszélybe került. Az új himnusz imára emlékeztette a hallgatóit. Ebben az imában az uralkodójukért fohászkodtak Istenhez az alattvalók. Lásd: Farkas Ildikó: Nagy-Britannia állami és nemzeti szimbólumai. In: Glatz Ferenc (szerk., 2005): Állami és nemzeti szimbólumok az Európai Unióban. Európa Institut Budapest – MTA TTI, Budapest, 227–228. o.

Oroszországban, Norvégiában, Finnországban, Svájcban, Liechtensteinben és számos német fejedelemségben.²⁰⁰

Az angol himnusz ima vagy fohász jellegű. E minőségét sok más himnusz követte. A modern himnuszok esetében a másik meghatározó motívum az induló. Talán a legismertebb ilyen induló a francia *Marseillaise* című dal, amely 1792-ben született, amikor a forradalmi Franciaország az Ausztria felől érkező támadás kivédésére készült. A szerzője, Rouget de Lisle eleve a „Rajnai Hadsereg harci dalának” szánta. 1795-ben, a forradalom kitörésének évfordulóján már nemzeti énekké nyilvánították. A francia alkotmányosság kusza történetéből következően nem használták folyamatosan a XIX. században, de az 1870-es évektől már vitathatatlanul ez a francia nemzeti himnusz.²⁰¹ Bár nem annak készült, de induló jellegű az 1848-as forradalom előestéjén íródott mai olasz himnusz is (*Fratelli d'Italia*), amelyet csak 1946-ban nyilvánítottak olasz nemzeti himnusszá.²⁰² Indulóként született a XVIII. század végén a lengyel himnusz is (*Dabrowski-mazurka*), amely egyes szláv nyelvű államokban a brit királyi himnuszhoz hasonló „dallamadó” szerepet játszott. Több himnusz köszönhetette megszületését népdalnak (például a XIX. században született szlovák himnusz), színházi műdalnak (a cseh himnusz), vagy egy-egy himnuszpályázatnak (például a magyar *Himnusz* és *Szózat*).

A zászló is régóta ismert szimbólum,²⁰³ de mint integráló hatású kanonizált állami vagy nemzeti jelkép intenzíven csak a francia forradalom után jött divatba. A francia forradalmi trikolor, annak színvilága és társadalmi népszerűsége ugyanis sok európai nemzetet arra ösztönzött, hogy hasonlókat találjon ki maga számára. Az új zászlók színvilága néhány esetben az államcímerek színösszetételére támaszkodott. Ez volt a helyzet a szintén XIX. század elején megszületett, majd az 1848-as forradalomtól népszerűvé váló magyar nemzeti trikolorral.

A most használatos állami jelképek között talán a címerek rendelkeznek a legrégebbi „államjelölő” tradícióval, hiszen történetük mélyen a középkorba nyúlik vissza. A középkori gyökerekkel rendelkező államok címerei többnyire az ottani uralkodó dinasztiák címereiből születtek. Részben ez a helyzet Magyarországon és több közép-európai államban, elég csak az Árpád-ház sávjaira gondolni a magyar címerben. Másféle címerek születtek a XIX. századi nemzeti mozgalmak kibontakozása idején. Ilyen például a mai szlovák címer, amelyben a magyar címerből ismert kettős kereszt és hármashalom is szerepel, de nem a magyar nemzeti színvilágban, hanem a szláv trikolor színeit felhasználva (fehérnek tűnő ezüst, kék hármashalom, vörös háttér). Számos állami címer azonban csak a XX. század során vagy annak végén született, amikor az adott nemzet elérte független állami létet. Ilyen például a jelenlegi szlovén címer, amelynek megalkotására pályázatot írtak ki. A szláv színvilágot tükröző címerben egyaránt megtalálhatók a földrajzi elemek (a Triglav-hegy), valamint az egyes fontos középkori családok szimbólumelemei.²⁰⁴

Egyetemes szinten nem létezik semmilyen olyan formális szabály (szerződés, egyezmény), amely meghatározná, hogy a független államoknak milyen jelképekkel kell rendelkezniük a nemzetközi kapcsolatokban. Az államtudomány és a közjogtudomány sem követeli meg feltétlenül azt, hogy az államok pontosan előírt szimbólumokkal rendelkezzenek. Ezen a téren inkább egyfajta szokásjog érvényesül, illetve bizonyos divathullámok követik egymást, amelyek hatnak egymásra és kialakítják a jelképekre vonatkozó elvárásokat. Ez nem jelenti azt, hogy a szimbólumokról egyáltalán nem szólnának meghatározó nemzetközi jogi dokumentumok, de a legtöbb esetben csak a használatukról és a tekintélyükről esik szó. Ebből

²⁰⁰ Farkas Ildikó (2005): i. m. 228. o.

²⁰¹ Kecskés Gusztáv: Franciaország állami és nemzeti szimbólumai. In: Glatz (2005): i. m. 105. o.

²⁰² Csorba László: Olaszország állami és nemzeti szimbólumai. In: Glatz (2005): i. m. 264–265. o.

²⁰³ Lásd a templomi zászlókat vagy a csapatzászlókat, illetve az egyes uralkodók, más urak, lovagok zászlóit stb.

²⁰⁴ Ezzel kapcsolatos fejleményekről lásd: Seres Attila: Szlovénia állami és nemzeti jelképei. In: Glatz (2005): i. m. 328–329. o.

a szempontból a legfontosabb a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Szerződés és a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény, amelyek röviden ugyan, de érintik az állami lobogó (zászló) és a címer használatát. Mindkét egyezmény értelmében ugyanis a képviselő, illetve annak vezetője jogosult a jelkép használatára. A himnuszról vagy más szimbólumokról azonban e dokumentumok már nem emlékeznek meg. Azt sem írják elő az államoknak, hogy rendelkezniük kellene bármilyen jelképekkel, azok létezését ugyanis eleve adottnak veszik.

Minden állam szuverén joga eldönteni, hogy kívánja-e szimbólumokkal is megkülönböztetni magát a többi államtól, és ha igen, akkor milyenekkel. Különösebb formai előírások sem léteznek, elég csak a rendhagyó méretű és formátumú svájci vagy nepáli zászlóra gondolni. Természetesen ilyenkor is célszerű figyelembe venni a praktikus szempontokat – a himnusz ne legyen túl hosszú, a zászló túl nagy, esetleg a címer túltúl összetett. Arra viszont már mindenképpen ügyelni kell, hogy az államok jelképrendszere jól megkülönböztethető legyen, azaz nem szabad valamely más állam jelképeit változtatások nélkül átvenni. Más a helyzet, ha egy állam például egy másik zászló használata mellett dönt, ilyenkor az addig használt jelkép úgymond „szabaddá válik” és elvben átvehető.

Bár a különböző címer- és zászlóvariációk száma szinte végtelen, egy-egy civilizációs körön belül gyakran az egymásra hasonlító jelképeket szokás használni. Európában például meglehetősen elterjedt a háromszínű zászlók (trikolórok) használata. Ilyenkor gyakran előfordul, hogy egy-egy állami zászló csak a különböző színű sávok sorrendje vagy az egyes színek árnyalata alapján különböztethető meg. Itt elég csak Oroszország és Hollandia zászlajára, illetve a bolgár, magyar és olasz zászló hasonlóságaira gondolni. Sok jelkép hasonlósága nem a véletlen műve, mert annak közös történelmi, kulturális vagy politikai okai vannak. A szláv államok zászlajának közel a fele (Cseh Köztársaság, Horvátország, Oroszország, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia) például az úgynevezett szláv trikolor színeit használja (fehér, kék, piros).²⁰⁵ A szláv nyelvű államok másik fele viszont más színösszetételű zászlót választott magának (Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Fehéroroszország, Macedónia, Montenegró és Ukrajna). A régi hagyományokkal rendelkező lengyel zászlóhoz hasonló zászlót egyébként a XIX. században egy ideig a csehek és a szlovákok is használtak. A brit zászló (az úgynevezett *Union Jack*) motívuma megtalálható Ausztrália, Fidzsi, Tuvalu és Új-Zéland zászlóiban. Gyakran vallási jelképek is szerephez jutnak a címerekben és zászlókban. Európában a kereszt különböző formái láthatóak, az iszlám világ sok állama pedig a félhold szerepeltetésével utal a domináns vallásra. A szocialista forradalmak korszaka és a kommunista ideológia is mély nyomot hagyott a szimbolikán, és ez Ázsiában most is tükröződik a kínai, a vietnámi és az észak-koreai zászlókon (az ötágú csillag formájában). Afrikában pedig az angolai és mozambiki zászlón található a baloldali indíttatású nemzeti felszabadító mozgalmak szimbolikus elemei.²⁰⁶ A kommunista mozgalom egyes jelképeit a rendszerváltás után több kelet- és közép-európai államban ugyan betiltották, de az nincs (és praktikusán nem is lehet) hatással a nemzetközi kapcsolatokra. Ugyanis minden állam köteles tiszteletben tartani a partnerei választását, azaz nem szólhat bele abba, hogy milyen zászlót használnak. Ilyenkor is irányadó annak a már említett kitételnek a betartatása, miszerint mindegyik jelképnek megkülönböztethetőnek kell lennie a többi ország jelképeitől.

A címer, a himnusz és a zászló tekinthető jelenleg a leginkább elterjedt állami jelképtípusnak, és alig akad olyan ország a földön, amely ne rendelkezne ezekkel a szimbólumokkal. Ez

²⁰⁵ Ezt a színvilágot először I. Péter orosz cár honosította meg az általa kedvelt holland mintára az orosz polgári (kereskedelmi) hajókon. A XIX. században a szláv kölesönösséget hirdető pánszláv mozgalmak pedig szláv színvilágként kezdték használni ezt az összetételt.

²⁰⁶ Az angolai zászlóba egy bozótvgó kés, a mozambikiba némileg rendhagyó módon még egy Kalasnyikov típusú géppisztoly is bekerült.

azonban nem jelenti azt, hogy egyes államok jogalkotói az alkotmányban vagy más jogszabályban ne szabályozhatnának más típusú jelképeket. Néhány alkotmány és jogrendszer ennek megfelelően további hivatalos állami jelképekről is rendelkezik. Ilyen az állami jelmondat²⁰⁷ (az 1958. évi francia alkotmány), az állami pecsét (az 1992. évi szlovák alkotmány), vagy az állami zászlótól jól elkülöníthető államfői lobogó (az 1993. évi cseh alkotmány). A cseh példa azért érdekes, mert az állami és az államfői zászló megkülönböztetése a monarchiák esetében gyakoribb, kevésbé szokásos a köztársaságokban. De hasonló a helyzet Görögország, Írország, Málta és Szlovákia esetében is, valamint az Egyesült Államok elnöke is rendelkezik külön elnöki lobogóval.

Az előbbi felsorolásból kitűnik, hogy a külön államfői zászló, illetve lobogó használata csak néhány köztársaságra jellemző. A monarchiák esetében Liechtenstein, Norvégia és a Svéd Királyság megkülönbözteti az állami és a királyi zászlót, noha Svédországban a királyi zászló meglehetősen hasonlít az állami zászlóra. Dániában nem létezik ez a különbségtétel.

Összetett a helyzet Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságában, amely egyrészt régi hagyománytisztelő monarchia, másrészt egy összetett szerkezetű állam. Ez néha komoly feladatok elé állítja a protokoll szakembereit is. A világ leginkább a familiáris Union Jack névre hallgató brit zászlót ismeri, amelynek első változata eredetileg az angol és a skót királyság zászlajának az egybeszerkesztéséből született 1606-ban,²⁰⁸ tehát még az Egyesült Királyság hivatalos létrejötte előtt (arra 1707-ben került sor). A brit zászló 1801-ben nyerte el jelenlegi formáját, amikor az angol-skót unióhoz hivatalosan csatlakozott Írország is. A brit zászló ugyanis magában egyesíti a három ország szimbolikus keresztjeit – az angol Szent György, a skót Szent András és az ír Szent Patrik keresztet. Csak az angolok által már jóval korábban, még a középkorban bekebelezett Wales szimbolikája hiányzik az Union Jack-ből. Tény, hogy a walesi vörös sárkányt nem lett volna könnyű beilleszteni a már amúgy is bonyolult brit zászlóba. Wales hivatalos tartományi zászlaja egyébként meglehetősen későn, 1959-ben született meg.²⁰⁹

Az Egyesült Királyságot alkotó országok zászlói sem tűntek el, így most is meglehetősen nagy népszerűségnek örvend a brit szigeteken az angol, a skót és a walesi zászló. Nagy-Britannia továbbá számos tengerentúli függő területtel rendelkezik, amelyek szintén rendelkeznek saját zászlóval. Két zászlót kivéve,²¹⁰ ezeknek a bal felső sarkában megtalálható a brit zászló kicsinyített képe.

A monarchikus állami berendezkedés következménye az is, hogy a királyi család egyes, külön jogi funkcióval rendelkező tagjai saját lobogóval is rendelkeznek. Az Egyesült Királyság királyi lobogóját Viktória királynő 1837-es trónra lépésétől használják. A király, illetve királynő azonban egyúttal a (brit) Nemzetközösség (Commonwealth) szimbolikus feje is. A Commonwealth egyes államaiban azonban nemcsak szimbolikus funkcióval rendelkezik, hanem továbbra is államfő. Ilyenek főleg a volt brit domíniumok (Ausztrália, Kanada, Új-Zéland és néhány kisebb állam). Ha a brit uralkodó olyan nemzetközösségi államban tartózkodik, amelynek nem tekinthető közvetlen államfőjének, külön „nemzetközösségi” vezetői lobogót használ.²¹¹

²⁰⁷ A „szabadság, egyenlőség, testvériség” jelmondatot a francia alkotmányozó a nagy francia forradalom iránti tiszteletből nevesítette az alkotmányban.

²⁰⁸ Akkor még mindkét országrész saját zászlót használt, de a közös uralkodó, Jakab király fontosnak érezte, hogy a kettős uralmát egy közös zászló is kifejezze.

²⁰⁹ Erről a folyamatról lásd: Complete Flags of the World. Dorling Kindersley Limited, London, 2014.

²¹⁰ Anguilla és Gibraltár. Forrás: uo.

²¹¹ Ezen az aranyszínű sávval körbefogott kék lobogón a közepén egy rózsacsokor közepén található a királynő monogramja („E”), fölötté pedig korona. Lásd: a 11. lábjegyzetben említett könyvet.

Külön lobogóval rendelkeznek az uralkodó (jelenleg II. Erzsébet) legközelebbi rokonai is, azaz a férje (Fülöp herceg) és a trónörökös (Károly herceg). A hivatalos trónörökös egyben walesi herceg is. Ebből következően ő is két zászlóval rendelkezik – az egyiket az uralkodó trónörököséként,²¹² a másikat pedig a walesi tartózkodása idején használja.²¹³ Az utóbbi tekinthető személyes jelképnek is. A feudális hagyományoknak megfelelően Károly még néhány más területi egységnek is a feje, ahol szintén külön szimbólumokkal rendelkezik.

Szintén a középkori feudális hagyományok közé tartozik az, hogy egyes országok – bár nagyon ritkán – most is különbséget tesznek a nagy, közepes és kis címer között. A nagy és közepes címer között rendszerint az volt a különbség, hogy amíg az első minden olyan terület címerét is tartalmazta, amely valaha az adott uralkodóházhoz tartozott, a második inkább a valódi birtokokat tükrözte. A kiscímerek modernkori gyakoribb használatának elsődlegesen gyakorlati okai voltak. A nagy és közepes címerek ugyanis sokszor rendkívül összetettek voltak és már nem voltak alkalmasak arra, hogy iratokon vagy pénzérméken szerepeljenek.

A címerek közötti különbségtételnek manapság főleg konkrét politikai vagy közjogi okai vannak. Tipikusan ez a helyzet a Cseh Köztársaságban, amely ugyan unitárius, egységes állam, de a lakosság történeti emlékezetében még viszonylag élénken él a korábbi tartományi különállás emléke. Még az alkotmány preambuluma is úgy kezdődik, hogy „*Mi, a Cseh Köztársaság állampolgárai Csehországban, Morvaországban és Sziléziában...*” A tartományi szempontok ugyan nem érvényesülnek a közigazgatási beosztásban, de az alkotmány éppen a tartományi jelképrendszer megjelenítése miatt tesz különbséget a nagy és a kis címer között. Az előbb említett három történelmi tartomány címereit ötvöző nagy cseh címer viszont inkább a középcímernek felelne meg a középkorban, de ezzel a részletkérdéssel a cseh alkotmány már nem foglalkozik. A kiscímer csak a cseh oroszánt tartalmazza, amely országos szimbólumként főleg Csehszlovákia fennállása (1918-1992) alatt volt hangsúlyos. A történeti tartományi jelképrendszer megjelenítését egyébként meg lehet oldani a két címer közötti alkotmányos különbségtétel nélkül is. Erre jó példa Horvátország, amely egyetlen címerrel rendelkezik, de abban a szűken vett Horvátország címerén kívül – kicsinyített formában – megtalálható a történelmi Szlavónia, Dalmácia, Fiume és Isztria jelképe is.

Az összetett címerek használata rendszerint az államélet vagy a történelem valamely érzékeny kérdésére enged következtetni. Ennél is érzékenyebb viszont az alternatív, párhuzamos és az egymással versengő jelképek kérdése. A történelem folyamán ugyanis egyes nemzetek párhuzamos és alternatív szimbólumokat is kialakítottak maguknak. Ezek jobb esetben kiegészítik egymást, rosszabb esetben viszont versengenek egymással. Az utóbbi jelenség azzal függ össze, hogy a jelképrendszer használata szorosan kötődik a politikához, amely rendszerint manipulálja és a saját legitimációs céljaira használja fel azt. Az egyes jelentősebb politikai fordulatok, háborúk és társadalmi konfliktusok is kihatnak a jelképek használatára.

A szerencsésebb példák közé tartozik a XIX. század első felében született két magyar himnikus dal – a *Himnusz* és a *Szózat* – „békés egymás mellett élése” és párhuzamos használata. Bár a jog csak a Himnusz isméri el, az évtizedek során kialakult szép szokás szerint Magyarországon a hivatalos rendezvények a Himnusszal kezdődnek és a Szózattal végződnek. Ezt a gyakorlatot az teszi lehetővé, hogy az említett két zeneművet – szerencsére – a politika nem állította szembe egymással. Nem ennyire szerencsés viszont Szlovákia. A XIX. századi szlovák nemzeti mozgalom egyidejűleg két himnikus dalt tett magáévá, a Janko Matuška-féle *Nad Tatrou sa blýska* (*A Tatra felett villámlik*), illetve a Samo Tomášik-féle *Hej Slováci* (*Hej szlovákok*)

²¹² Ez a zászló hasonlít a királyi lobogóra, de benne megjelenítették Wales címerét is.

²¹³ Ez tulajdonképpen walesi szimbolikájú lobogó, amelynek közepén megtalálható a trónörökös koronája.

címűt.²¹⁴ Sokáig mindkettő egyenrangúnak számított és semmilyen jel nem utalt arra, hogy ezek a dalok megosztó jellegűek lennének. Az elsőként említett himnikus dal egyik versszaka később a csehszlovák állami himnusz részévé vált, ezáltal közjogi szintre emelkedett. A másik dalt viszont a második világháború alatti náci kollaboráns szlovák rezsim tette hivatalossá, ezáltal pedig kompromittálta azt. Az 1990-es évek elején a szlovák függetlenségpárti és kisebbségellenes nacionalista erők ismét használni kezdték, ami csak erősítette a föderalista, illetve demokratikus tábor ellenszenvét, noha maga a dal teljesen végtelenül került ebbe a helyzetbe. Mára szerencsére már megnyugodtak a kedélyek. A volt csehszlovák himnusz szlovák részének egy újabb versszakkal kibővített változata lett a Szlovák Köztársaság hivatalos himnusza, a másik – rosszabb emlékű – himnikus dal pedig fokozatosan megszabadult a második világháború alatt ráakadó negatív összefüggésektől.

Bár a szocialista korszak szimbolikája a legtöbb kelet- és közép-európai államban már a múlté, hiszen többségük a rendszerváltoztatáskor visszatért a hagyományos nemzeti jelképrendszerhez, néhány országban még itt-ott felbukkannak a letűnt korszak bizonyos elemei. Ez szintén a politikai fejleményekkel függ össze. A rendszert változtató Oroszország például 1991-ben visszatért az orosz nemzeti trikolórhoz, a bizánci sást tartalmazó állami címerhez, és himnuszt is megváltoztatta. Az utóbbi azonban nem vált különösebben népszerűvé és sokaknak nosztalgiája volt a Szovjetunió himnusza iránt. Erre reagálva Vlagyimir Putyin orosz elnök – hatalomra kerülése után, az ezredfordulón – visszaállította a régi szovjet himnusz dallamát – más szöveggel.

Az 1991 végén függetlenné vált Fehéroroszországban szintén megpróbálták visszaállítani a korábbi nemzeti szimbolikát, ami azonban nem találkozott a lakosság nagy tömegeinek osztatlan lelkesedésével. Ezt használta ki Alekszandr Lukasenko új államfő, aki 1995-ben népszavazást kezdeményezett a korábbi szimbolikához való részleges visszatérésről. Ezen a lakosság leszavazta a függetlenség rövid időszakában használt, három vízszintes sávot (fehér-piros-fehér) tartalmazó zászlót. Ezek után Fehéroroszországban a szovjet korszakban született zászló némileg módosított változatát kezdték alkalmazni (eltűntek róla a kommunista mozgalom főbb jelképei, a kalapács, a sarló és az ötágú csillag). A zászlónak az egyik szélén van egy népies-ornamentális része.²¹⁵

Grúziában 2004-ben került sor változásokra, amikor az azóta már külföldre távozott Mihail Szaakasvili államfő került hatalomra.²¹⁶ Itt nem volt szó a szovjet korszak szimbolikájának teljes vagy részleges visszaállításáról, a rendszerváltás utáni években ugyanis az 1919–1921 között rövid ideig független Grúzia²¹⁷ sávos fehér-vörös zászlaját használták. Az új elnök viszont a középkori gyökerű, összesen öt vörös keresztet (innen: „az ötkeresztes zászló”) tartalmazó fehér alapú zászló²¹⁸ bevezetését vitte keresztül. A változás úgyszintén kihatott az ország külföldön használt nevére – a grúz diplomácia azóta is azon fáradozik, hogy az általa képviselt országot ne nevezzék „oroszosan” Grúziának, hanem nevezzék Georgiának.

Magyarországot ezen a területen sokkal nagyobb stabilitás jellemezte, legalábbis a hivatalos jelképrendszer vonatkozásában. Némi feszültség a rendszerváltáskor csupán a „koronás kiscímer” és a „Kossuth-címer” használata kapcsán merült fel. A rendszerváltás idején a magyar politikai elit egy ideig nem tudta eldönteni, hogy melyik legyen az állam új hivatalos címere. A helyzetet bonyolította, hogy e törésvonalak nemcsak a politikai pártok között, hanem néha azokon belül is húzódtak. Sokak számára ugyanis a Kossuth-címernek erősebb volt a

²¹⁴ A szlovák jelképrendszerről lásd Szarka László: A Szlovák Köztársaság állami és nemzeti jelképei. In: Glatz (2005): i. m. 315–326. o.

²¹⁵ Lásd Complete Flags of the World. Dorling Kindersley Limited, London, 2014.

²¹⁶ Uo. 239. o. A hatalmváltást egyébként az úgynevezett 2003. évi „rózsás forradalom” előzte meg.

²¹⁷ Azokban az években a grúz mensevikok irányították az országot.

²¹⁸ Az volt korábban az ő nemzeti mozgalmának a szimbóluma.

nemzeti függetlenségi, illetve republikánus üzenete, míg a Szent Koronában monarchikus jelképet láttak. Valóban, a Kossuth-címer rendszerint akkor volt használatos Magyarországon, amikor megtorpant a monarchia és kikiáltották a köztársaságot. Az 1849-ben született címer volt például az első Magyar (Nép)Köztársaság hivatalos címere 1918-1919 fordulóján, majd az 1946–1949 közötti „második” köztársasági időszakban. Ezt a címet használták az 1956-os felkelők is. A parlamenti többség azonban 1990-ban a koronás kiscímer mellett döntött, amely azóta a magyar állam címere.

4.2. A magyar állami és nemzeti szimbólumok rövid története

4.2.1. Az államcímer

A „nemzet névjegyének”²¹⁹ is tekinthető államcímer megjelenése – más európai országokhoz hasonlatosan – az államalapító dinasztia címerére vezethető vissza. Legkorábbi alkotórésze, a bizánci ábrázolásokon gyakorta szereplő kettős kereszt, a XII. század utolsó harmadától folyamatosan szerepelt a királyi címerben. A Krisztus keresztjét idéző kettős kereszt – amely utóbb az államcímer mesteralakjává vált – legkorábban III. Béla pénzein jelent meg 1190 táján a pajzsra helyezett jelvényen. A magyar államcímer másik, évszázadokon keresztül élő eleme, a vörössel és ezüsttel többször vágott pajzsmező, elsőként Imre király 1204-ben kibocsátott oklevelének függőpecsétjén fordult elő.²²⁰ A kettős kereszt ősi szimbolikája utóbb háttérbe szorult, és a középkor végén úgy értelmezték, hogy Szent István a pápa adományaként kapta a koronát, ezért ebből fejlődhetett ki az ország feletti hatalomra utaló szimbolikája.²²¹ A Bizáncban nevelkedett III. Béla idején ugyanakkor a kettős kereszt már nem annyira az egyházat, hanem az államot jelképezte. Ezzel a kereszttel a magyar uralkodó a függetlenségét kívánta hangsúlyozni, vagyis azt, hogy nem alárendeltje Bizáncnak, hanem a Bizánccal egyenjogú magyar államhatalom megtestesítője.²²² Eredetileg a kettős kereszt – úgymond – „lebegett”, hiszen nem volt talapzata. A hármashalom az Anjouk idején jelent meg a címerben. A hazai gyakorlat ugyanis nem kedvelte a „lebegő” ábrázolásokat, ehelyett a természetes elemeket részesítette előnyben: a pázsitot és a dombot. A kereszt alatti domb a 13–14. századra alakult át hármashalommal.²²³ Más vélemények szerint eredetileg a kereszt három lábon állt, ebből alakult ki a három halom.²²⁴ Nagy Lajos címerein, pecsétjein, érmein a halmok még színtelenek voltak. A kereszt talapzatánál megjelenő korona a királyi hatalmat szimbolizálta.²²⁵ A hármashalomnak később közkeletűté vált szimbolikus jelentéstartalma – miszerint azok a történelmi Magyarország három nagy hegységét, a Tátrát, a Mátrát és a Fátrát szimbolizálják – csak a kora újkorban alakult ki.²²⁶ Korábban egyébként másféle értelmezések is léteztek, ezek az interpretációk a bibliai Golgotára, illetve az ország három társadalmi rendjére utaltak.²²⁷

²¹⁹ Bertényi Iván: Magyarország címere. In: Berényi Iván (szerk., 1996): A magyar Szent Korona. Magyarország címere és zászlaja. Kossuth, Budapest, 183. o.

²²⁰ Bertényi Iván: Címertan. In: Berényi Iván (szerk., 2003): A történelem segédtudományai. Osiris, Budapest, 218. o.

²²¹ Kállay István (1989): Nemzeti jelképeink. Magyar Tudomány, 34. (96.) kötet, 7–8. szám, 593. o.

²²² Kállay (1989): i. m. 593. o.

²²³ Horváth Zsolt: Magyarország állami és nemzeti jelképei. In: Glatz (2005): i. m. 200. o.

²²⁴ Kállay (1989): i. m. 593. o.

²²⁵ A koronának a címerben elfoglalt heraldikai szerepéhez fontos adalék az, hogy miután a magyar ország-címeren sisakot soha nem használtak, a Szent Korona a címerfödél funkcióját töltötte be. Lásd Rác Lajos: Az államcímerek és használatuk rendje. In: Rác Lajos (szerk., 2002): Egyetemes állam-és jogtörténet. Polgári kor. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 493. o.

²²⁶ Horváth (2005): i. m. 200. o.

²²⁷ Kállay (1989): i. m. 594. o.

A címerben feltűnő hétszer vágott mező valószínűleg aragóniai minta nyomán jelent meg a XIII. század elején az uralkodói pecséteken. Ez a címer a XIII. század második felétől családi címerként kapcsolódott az uralkodóházhoz. Az Árpád-házat követő Anjou-uralkodók – leányági leszármazásukat hangsúlyozandó – saját liliomos családi címerükkel együtt szerepeltették. A XIV. századra Európa-szerte az uralkodó családok címereit egyre inkább az ország címereinek kezdték tekinteni. Akkoriban került az Árpád-ház pajzsmezeje mellé a királyi hatalom kettős keresztje. A hármaskorona „földrajzi” szimbolikus jelentéstartalma – hasonlóan a XVI. században a hétszer vágott mező ezüstsávjai is szimbolikus jelentést nyertek – az ország négy nagy folyóját, a Dunát, a Tiszát, a Drávát és a Szávát jelképezték.²²⁸

A XV. századtól uralkodóink az országot jelképező címet saját családi, illetve ország-címerükkel egyesítve használták. A Magyar Királyságot jelképező címer mellett az ábrázolásokon megjelentek a Szent Istváni Korona alá tartozó más területek címerei is. Ebből alakult ki később az összes történelmi igényt megjelenítő nagycímer, illetve a társországok jelvényeivel kibővített középcímer, az eredeti címer pedig az úgynevezett kiscímerré alakult át.²²⁹

A kiscímer két rövid időszaktól eltekintve 1945-ig változatlan formában maradt fenn. A kivételt az 1849-es esztendő, valamint az 1918–1919-es forradalmak időszaka jelentette. Az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc időszakában, a Függetlenségi Nyilatkozat 1849. április 14-i elfogadása után, Kossuth Lajos kormányzóelnöki rendeletben tette hivatalossá az úgynevezett kiscímer korona nélküli változatát.²³⁰ Ezzel a heraldikai változtatással nyilvánvalóan azt kívánták hangsúlyozni, hogy Magyarország Ferenc Józsefet, mint a trónfosztottnak nyilvánított Habsburg-Lotharingiai uralkodóház tagját, nem ismeri el magyar uralkodónak.²³¹ Ezt a korona nélküli címet a köznyelv Kossuth-címernek nevezte el és nevezi a mai napig. Az első világháborús összeomlás idején a Magyar Népköztársaságot kikiáltó 1918-as őszi forradalom időszakában is ezt a címerhasználatot részesítették előnyben. Károlyi Mihály 1918. november 28-án miniszterelnöki rendeletben írta elő a korona nélküli kiscímer használatát, „a Magyar Népköztársaság címere” elnevezéssel.²³² Ezzel a Kossuth-címer az addig létező függetlenségi tartalom mellett – mai napig magán viselt – erős republikánus színezetet is kapott. Az 1919-es Tanácsköztársaság saját ideológiájának megfelelően az egyetemes kommunista internacionalista szimbolikát használta: a vörös zászlót és az ötágú vörös csillagot. Az 1946. február 1-jén kikiáltott Magyar Köztársaság követte a polgári–republikánus hagyományt és a korona nélküli kiscímerhez nyúlt vissza.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény a szovjet tagköztársaságok címereit követő, a nemzeti jelleget kevésbé megjelenítő címer használatát rendelte el. A Magyar Népköztársaság címere 1956-ig a következő alkotóelemekből állt: kétoldalt búzakoszorúval egybefogott, kerek világoskék mezőben kalapács és búzakalász; a mező felső részén a mezőre sugarakat bocsátó ötágú vörös csillag, alján redőzött piros-fehérezöld szalag. Ennek a címernek egyértelmű politikai és társadalmi üzenete volt. A címer a zászlóra is felkerült, de 1956-ban a népharag kiszakította onnan, s ebből lett a forradalom szimbóluma, a középen lyukas zászló. A Nagy Imre-kormány 1956 őszén visszatért a

²²⁸ Horváth (2005): i.m. 200. o.

²²⁹ Horváth (2005): i. m. 201. o.

²³⁰ Kossuth Lajos 1849. április 25-én utasította az Igazságügy-minisztériumot, hogy a „magyar álladalom” köriratú pecsétet (azaz a koronátlan kiscímert) vegyék használatba. Bertényi Iván: Az úgynevezett Kossuth-címer 1848/49-ben. Századok, 1999/2. szám. 379. o.

²³¹ Horváth (2005): i. m. 201. o.

²³² Bertényi Iván (1992): i. m. 381. o.

továbbá: Spira György (2000): Vad tüzzel. Osiris Kiadó, Budapest, 549. o.

Kossuth-címerhez,²³³ amelyet kezdetben a Kádár-rendszer is elfogadott, ám az alkotmány módosításáról szóló 1957. évi II. törvény megszüntette ezt a forradalomra visszautaló jelképet. Az új népköztársasági címerbe a kétoldalt búzakoszorúval egybefogott, világoskék mezőben álló, ívelt piros–fehér–zöld színű pajzs került. A búzakoszorú egyik részét a nemzeti színű, a másik részét pedig a vörös színű szalag fonta át. A pajzs fölött közepén elhelyezett ötágú vörös csillag arany színű sugarakat bocsátott a mezőre.

A magyar állami címerre 1385-ben került rá a királyi korona. A korona kezdetben nem vált el az uralkodótól, de a XIII. századtól fokozatosan észlelhetők a különválás jelei.²³⁴ A XIV. század utolsó évtizedeitől a nemzetközi szerződésekben a korona már az állam jelképeként szerepelt. A szerződést ugyanis a szerződő felek nem a királlyal, hanem a koronával kötötték. Utóbb egyre több dokumentumban kelt önálló életre a korona. 1401-ben, amikor a főurak Zsigmond királyt fogva tartották, az Országtanács Magyarország Szent Koronája felirattal pecsételt, az alattvalókat pedig a magyar Szent Korona híveinek nevezték.²³⁵ Werbőczy István szerint a korona az alkotmánynak a királyon kívül álló fő tényezője, amely vagy a király mellett, vagy a király felett áll. A XVII. századi (jog)források tükrében a korona az országot testesítette meg. Az 1741. évi LXIII. törvénycikkben a Szent Korona már egyértelműen a magyar államot jelentette. A kiegyezési törvényben (1867. évi XII. törvénycikk) a magyar koronát, a horvát kiegyezési törvényben (1868. évi XXX. törvénycikk.) viszont kifejezetten Szent István koronáját (is) nevesítették. A XIX–XX. század fordulóján a Szent Korona – mint közjogi fogalom – „*a cselekvőképes souverain magyar állam*” egészét jelentette.²³⁶ Az 1918–1919-es összeomlást követően tovább élő „Szent Korona tan” közjogi funkciója a folytonosság sugallata volt.²³⁷ A két világháború között a Szent Koronára vonatkozó elméleteket Eckhart Ferenc foglalta össze, aki – politikai felhangú szakmai vitát kiváltva – kimutatta, hogy a korona nem a királyságot, hanem a magyar államot jelentette, illetve testesítette meg.²³⁸

4.2.2. Az állami zászló

Az állami lobogó az állam azon felségjelvénye, amelyet az állami szervek használnak. Nemzeti lobogó az állam által használt lobogó, amelyet a nemzeti színekkel láttak el.²³⁹

A háromszínű magyar zászló színeit a címerből nyerte el. A honfoglaló seregek pajzsain, zászlóin már feltűnt a vörös szín. Az Árpád-ház vörös és ezüstsínű sávjai a korabeli zászlókon piros és fehér színeként jelentek meg, majd a XVI. századtól ehhez a két színhez társult a hármas halom zöld színe is. Az első piros–fehér–zöld összeállítás már a XIV. században felbukkant,²⁴⁰ akkor azonban még nem vált általánossá a mai formában történő használata. Arra egészen a XIX. századig várni kellett. A címerhez hasonlóan a nemzeti színek tekintetében is léteznek

²³³ Nagy Imre 1956. október 28-i rádióbeszédében jelentette be: „A kormány javaslatot terjeszt az országgyűlés elé, hogy az ország címere ismét a Kossuth-címer legyen.” Spira (2000): i. m. 549. o.

²³⁴ Kállay (1989): i. m. 590. o.

²³⁵ Kállay (1989): i. m. 591. o.

²³⁶ Ferdinandy Geyza (1902): Magyarország közjoga (Alkotmányjog). Politzer Zsigmond és fia. Budapest, 53. o.

²³⁷ Kardos József (1985): A szentkorona-tan története 1919–1944. Akadémiai Kiadó, Budapest, 244. o.

²³⁸ Kardos (1985): i. m. 592., valamint Eckhart Ferenc (1941): A Szentkorona-eszme története. Budapest.

²³⁹ Pandula Attila: Vexillológia. In: Kállay István (szerk., 1986): A történelem segédtudományai. Második, bővített kiadás. ELTE-BTK, Budapest, 230–234. o.

²⁴⁰ Horváth (2005): i. m. 202. o.

érdekes, de misztikus magyarázatok, amelyek szerint a vörös/piros szín az erőt, a fehér a hűséget, a zöld pedig a reményt jelképezi.²⁴¹

Politikai gyűléseken már a reformkorban használták a nemzetinek tekintett piros-fehér-zöld zászlót. A kérdést először az 1848. évi XXI. törvénycikk rendezte, amely nem a zászlóról rendelkezett, hanem a nemzeti színről és az ország címeréről. A nemzeti színeket a jogszabály nem nevezte meg, hanem utalt a „háromszínű rózsza” polgári jelképre, amely magában tartalmazta a három színt. A múltba forduló magyar jogszemléletnek megfelelően kimondta, hogy „*A nemzeti szín, és ország címere ősi jogaiba visszaállítatik*”. Az „ősi jog” kifejezés értelmezését csupán az nehezíti meg, hogy a francia mintát követő magyar trikolorra vonatkozó legkorábbi adat 1801-ből származik, amikor József nádor és hitvese, Alexandra Pavlovna nemzeti színű szalaggal díszítette fel Nógrád vármegye zászlaját.²⁴² Ilyen szalagokat használtak a pesti hajómesterek is 1814-ben a céhzászlójukon. Az 1847-es országgyűlési választások idején vált igazán általánossá a trikolor használata.²⁴³

Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc leverése után, az osztrák neoabszolutizmus időszakában egy ideig tilos volt használni a magyar nemzeti színeket és a zászlót. A hatóságok csak az 1861. augusztus 20-i Szent István ünnepségen engedélyezték újbóli használatukat. A kiegyezés után azonban hivatalosan is visszaállították a magyar szín- és címerhasználatot.²⁴⁴ Az 1918-as őszi rózsás forradalom idején a koronás kiscímerből eltávolították a koronát, de a Horthy-korszakban megint visszatértek a koronás kiscímeres zászlóhoz. Az 1946 és 1949 közötti második köztársaság idején a már említett Kossuth-címer került a zászlóra, amelyet 1949-et követően cserélték a kommunista címerre. Miután ezt a címet az 1956-os forradalom idején a népharag eltávolította a zászlóból és a lyukas zászló a forradalom egyik legfőbb szimbólumává vált, a hatalomra jutott kádári vezetés úgy döntött, hogy a címer nélküli zászlót fogja használni.

4.2.3. A himnusz

A himnuszt elő-ázsiai és mediterrán gyökerű szakrális irodalmi alkotásnak tekinti az irodalomtudomány. Eredetileg ünnepélyes, kötetlen formában írt, vallásos ihletésű költeményt jelentett. A kereszténység elterjedését követően – Szent Ágoston fellépése nyomán – a himnusznak „az Istent dicsőítő ének” funkciója domborodott ki, bár mások – a szentek – tiszteletére is születettek himnuszok. A himnusz vallásos jellege a XVIII. század végétől megfakult. A mai nemzeti himnusz értelmezése – főleg a felvilágosodás hatására – a nemzeti öntudatra ébredéssel összefüggésben alakult ki.²⁴⁵

Kölcsey Ferenc 1823. január végén írta (fejezte be) a Szatmár megyei Szatmárcsekén (Cseke) „Hymnus” című költeményt,²⁴⁶ amely nyomtatásban először a Kisfaludy Károly szerkesztette *Aurórában* jelent meg 1829-ben. A „Hymnus” megzenésítésére – jelezve a költemény nemzeti intézménnyé válását – Bartay Endre, a Nemzeti Színház igazgatója 1844-ben pályázatot írt ki. A beérkezett pályaművek közül Erkel Ferenc feldolgozása lett a győztes, amely először

²⁴¹ Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János (2003): Az Alkotmány magyarázata. KJK–KERSZÖV, Budapest, 719. o. Az Alaptörvény ugyanakkor már normatívvá tette a nemzeti színek jelentését.

²⁴² Cs Kottra Györgyi: Magyarország zászlaja és a magyarországi zászlók. In: Bertényi Iván (szerk., 1996): A magyar Szent Korona. Magyarország címere és zászlaja. Kossuth, Budapest, 214. o.

²⁴³ Selmeczi Kovács Attila (2001): Nemzeti jelképek. Néprajzi Múzeum, Budapest. A nemzeti színek fogalmát egyébként néhány országban most is a zászlótól külön kezelik, miként az 1992. évi cseh alkotmányban is.

²⁴⁴ Pandula Attila: A magyar nemzeti zászló múltjáról. In: Magyarország címerei. Maecenas, Budapest, 1989. 150. o.

²⁴⁵ Szórényi László: A Hymnus helye a magyar és a nemzetközi világirodalomban. In: Lukácsy Sándor (szerk., 1974): A Hymnus költője. Tanulmányok Kölcseyről. Szabolcs-Szatmár Megyei Tanács, Nyíregyháza, 13. o.

²⁴⁶ Lukácsy Sándor: A Hymnus és a Szózat. In: A hazudni büszke író. Balassi Kiadó, Budapest, 1995. 115. o.

1844. július 2-án csendült fel a Nemzeti Színház színpadán. Erkel Ferenc az általa megzenésített, nyomtatásban megjelenő „Hymnus”-t Deák Ferencnek ajánlotta. A szélesebb nyilvánosság előtt a Széchenyi Gőzös óbudai hajógyárban történt vízre bocsátásakor hangzott el a „Hymnus” megzenésített változata 1844. augusztus 10-én. Hivatalos állami ünnepség keretében pedig először 1848. augusztus 20-án, a budai Mátyás templomban csendült fel a „Hymnus”.²⁴⁷

Az 1840-es évektől a „Hymnus” gyakorta hangzott el Vörösmarty Mihály „Szózat”-ával együtt. Vörösmarty Pesten írta a Szózatot 1836 elején, s nyomtatásban szintén az Auróra 1837. évfolyamában jelent meg.²⁴⁸ Saját korában a nemzeti köztudatban, kezdetben a „Hymnus”-t „*becses irodalmi mű*”-ként tartották számon, míg a Szózat szövege – majd dallama – nagyobb hatást gyakorolt. Az 1840-as évek elején a Szózatra már nemzeti himnuszként tekintettek. Megzenésítésére szintén Bartay Endre igazgató írt ki pályázatot 1843-ban. A beérkezett húsz pályamű közül a bíráló bizottság Egressy Béni feldolgozását tartotta a legsikerültebbnek. A Szózat dallama először 1843. május 10-én csendült fel.

Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc időszakában gyakorta énekelték együtt a Himnuszt és a Szózatot, a kiegyezést követően pedig már mindkettőt egyértelműen a nemzeti szimbólumok között tartották számon.²⁴⁹ A XIX-XX. század fordulójára a Himnusz népszerűségében megelőzte a Szózatot. Bár Rátkay László függetlenségi párti országgyűlési képviselő már 1903-ban törvényjavaslatot terjesztett elő a magyar nemzeti himnusz kérdésének intézményes rendezése érdekében, a Himnusz közjogi elismerésére az 1989-es rendszerváltoztatásig várni kellett.

4.3. Az Alaptörvényben megnevezett magyar állami és nemzeti jelképek

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény a Nemzeti Hitvallásnak nevezett preambulumot követő Alapvetés című részben helyezte el a jelképekre vonatkozó rendelkezéseket, mégpedig annak I) cikkében. Fontos különbség a 2012 előtti állapothoz képest, hogy az Alaptörvény nemcsak felsorolja az állami jelképeket, hanem némileg meg is magyarázza azok jelentését: „(1) Magyarország címere hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármaskoronának arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szent Korona nyugszik. (2) Magyarország zászlaja három, egyenlő szélességű, sorrendben felülről piros, fehér és zöld színű, vízszintes sávból áll, amelyben a piros szín az erő, a fehér szín a hűség, a zöld szín a remény jelképe. (3) Magyarország himnusza Kölcsey Ferenc Himnusz című költeménye Erkel Ferenc zenéjével. (4) A címer és a zászló a történelmileg kialakult más formák szerint is használható. A címer és a zászló használatának részletes szabályait, valamint az állami kitüntetések sarkalatos törvény határozza meg.”

Az Alaptörvény hatályba lépése óta a címer és a zászló a történelmileg kialakult más formák szerint is használható. Ez korábban is gyakorlat volt, elég csak az úgynevezett koronás kiscímeres zászlók sűrű közintézményi használatára gondolni, de ennek korábban – azaz a

²⁴⁷ Balogh et al. (2003): i. m. 718. o.

²⁴⁸ Utóbb, 1844-ben Vörösmarty Mihály – a Kisfaludy Társaság kezdeményezésére – megírta saját „Hymnus” című költeményét.

²⁴⁹ Horváth (2005): i. m. 203. o.

korábbi Alkotmány hatálya idején – nem volt ilyen erős jogalapja.²⁵⁰ Az ország hivatalos zászlaja a címer nélküli magyar nemzeti zászló.

Az állami jelképek használatát a jogalkotó sarkalatos törvényben szabályozta, ezzel is jelezve, milyen jelentőséget tulajdonít ennek a kérdésnek. A 2011. évi CCII. törvény első fejezete foglalkozik a címer és a zászló használatával. A himnusz problematikája viszont hiányzik a jogszabályból, mert annak használatát sokkal inkább a szokásjog rendezi, mintsem az írott joganyag. A himnusz közjogi elismerésére mellesleg a rendszerváltozás időszakában, az Alkotmányt átfogóan módosító 1989. évi XXXI. törvényben került sor. A himnusz helyzete tehát több szempontból más, mint az anyagi testtel rendelkező, azaz „kézzel fogható” címer és zászló közjogi helyzete.

Az előbb említett alaptörvényi rendelkezés megengedte, hogy a címer és a zászló a történelmileg kialakult más formák szerint is használható legyen. Ezek közül hármat rögtön a jelképhasználati törvény 1. paragrafusa említ meg: „(2) A köztársasági elnök a két angyallal mint pajzstartóval ellátott, a miniszterelnök és az Országgyűlés elnöke a cserfaággal és olajággal övezett címer használatára is jogosult. (2a) A Magyar Nemzeti Bank a tölgyfaággal és babérággal övezett címer használatára is jogosult.” Ez a cikk felsorolja azokat a közjogi szerveket és személyeket is, amelyek vagy akik külön engedély nélkül használhatják az állami jelképeket, és azokat elhelyezhetik az épületeiken és helyiségeikben. Magyarország címerét tehát az Országgyűlés, az országgyűlési képviselő, a nemzetiségi szószóló, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Alkotmánybíróság tagja, az alapvető jogok biztosa és helyettese, az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank, a Költségvetési Tanács, a Kormány tagja, a központi államigazgatási szervek, a Magyar Honvédség, a bíróság, az Országos Bírósági Hivatal, az ügyészség és a közigazgatási feladatot ellátó szervek, továbbá ezek hivatalai, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a köztestületek, valamint a felsoroltak képviselőit jogosult személyek a hivatali feladataik ellátása során használhatják. Tulajdonképpen majdnem ugyanez a helyzet a zászlóval és a lobogóval is. Állandó jelleggel a következő szerveknek, intézményeknek vagy személyeknek otthont adó középületeken vagy azok előtt ki kell tűzni, illetve fel kell vonni: az Országgyűlés, a köztársasági elnök palotája, az Alkotmánybíróság, a bíróságok, az Országos Bírósági Hivatal, az ügyészségek, az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank, az alapvető jogok biztosa, a központi államigazgatási szervek, továbbá az egyéb állami szervek, a helyi önkormányzatok képviselő-testületei, valamint az állam és a helyi önkormányzatok által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmények. Külön – szigorúbb – szabályok vonatkoznak az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság és a Kúria épületére, valamint a köztársasági elnök és a miniszterelnök hivatali épületére, mert azokról a szélsőséges időjárási viszonyok között, azok időtartamára sem lehet elrendelni azok bevonását, illetve a lobogó levonását. Ugyanezek a hivatali épületeken vagy azok előtt elhelyezett zászlót, illetve lobogót napnyugtától napkeltéig meg kell világítani. A törvény rendezi a címer és a zászló engedélyhez kötött használatát is. Eszerint „Nemzetközi vásáron (különösen kiállításon, árubemutatón), nemzetközi kulturális vagy társadalmi jellegű rendezvényen az ilyen esemény rendezésére vagy azon hivatalos részvételre jogosultak részére a címer eseti használatát a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter engedélyezheti, ha a jogosult az esemény rendezéséhez vagy azon való részvételhez állami támogatásban részesült, és a nemzetközi vásár, rendezvény, valamint a rendező vagy a részvételre jogosult tevékenységének jelentősége a címer használatát indokolja.” Végül a jogalkotó kitért a címer és a zászló engedélyhez nem kötött használatára is. A nemzethez tartozás kinyilvánítása céljából a címert és a zászlót, illetve lobogót magánszemély is használhatja, mégpedig az e törvényben foglalt korlátozások megtartásával. Szintén megengedett a címernek és a zászlónak

²⁵⁰ Erről lásd Halász Iván – Schweitzer Gábor (2010): Szimbolika és közjog c. könyvének ide vonatkozó részeit. Kalligram, Pozsony.

(lobogónak) eseti használata a nemzeti ünnepek, az ezekhez kapcsolódó és egyéb társadalmi (különösen politikai, gazdasági, tudományos) rendezvények, nemzeti jellegű más megemlékezések, valamint katonai tiszteletadás alkalmával. Ugyanakkor a címer és a zászló (lobogó) használata során mindenki köteles megőrizni azok tekintélyét és méltóságát. Azt egyébként a büntetőjog is védi.

4.4. Az állami kitüntetések

Az állami, illetve nemzeti jelképekkel foglalkozó alaptörvényi rendelkezések közvetve megemlékeznek egy másik sokatmondó állami szimbólumról is – az állami kitüntetésekről. Azokat ugyan az Alaptörvény nem sorolja fel, de tartalmaz egy utalást, miszerint a címer és a zászló használatát, valamint az állami kitüntetéseket sarkalatos törvény szabályozza (2011. évi CCII. törvény).

A kitüntetések szimbolikus jelentőségére utalnak az Alaptörvénynek a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezései is. A köztársasági elnök ugyanis az a közjogi méltóság, aki törvényben meghatározott kitüntetéseket, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését. Ez ugyan miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzéshez kötött feladat- és hatáskör, de abban az esetben, ha ez sértené az Alaptörvény értékrendjét, a köztársasági elnök a kitüntetés, díj vagy cím adományozását (a külföldi kitüntetés esetében annak viselési engedélyét) megtagadhatja.

Ez a rendelkezés nagyon hasonlít a különböző tisztségekbe történő kinevezésre vonatkozó rendelkezésre, amely szerint a köztársasági elnök megtagadhat bizonyos kinevezéseket, ha azok jogszabályi feltételei hiányoznak, vagy ha az elnök alapos okkal arra következtethet, hogy a kinevezés az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné. Egy-egy kitüntetés általában nem okozhat ilyen alkotmányos zavart (legfeljebb botrányt), ezért az alkotmányozó nem egységes módon szabályozta az államfő mozgásterét. Az azonban bizonyos, hogy egy kitüntetés odaítélése is okozhat komoly vitákat, illetve feszültséget. A kitüntetések elfogadása, elutasítása és visszaadása tulajdonképpen az állampolgárok számára is lehetőséget biztosít a szimbolikus politizálásra, és ezáltal az állam szimbolikus tartalmának, illetve viselkedésének közvetett befolyásolására, továbbá értékelésére.

Az állami kitüntetések rendszere és annak szimbolikája az állami élet azon kérdései közé tartozik, amelyek nem mutatnak nagy állandóságot. E téren nemcsak az egyes nagy társadalmi-politikai rendszerek, hanem néha az adott rendszereken belül működő egyes kormányzatok között is léteznek különbségek. Ez a helyzet Magyarországon is. A magyar állami kitüntetések jelenlegi rendszere az 1989-1990. évi rendszerváltozás után született meg. Az akkori kitüntetési rendszer igyekezett elrugaszkodni a kommunista időszaktól, ahelyett leginkább az 1946-1949 közötti időszak kitüntetési rendszerére hasonlított.²⁵¹ A 2010. évi választások után a képviselők újraszabályozták ezt a kérdés, mégpedig a 2011-ben elfogadott jelképhasználati törvény segítségével.

A most hatályos törvény négy állami kitüntetést, illetve rendjelet különböztet meg. A legmagasabb szintű a Mária Terézia által 1764-ben alapított, majd 2011-ben megújított Magyar Szent István Rend, amely a Magyarország érdekében tett legkiemelkedőbb cselekedetek, különleges érdemek, kimagasló életművek, nemzetközi téren szerzett jelentős értékek elismerésére szolgál. Magyar állampolgárok számára évenként legfeljebb három ilyen rendjel adományozható. Az adományozott a kitüntetést élete végéig jogosult birtokolni, a nemzeti és állami ünnepeken viselni, meghívottként pedig részt vehet a nemzeti és állami ünnepek központi rendezvényein és más kiemelkedő fontosságú rendezvényeken. Magyarország

²⁵¹ Horváth (2005): i. m. 204. o.

köztársasági elnöke – közjogi méltóságából eredően – a Szent István Rend és a „Magyar Érdemrend nagykereszt a láncsal és az arany sugaras csillaggal” kitüntetés kitüntetettje.

A következő kitüntetés a rangsorban a Magyar Corvin-lánc, amely a magyar tudomány és művészet, valamint a magyar oktatás és művelődés fellendítése terén szerzett kimagasló érdemek elismerésére szolgál. A Magyar Corvin-láncot 1930-ban Horthy Miklós kormányzó alapította, de a második világháború után már nem adományozták. 2001-ben egy miniszterelnöki rendelettel visszaállították ezt a kitüntetést. A Corvin-lánc kitüntetettjei alkotják a Magyar Corvin-lánc Testületet. Abban az esetben, ha az adományozottak száma eléri a tizenötöt, a további adományozásra az adományozottak egyikének kiesése esetén van lehetőség. A Corvin-lánc adományozására csak a Testület által támogatott javaslat terjeszthető elő.

A következő fontos kitüntetés a Magyar Becsületrend, amely Magyarország és a nemzet érdekében teljesített kiemelkedő szolgálat vagy tanúsított hősiesség elismerésére szolgál. Ebből a kitüntetésből a magyar állampolgárok között évente legfeljebb harmincat lehet kiosztani.

A Magyar Érdemrend és Magyar Érdemkereszt a nemzet szolgálatában, az ország fejlődésének elősegítésében, a haza érdekeinek előmozdításában és az egyetemes emberi értékek gyarapításában végzett kimagasló példamutató tevékenység elismerésére szolgál. A Magyar Érdemrendet 1946-ban alapították és 1991-ben megújították. 2011 előtt a hivatalos neve a Magyar Köztársasági Érdemrend volt. A jelképhasználati törvény több osztályát ismeri: a) nagykereszt a láncsal és az arany sugaras csillaggal, b) nagykereszt, c) középkereszt a csillaggal, d) középkereszt, e) tiszti kereszt, f) lovagkereszt. A jogalkotó rendelkezett a Magyar Érdemkereszt osztályairól is. Ezekből hármat határozott meg: Arany, Ezüst és Bronz Érdemkereszt. A törvény mellékletében rögzítették, hogy évente hány magyar állampolgárnak lehet adományozni ezeket a kitüntetéseket. Az Érdemrend esetében ezek a számok öt (nagykereszt) és kettőszáznyolcvan (lovagkereszt) évi kitüntetés között mozognak. Az Érdemkeresztből évente ennél többet lehet kiosztani: az Arany Érdemkeresztből legfeljebb évi kétszázat, az Ezüstből legfeljebb évi kétszázötvenet, a Bronzból évente legfeljebb háromszázötvenet.

A fenti kitüntetések törvényi nevesítése nem jelenti azt, hogy nem lehet az ünnepeken viselni a korábban adományozott más kitüntetéseket. Ilyen például a 2002-ben létesített Nagy Imre Érdemrend, de ilyenek lehetnek akár az 1990 előtti rendszernek az új korszakban is vállalható kitüntetései. Ezek közé tartozik például a Munka Érdemrendje. A jelképhasználati törvény 26. §-a megengedi a törvény hatálybalépését megelőzően adományozott kitüntetések és elismerések viselését, azonban kifejezetten megtiltja a Munkás-Paraszt Hatalomért Érdemérem és az 1956 után adományozott Szabadság Érdemrend viselését. Ezek adományozása ugyanis döntően az 1956-os szabadságharc leverésében szerzett „érdemek” alapján történt, az Alaptörvény preambuluma pedig éppen ezt a szabadságharcot nevezi meg, mint azt az eseményt, amelyből *„kisarjadt a mai szabadságunk.”* A jogszabály más problematikus múltú és háttérű kitüntetések viselését is megtilthatja.

Magyarország állami kitüntetéseit a miniszterelnök előterjesztésére a köztársasági elnök adományozza. Az Érdemkereszt adományozására a miniszter tesz javaslatot a kormányfőnek. A köztársasági elnök a magyar állampolgár számára külföldi állami kitüntetés viselését – a külpolitikáért felelős miniszter előterjesztése alapján – megtilthatja. A külföldi állampolgárok kitüntetése esetében a nemzetközi protokolláris szabályok az irányadók. Nem mindegyik ország engedélyezi ugyanis saját állampolgárainak azt, hogy elfogadják a külföldi államok kitüntetéseit. Ez minden ország szuverén joga, amelyet tiszteletben kell tartani. Például Nagy-Britannia ellenzi saját állampolgárainak külföldi kitüntetését. Más országokban, amelyek közé sok európai monarchia, továbbá Ausztria, Franciaország, Németország, Olaszország és

Portugália is tartozik, előzetes engedélyhez kötik a külföldi kitüntetések elfogadását. A magyar állampolgárok előzetes engedély nélkül fogadhatnak el külföldi kitüntetést,²⁵² de – amint már említettük – a külföldi kitüntetés viselését a magyar államfő megtilthatja.

A jelképhasználati törvény nemcsak az érdemjelekről és kitüntésekről rendelkezik, hanem a díjakról és egyéb elismerésekről is. A kormány ugyanis „a) díjat alapíthat és adományozhat azok elismerésére, akik Magyarország hírnevének öregbítése, a reális és korszerű Magyarország-kép kialakítása és terjesztése érdekében kiemelkedő tevékenységet folytatnak; b) művészeti díjat alapíthat és adományozhat; c) életmentő emlékérmét alapíthat és adományozhat az életmentés során tanúsított magatartás elismerésére.” Egyébként további közjogi méltóságok és szervek is alapíthatnak és adományozhatnak kitüntető címeket, díjakat, okleveleket, plaketteket vagy más elismeréseket a feladatkörükkel összefüggő kiemelkedő tevékenység, teljesítmény elismerésére. Ilyen joggal rendelkezik a köztársasági elnök, az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elnöke, továbbá a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, az Országos Bírói Tanács elnöke, a kormánytagok, az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek vezetői, a Honvéd Vezérkar főnöke, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete. A nemzetiségi önkormányzatok is alapíthatnak saját díjakat.

Az egyik legismertebb és legnagyobb tekintélynek örvendő díj Magyarországon az 1948-ban létrehozott Kossuth-díj, amit eredetileg nemcsak művészeknek, hanem tudósoknak is adományoztak. Miután a művészeti és a tudományos élet teljesítménye mégiscsak különbözi, a tudományos teljesítmény elkülönülő elismerésére 1963-ban alapították meg az Állami Díjat, amelyet 1990-ben a Széchényi-díj váltott fel.²⁵³ A Kossuth-díj művészeti díj maradt. A díjak és kitüntetések között az az alapvető különbség, hogy a díj odaítélése anyagi jutalmazással is együtt jár.

Az állami kitüntetésekre további általános szabályok vonatkoznak. Az állami kitüntetések adományozása díjmentesen történik és nem engedhető meg a kérelmezésük. A kitüntetett személyek jogosultak magukat a vonatkozó állami kitüntetés tulajdonosának nevezni, az adományozással azonban nem járhatnak kiváltságok. Néhány kivételtől eltekintve az állami kitüntetéssel jutalmazott személy újabb kitüntetésre az előző állami kitüntetés adományozásától számított tíz éven belül csak abban az esetben javasolható, ha az előző állami kitüntetés adományozását követően szerzett, az annak alapjául szolgáló érdemeket felülmúló, kimagasló érdemek azt indokolják. Az is fontos szabály, hogy annak, akit bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélték, csak kivételes méltánylást érdemlő esetben lehet kitüntetést adományozni. Az állami kitüntetések adományozásáról szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Az adományozott állami kitüntetésekről és azok viselőiről a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszternek nyilvántartást kell vezetnie.²⁵⁴

4.5. A nemzeti és állami ünnepek

Új elem a magyar közjogban, hogy az Alaptörvény Alapvetésének J) cikke pontosan megnevezi Magyarország nemzeti ünnepeit. Eszerint március 15-e az 1848-49. évi forradalom és szabadságharc emlékét, augusztus 20-a az államalapítás és államalapító Szent István király emlékét, október 23-a az 1956. évi forradalom és szabadságharc emlékét hivatott megörökíteni.

²⁵² Ezekről a kérdésekről lásd Állami Diplomáciai Protokoll és Szertartásrend. Kézikönyv. Átdolgozott és kibővített protokoll útmutató. Budapest, 2007. május 15. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Állami Protokoll, Budapest, 2008, 249–250. o.

²⁵³ Horváth (2005): i. m. 208–209. o.

²⁵⁴ A kitüntetésekről lásd részletesebben Állami Diplomáciai Protokoll és Szertartásrend. Kézikönyv. Átdolgozott és kibővített protokoll útmutató. Budapest, 2007. május 15. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Állami Protokoll, Budapest, 2008. 246–250. o.

E nemzeti ünnepek közül az alkotmányozó hivatalos állami ünnepként külön is kiemelte augusztus 20-át mint a magyar államalapítás napját.

Az Alaptörvény záró és vegyes rendelkezései egy további napot emelnek ki: az Alaptörvény napját. Az érintett rendelkezés a következőképpen hangzik: „*Április 25. napja – az Alaptörvény kihirdetésének emlékére – az Alaptörvény napja.*” Az alkotmányozó tehát ezt a napot nem emelte az állami és nemzeti ünnepek rangjára, nem is adott erre az időpontra szabadnapot,²⁵⁵ a többi nap sorából mégis szimbolikusan kiemelte ezt a jeles alkalmat. Ez egyébként nem szokatlan lépés, hiszen Európában több olyan állam is van, ahol az éppen hatályos alkotmány elfogadásának vagy hatálybalépésének a napja munkaszüneti ünnepnek számít. Ilyen ország például Szlovákia, ahol szeptember 1-én ünneplik az Alkotmány Napját. Hasonló a helyzet Lengyelországban is, ahol viszont nem a hatályos alkotmány napja az ünnep, hanem az 1791-ben megalkotott első modern lengyel alkotmány elfogadásának a napját, május 3-át ünneplik. Itt kell megemlíteni, hogy az 1949. évi XX. törvény, azaz tulajdonképpen az első tartós magyar írott alkotmány elfogadásának a napja (augusztus 20-a) is állami ünnep lett annak idején. Igaz, ez a nap egybeesett a Szent István-i államalapítás ünnepével, tehát jogos a gyanú, hogy a sztálinista alkotmány napja tulajdonképpen Szent István tettét volt hivatott háttérbe szorítani, illetve elhomályosítani.

Az állami és nemzeti ünnepek mellett természetesen további – többnyire egyházi kötődésű – ünnepek is munkaszüneti napnak számítanak. Ezek alapvetően nem különböznek a többi európai és tágabb értelemben vett nyugati civilizációjú és keresztény vallású államok ünnepeitől (karácsony, újév napja, a húsvéti ünnepek, pünkösd, Mindenszentekről). A május 1-e a nemzetközi munkásmozgalom ünnepe, amely a munka ünnepeként már annyira beépült a lakossági tudatba, hogy 1990 után is munkaszüneti nap és ünnep maradt.

Ezek a napokon kívül különböző jogszabályok nevezik meg a nemzeti emléknapokat, amelyek rendszerint valamely tragikus vagy örömteli esemény emlékét örökítik meg. Ebbe a körbe tartozik – a teljesség igénye nélkül – február 1-e mint az 1946-ban kikiáltott köztársaság napja, február 25-e mint a kommunista diktatúra áldozatainak a napja, április 16-a mint a holokauszt áldozatainak emléknapja, június 4-e mint a Nemzeti Összetartozás Napja (másként megfogalmazva a Trianoni Szerződés megkötésére való emlékezés napja), június 16-a mint a Nagy Imre emléknap, június 19-e mint a független Magyarország napja,²⁵⁶ július 22-e mint az 1456. évi nándorfehérvári diadal emléknapja, augusztus 23-a mint a totalitárius diktatúrák áldozatainak európai emléknapja, és november 25-e mint a Gulag-emléknap. Különleges helyet foglal el a magyar köztudatban két szintén szomorú évforduló: október 6-a mint az aradi vértanúk napja, valamint november 4-e, amikor az 1956-os forradalom és szabadságharc leveréséről szokás megemlékezni. De sorolni lehetne még a magyar kultúra napját (január 22-e, a Himnusz „születésnapja”), a magyar költészet napját (április 11-e, József Attila születésnapja), a magyar tudomány napját (november 3-a, az MTA „születésnapja”) és számos más kiemelt napot.

4.6. A Szent Korona és a koronázási jelvények szimbolikus és közjogi jelentősége

Bár a Szent Korona önállóan nem szerepel a jelképekre vonatkozó normatív rendelkezések között, a Szent István államalapításának emlékére és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény elfogadása óta a Szent Korona ismét önálló szimbolikus jelentőségre tett szert, a 2011-ben elfogadott Alaptörvényben pedig már markáns helyet is kapott. A Nemzeti Hitvallásnak nevezett preambulum által említett legfontosabb jelkép a Szent Korona, amely Magyarország

²⁵⁵ Hiszen ennek komoly költségvetési kihatásai lettek volna.

²⁵⁶ Az utolsó szovjet katona ugyanis 1991-ben ezen a napon hagyta el Magyarországot.

alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét testesíti meg. A Szent Korona Magyarországon erős szimbolikus üzenettel rendelkezett. A kivételt a republikánus időszakok (1849, 1918–1919, 1946–1949), valamint a kommunista diktatúra évtizedei jelentették, de az összképet, legalábbis a kommunista korszak vonatkozásában, árnyalják azok az erőfeszítések, amelyeket Kádár János rezsimje és az akkori magyar diplomácia tett annak érdekében, hogy ez a fontos történeti relikvia visszakerüljön Magyarországra. A Szent Korona végül 1978. január 6-án ismét Magyarországon van, és a 2000. évi I. törvény elfogadásáig a Magyar Nemzeti Múzeumban nyert méltó elhelyezést.²⁵⁷

A rendszerváltozás bizonyos tekintetben a Szent Korona reneszánszát hozta meg. Az Országgyűlésben 1990-ben zajlott le az emlékeztető címervita, amelynek központi eleme az volt, hogy a Szent Korona felkerüljön-e a Magyar Köztársaság címerére vagy sem. A vita végül a „koronások” győzelmével zárult le, a magyar társadalom többsége elfogadta az államiság (de nem, mint a monarchia!) szimbólumának. A Szent Korona „intézményesülésének” második szakasza az 1998 és 2002 közötti parlamenti ciklus idején következett be, amikor a millenniumi ünnepségek keretében – a 2000. évi I. törvény rendelkezéseinek megfelelően – a Szent Korona a Magyar Nemzeti Múzeumból átkerült az Országgyűlés kupolatermébe. A Szent Koronának és a hozzá tartozó jelvényeknek a védelmére és megóvására, valamint a velük kapcsolatos intézkedések megtételére a 2000. évi I. törvény felállította a Szent Korona Testületet.²⁵⁸

Sőt, 2001-ben megszületett a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény (az úgy nevezett státustörvény), amely egy újfajta személyi okmányt, a külhoni magyaroknak és hozzátartozóiknak kérelemre kiállítandó magyar és magyar hozzátartozói igazolványt létesített a magyar jogrendszerben. Ezeknek az egyébként az útlevelekre hasonló igazolványoknak a borítójára nem a hivatalos magyar állami címer került, hanem a Szent Korona kontúrjai. A 2011-es alkotmányozás tehát betetőzte a Szent Korona „emancipációs folyamatát.”

A középkorból ránk maradt koronázási ékszereknek a köztársaságokban ritkán szoktak ennyire kiemelt közjogi jelentőséget szentelni. Igaz, ebben néha a politika is közrejátszik, hiszen több európai állam esetében még most él az a család, amely korábban uralkodóházként vezette az országot. Gondoljunk Ausztriára, Görögországra, Olaszországra vagy több balkáni országra. Ezekben az államokban a monarchia visszaállításának a kérdése időről-időre felmerül. A középkori önálló állami hagyományokkal rendelkező közép-európai államok viszont ebből a szempontból más helyzetben vannak. A saját, nemzetinek is tekinthető dinasztiáik már régen kihaltak, a modern korban regnáló uralkodóházakkal (azaz mindenekelőtt a Habsburg-, Hohenzollern- és Romanov-házzal) a lakosságnak csupán egy része tudott igazán azonosulni. Az 1918-ban újjáalakult Lengyelországban és Csehszlovákiában nem is merült fel komoly formában a monarchia visszaállításának gondolata, a két világháború közötti Magyarországon pedig szokatlan megoldás (a király nélküli királyság) született meg.

A Cseh Köztársaság, Lengyelország és Magyarország a koronázási ékszerek, illetve jelvények vonatkozásában meglehetősen eltérő helyzetben van. A lengyel koronázási ékszerek nem

²⁵⁷ Az 1945-ben az amerikaiak kezére került Szent Koronát 1978. január 6-án hozták vissza az Egyesült Államokból Magyarországra. Az akkori amerikai külügyminiszter Cyrus Vance az Országház épületében adta vissza a Szent Koronát a magyar népnek. Az amerikai fél határozott kívánságára Kádár János, az MSZMP akkori vezetője nem lehetett jelen a ceremónián, noha ő volt az ország tényleges vezetője. Tulajdonképpen ennek is erős szimbolikus töltete volt. Lásd: Kádár nem lehetett részese a korona hazatérésének. Múlt-kor, 2008. január 7. <http://mult-kor.hu/cikk.php?id=19269>

²⁵⁸ A Szent Korona kérdésével kapcsolatos politikai viták során az 1989 és 2010 közötti időszakban az egyik visszatérő elem mindig az volt, hogy az mennyire tekinthető állami szimbólumnak, illetve mennyire erős a monarchikus töltete. Az utóbbi probléma azt a kérdést is felvetette, hogy a Szent Korona mennyire egyeztethető össze a republikánus hagyományokkal. A sok vita ellenére idővel meghatározóvá vált az a nézet, hogy ebben az esetben az államiságot megtestesítő jelképről van szó. Ezekről a vitákról lásd: Halász Iván – Schweitzer Gábor (2010): Szimbolika és közjog. Kalligram, Pozsony.

maradtak fenn. Egyetlen kivétel a koronázáskor használt kard. Ezt a hiányt az 1930-as években a köztársasági elnöki hatalmat jelképező elnöki inszigniókkal próbálták pótolni, amelyek a második világháború elején külföldre kerültek és csak 1990-ben, az első szabad elnökválasztás után kerültek haza. Ezzel szemben a cseh és magyar koronázási jelvények nagyon jó állapotban vészték át a monarchia megszűnését. A legfontosabb különbség viszont az, hogy amíg a Cseh Köztársaságban inkább a hagyományok szabályozzák a koronázási jelvények őrzését és helyzetét, addig Magyarországon most már az írott jogszabályok rendezik ezt a kérdést. Az Alaptörvény pedig ismét a közjog részévé tette a Szent Koronát.

A XIV. században elkészült cseh Szent Venceli Koronát és koronázási tartozékait az 1790-es évektől a prágai Várban megtalálható Szent Vitus katedrálisban őrzik. Bár a jelenlegi cseh politikai elit alapvetően republikánus beállítottságú, többsége büszkén követi azt a hagyományt, miszerint ahhoz a helyiséghez, amelyben a koronázási jelvényeket őrzik, hét kulcs szükséges. Ezeket pedig a következő „kulcstartók” őrzik: a király helyett most már a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a parlament két házának elnöke, a prágai főpolgármester, a prágai érsek, valamint a Szent Vitus katedrális esperese. Csak az együttes jelenlétük során lehet kinyitni a jelvényeket őrző helyiséget. Állandó jelleggel csak a korona makettje tekinthető meg a prágai Várban. Az igazi koronát csak nagy ünnepek alkalmával, vagy az új köztársasági elnök beiktatása után szokták – rövid időre – közszemlére tenni.²⁵⁹

4.7. Az államnév szimbolikája

Az államiság szimbolikus megtestesítése, megjelenítése szempontjából további fontos alaptörvényi rendelkezéseknek azokat a részeket lehet tekinteni, amelyek deklarálják, hogy Budapest az ország fővárosa, a forint a hivatalos pénznem és a magyar nyelv az ország hivatalos nyelve.²⁶⁰ Ezek közül a legfontosabb az állam nevére történő utalás, amelyet az Alapvetés A) cikke rögzített: „*HAZÁNK neve Magyarország.*”

Az államnév az állami és nemzeti identitás integráns része. Az államok elnevezésére, illetve az államnevek megváltozására egyrészt a történelmi konvenciók, másrészt a politikai-társadalmi sorsfordulók (például rendszerváltozások, birodalmak, illetve a gyarmati rendszer felbomlása) gyakoroltak befolyást. Az állam elnevezése ugyanakkor több lényeges szempontra is utalhat: a) az államformára (például Andorrai Fejedelemség, Kubai Köztársaság, Kambodzsai Királyság), b) az állam szerkezetére (például Svájci Államszövetség, Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Arab Emírátsok), c) az állam földrajzi elhelyezkedésére (például Dél-Szudán, Egyenlítői-Guinea), valamint d) az állam vallási, illetve világnézeti preferenciájára (például Iráni Iszlám Köztársaság, Vietnámi Szocialista Köztársaság).²⁶¹

Az államnév megválasztása, illetve megváltoztatása az államok szuverén joga. Az államnév megalkotása során viszont arra ügyelni kell, hogy a már „foglalt” államneveket tartsák tiszteltben.²⁶² Az államnév többféle funkciót tölthet be. A szakirodalom arra hívja fel a figyelmet, hogy az államok esetén az államnév teszi lehetővé az állam azonosítását (identifikáció), megjelölését (denotáció), megszólítását (invokáció), illetve az állammal kapcsolatos közléseket (kommunikáció).²⁶³

²⁵⁹ Egyébként érthető okokból Magyarországon is a tisztavatások során csupán a szentistváni Szent Korona másolatát használják.

²⁶⁰ Ezekről lásd Smuk Péter: A szuverenitás jelképei és alkotmányos védelmük. MTA TK JTI Law Working Papers, 2014/37. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_37_Smuk.pdf

²⁶¹ Takács Péter: A magyar állam átnevezéséről. MTA Law Working Papers, 2015/7. szám.

²⁶² Ettől függetlenül az államnevek kapcsán most is komoly nemzetközi viták alakulhatnak ki. Erre legjobb aktuális példa a Macedónia neve kapcsán kirobbant vita Görögország és Macedónia között.

²⁶³ Takács Péter (2015): Az államok nevééről. Állam- és Jogtudomány, 56. évfolyam, 1. szám, 50. o.

Megkülönböztethető a rövid alakos államnév (országnev) a hosszú alakos államnévtől (alkotmányos államnév): például Franciaország – Francia Köztársaság, Dél-Afrika – Dél-afrikai Köztársaság, Pakisztán – Pakisztáni Iszlám Köztársaság, Brazília – Brazil Szövetségi Köztársaság. E kétféle megnevezés ritkán esik egybe (mint például Románia, Ukrajna, Írország esetében).²⁶⁴ A rendszerváltozást követően hazánk rövid alakos államneve eltért a hosszú alakos államnévtől: Magyarország – Magyar Köztársaság. Az Alaptörvény elfogadása óta viszont egy megnevezés létezik: Magyarország.

Mivel az államnév identitáshordozó és identitásközvetítő funkcióval is rendelkezik, az államnév megválasztása, illetve megváltoztatása nem tekinthető pusztán szimbolikus jelentőségű döntésnek. Az Alaptörvény a rendszerváltoztatás idején elfogadott alkotmányos államnevet megváltoztatta, a „Magyar Köztársaság” megnevezés helyett az Alaptörvény deklarálta, hogy „*HAZÁNK neve Magyarország*”.²⁶⁵ Az Alaptörvény indokolása szerint a javaslat egyértelművé tette, hogy a magyar állam neve – mind a belföldi, mind a külföldi szóhasználatban – Magyarország: „*Hazánkat ezer éve ezzel a névvel illették itthon és külföldön egyaránt.*” Azaz az alkotmányozót a javaslat megtétele során a történeti szempontok befolyásolták.

A protokoll szempontjából nem mellékes az egyes államnevek hivatalos fordítása sem. Ez a kérdés nemcsak a nemzetközi kapcsolatokban elvárt udvariassággal, illetve előzékenységgel függ össze, hanem sokszor komoly politikai üzenete is. A magyar nyelvben például nagyon sokáig teljesen természetes módon a Grúzia elnevezés volt használatos, de miután a 2004 utáni tbiliszi politikai rendszer el akart szakadni az orosz, illetve szovjet-orosz múlttól, a grúz diplomácia egy másik államnévhez ragaszkodott. A hivatalos politika azóta Georgiát részesíti előnyben Grúziával szemben. Ez a váltás sok nyelvben nehezen alkalmazható, elsősorban az Egyesült Államokban található Georgia (tag)állammal való hasonlóság miatt, de a diplomáciai kapcsolatokban illik figyelembe venni a partnerek akaratát. Egyébként a névváltások Afrikában vagy Ázsiában sem ritkák. Az ottani váltások gyakran a gyarmati múlttól való elrugaszkodási kísérletekkel függnek össze. A volt Belga Kongót például függetlenné válása után először Kongó-Leopoldville, illetve Kongó-Kinshasa névvel jelölték, majd 1971 és 1997 között Zaire volt az ország hivatalos neve. Azóta a nagy afrikai folyó neve megint szerepel a nagy afrikai állam nevében, most Kongói Demokratikus Köztársaság a neve.

Külön említést érdemel Németország államneve. A német nyelvben ugyan egyértelmű a megnevezés (Bundesrepublik Deutschland), magyarul azonban továbbra is elterjedt az egyesítés előtti pontatlan fordítás: Német Szövetségi Köztársaság. Ennél pontosabb az ország szövetségi jellegére is utaló „Németországi Szövetségi Köztársaság” megnevezés. Ezt használja a budapesti német nagykövetség is. A protokolláris kapcsolatokban célszerű a pontosságra törekedni.

4.8. Nemzeti emlékhelyek és egyéb kiemelt helyszínek

Az állami protokolltevékenység során ismerni kell a nemzeti emlékhelyeket és az egyéb kiemelt helyszíneket, mert azok fontos szerephez juthatnak egy-egy ünnepség vagy külföldi vendég fogadása során. A jogalkotó ezt a kérdést meglehetősen pontosan szabályozza a kulturális örökség védelméről szóló, többször módosított 2001. évi LXIV. törvényben. A nemzeti emlékhelyek védelme és hozzáférhetővé tétele e jogszabály szerint közérdek, aminek érvényesülésében közreműködnek az állami és az önkormányzati szervek, valamint az egyházi jogi személyek, a társadalmi és egyéb szervezetek, illetve a természetes személyek.

²⁶⁴ Lásd Takács Péter (2015): A rózsza neve: Magyar Köztársaság – Az államok nevééről és a magyar állam átnevezéséről. Gondolat, Budapest.

²⁶⁵ Alaptörvény A) cikk

A törvény a téma szempontjából három releváns helyszínt határoz meg. A jogalkotó definiálta a *kiemelt nemzeti emlékhely*, a *nemzeti emlékhely* és a *történelmi emlékhely* fogalmát. A Kormány rendelettel történelmi emlékhellyé nyilváníthat egy-egy helyszínt. *„Történelmi emlékhellyé az az épített környezet vagy természeti helyszín nyilvánítható, amely alkalmas megemlékezések tartására, és ahol a nemzet kulturális életében társadalmunk műveltségi szintjét, hazánk nemzetközi elismertségét jobbító, a) az ország, a nemzet függetlenségének védelmében a múltban gyökerező, jövőt meghatározó, a nemzet emlékeztetere méltó esemény, vagy b) az ország politikai életében irányadó állami döntés, intézkedés valósult meg.”*

Nemzeti emlékhellyé az a helyszín nyilvánítható, amely megfelel a történelmi emlékhelyekre vonatkozó feltételeknek és ezen túl *„a) egy adott történelmi kor meghatározója; b) a nemzet vagy valamely velünk élő nemzetiség önazonosításában kiemelkedő szerepe van; c) eleget tud tenni annak a követelménynek, hogy országos jelentőségű megemlékezések helyszíne legyen és d) a magyar összetartozást vagy a nemzetiségeinknek a magyarsággal való összetartozását erősítő és identitásképző jellegénél fogva a nemzet vagy egy-egy nemzetiségi közösség önképében kiemelkedő fontossággal bír.”* Kiemelt nemzeti emlékhellyé pedig az a helyszín nyilvánítható, amely megfelel az előbbi felsorolt feltételeknek és mind a nemzeti történelemben, mind a magyar állam történetében kiemelkedő jelentőséggel bír.

Kiemelt nemzeti emlékhely jelenleg egy van, az állami vagyon részét képezi, vagyongazdálkodója pedig az Országgyűlés Hivatala. Nem más helyszínről van ugyanis szó, mint az Országháznak is helyet biztosító budapesti (V. kerületi) Kossuth térről. A kulturális örökség védelméről szóló törvény egyrészt egy teljes fejezetet (4. fejezetet) szentelt az emlékhelyek védelmének, másrészt a 2. számú mellékletében pontosan megnevezte és területileg is kijelölte a nemzeti emlékhelyek területét. A jogalkotó jelenleg tizenhat ilyen emlékhelyet ismer: a Budapest I. kerületében található Várnegyed, a VIII. kerületben található Fiumei úti temetőt, a VIII. kerületben található Magyar Nemzeti Múzeumot, a X. kerületben az 1956-os mártíroknak végső nyughelyéül szolgáló Rákoskeresztúri Újköztető 298., 300. és 301. parcelláját és a Kisfőház Emlékhelyet, valamint a XIV. kerületben található Hősök terét. Budapesten kívül a következő nemzeti emlékhelyeket említi: Debrecenben a Református Nagytemplom és Kollégium, a Mohácsi Nemzeti Emlékhely, az Ópusztaszeri Nemzeti Történelmi Emlékpark, a Pannonhalmi Bencés Főapátság, a Katonai Emlékpark Pákozdon, Somogyvár-Kupavár, Székesfehérvár Romkert, az Egri Vár, Nagycenken a Széchényi-kastélyhoz tartozó műemléki együttes, a Szigetvári Vár és az Esztergomban található Várhegy és Viziváros.

Mindegyik helyszínen történelmünk fontos eseményei zajlottak le. Gondoljunk az 1526. évi mohácsi csatára, az egri vár 1552. évi, illetve Szigetvár 1566. évi ostromára és védelmére, vagy az 1848. évi pákozdi csatára. A nemzeti művelődés és egyházi élet történetében fontos szerep jutott a Pannonhalmi Bencés Apátságnak, a debreceni Református Nagytemplomnak és Kollégiumnak, az esztergomi Bazilikának vagy a Széchényi Istvánhoz szorosan kötődő nagycenki Széchényi-kastélynak. Ezek közül több egyidejűleg az államélet fontos eseményeinek a helyszíne is volt. Esztergomban koronázták meg az első magyar királyt, I. (Szent) Istvánt. 1849-ben Debrecenben ülésezett a Habsburgokat detronizáló országgyűlés, 1944 végén és 1945 elején pedig az Ideiglenes Nemzetgyűlés. Nagyon fontos helyszín a székesfehérvári Romkert is, amely emléket állít a korábban itt álló Bazilikának. A Bazilika 38 király koronázásának a helyszíne volt, valamint 15 magyar uralkodó földi maradványait is ott őrizték. A budai Várnegyed hosszú évszázadokon át az ország fővárosa, illetve annak kormányzati negyede volt. A katonai protokollesemények szempontjából kiemelkedő jelentőségű a pákozdi Katonai Emlékpark, amely hivatalosan is a Magyar Honvédség központi emlékhelye. Az itt található Doni Kápolna a második világháború magyar hősi halottainak állít emléket, a Békefenntartók Emlékműve pedig azoknak a magyar katonáknak, akik idegen földön szolgáltak és küldetésük teljesítése közben haltak meg.

A történelmi emlékhelyeket a 2001. évi törvény mellékletei nem sorolják fel. Jelenleg negyvenhat ilyen emlékhelyet tartanak nyilván. Jelentőségüket a Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottság javaslata alapján egy kormányrendelet ismerte el, a megjelölésükről pedig a Nemzeti Örökség Intézete (NÖRI) gondoskodott. Ezek között talán a legismertebb és leggyakrabban látogatott Budapesten a Batthyány-örökmécses, az Andrássy út 60. szám alatt a Terror Háza Múzeum, az 1956-os harcosoknak emléket állító Corvin-köz, a holokauszt áldozataira emlékeztető Hősök Temploma és Hősök Sírkertje, az Eötvös Collegium, a Magyar Tudományos Akadémia, a Műegyetem és a Ludovika Akadémia épülete. A Budapesten kívüli helyszínek közül érdemes kiemelni a Vármegyeházát Balassagyarmaton, a fertői Eszterházy Kastélyt, a gödöllői Grassalkovich Kastélyt és a komáromi erődrendszert.

Érdekességként megemlíthető, hogy Székesfehérvár kiemelkedő szimbolikus jelentőségét jogszabályban már a két világháború közötti időszakban is elismerték. Székesfehérvár városát külön is megemlézték az 1938-ban elfogadott, Szent István emlékét megörökítő törvényben. Városok és városlakók általános elismerést kiváltó teljesítményét ritkán örökítették meg emléktörvényekben. Az 1921-es soproni népszavazást követően alkotta meg a Nemzetgyűlés a népszavazásnak emléket állító 1922. évi XXIX. törvénycíkket, amely a „*civitas fidelissima*”, azaz a „*leghűségesebb város*” jelíggel egészítette ki Sopron város címerét. Hosszú évtizedekkel később fogadta el az Országgyűlés a 2005. évi XXXIX. törvényt, amely a „*civitas fortissima*”, azaz a „*legbátrabb város*” címet adományozta Balassagyarmatnak „*az 1919-es támadás idején a város hősiek védelmében tanúsított bátor magatartás*” elismeréseként. Ilyen jogszabályokra külföldön sincs sok példa, de elvétve azért előfordulnak. Szlovákiában az 1994. évi 241. számú törvény külön megemlékezett Túrócszentmártonról. Ez a kisváros volt ugyanis az osztrák-magyar dualizmus idején a szlovák nemzeti mozgalom központja és azóta is több nemzeti művelődési intézmény székhelyeként funkcionál. Az említett jogszabály a várost kifejezetten az otthon és a külföldön élő szlovákok nemzeti szimbólumának és központjának nyilvánítja, ahol különböző össznemzeti kulturális intézmények működnek, s ahol évente legalább egyszer üléseznek és a nemzeti kultúrával kapcsolatos kérdésekről tanácskoznak a szlovák parlament szervei.²⁶⁶

4.9. A főváros szimbolikus jelentősége

A fővárosok is kifejezésre juttatnak bizonyos szimbolikus tartalmakat. Rendszerint a fővárosban tömörülnek a legfőbb államhatalmi, közigazgatási, gazdasági, kulturális szervek és intézmények. A médiában is gyakorta a fővárosával jelölnék meg, illetve neveznek egy-egy országot. A „*Washington azt állítja...*”, „*Moszkva tagadja...*” vagy „*Berlin hallgat...*” jellegű kijelentések nem az adott városok és önkormányzati szerveik magatartására utalnak, hanem az általuk megtestesített államok magatartására. A fővárosi rang odaítélése, illetve egy-egy város fővárosként történő deklarálása vagy elismerése esetenként érzékeny politikai és nemzetközi probléma is lehet. Itt elég csak a két világháború közötti Litvániára gondolni, amelynek hivatalosan a lengyelek által elfoglalt Vilnius (Vilna) volt a fővárosa, bár gyakorlatilag a litván állam legfőbb szervei Kaunasban működtek. Az sem tekinthető véletlennek, hogy a hatályos litván alkotmány kihangsúlyozza: a Litván Köztársaság fővárosa Vilnius, „*az állam régóta fennálló, történelmi fővárosa*.” Az elmúlt évtizedekben pedig Izrael fővárosának mibenléte számít ilyen érzékeny kérdésnek. Az izraeliek 1950 óta Jeruzsálemet tekintik fővárosuknak és itt működnek a legfőbb népképviselői és államhatalmi szervek is, de a legtöbb ország ezt nem fogadja el és Tel Avivban tartja fenn külképviseletét. Jeruzsálemet tekintik ugyanakkor fővárosának a teljes körű állami elismeréssel nem rendelkező Palesztin Autonóm Területek nevű alakulat is, miközben az autonómia vezető szervei Ramallahban működnek.

²⁶⁶ Halász Iván – Schweitzer Gábor (2010): i. m. 28. o.

Az adott ország legnépesebb városa rendszerint egyúttal az adott ország fővárosa is, bár ez nem törvényszerű. Az Amerikai Egyesült Államok fővárosa, Washington D. C. közismerten nem a legnépesebb városa az Amerikai Egyesült Államoknak. 1949-ben az alig százezres lélekszámú Bonn városát választották ki a Német Szövetségi Köztársaság fővárosának a sokszázezer, vagy akár több millió lakost számláló, a német történelemben Bonn-nál fontosabb szerepet betöltő nagyvárosokkal szemben.

Az sem ismeretlen jelenség, hogy egy-egy ország politikai rendszerváltás során megváltoztatja a fővárosát. Ennek mindig komoly politikai és szimbolikus üzenete is volt, illetve van. A legismertebb történelmi példák közé tartozik a Nagy Péter cár által 1703-ban alapított új főváros, Szentpétervár és a „régiből, illetve kereskedő” Moszkva bonyolult viszonya. Másik példa lehet az első világháborút követően, a Kemal Atatürk vezette nemzeti forradalom során a „hagyományos” és „kozmodopolita” Isztambulból 1923-ban a „modern” Ankarába átköltöztetett török főváros esete. De vannak jóval későbbi példák is – elég csak Brazíliára vagy a rendszerváltás utáni Kazahsztánra gondolni. A tengerparti Rio de Janeiro közel két évszázadon keresztül működött Brazília fővárosaként, míg nem 1960-ban az ország földrajzi középpontjában elhelyezkedő, újonnan tervezett Brazíliavárosba helyezték át az ország fővárosát. Kazahsztán 1997-ben helyezte át a periférikus fekvésű Almatiból a centrális elhelyezkedésű Asztanába az ország fővárosát.

Arra is találunk jó néhány példát, hogy egy országnak ténylegesen több fővárosa, illetve az államéletben központi szerepet betöltő városa is van, ami leginkább történelmi okokra és regionális adottságokra vezethető vissza. Noha Hollandia alkotmányos fővárosának Amsterdam tekintendő, a királyi székhely Hágában található, miként a parlament és a minisztériumok is Hágában működnek. A montenegrói alkotmány különbséget tesz az ország alkotmányos fővárosa, Podgorica, valamint a „régiből királyi főváros”, Cetinje között. Noha a bolíviai alkotmány Sucre városát nyilvánítja az ország fővárosnak, az államfői hivatal, a törvényhozás és a kormányzat La Pazban működik. A Dél-Afrikai Köztársaság fővárosi funkciói ugyanakkor – mivel erről a kérdésről az alkotmány nem rendelkezik – ténylegesen több város között oszlanak meg: a törvényhozás Fokvárosban működik, Pretoria az államfői hivatal és a kormány székhelye, a Legfelsőbb Fellebbviteli Bíróság Bloemfontein városában található, az Alkotmánybíróságnak pedig Johannesburg ad otthont.²⁶⁷ Ezek a konstrukciók azt mutatják, hogy funkcionális értelemben elválhatnak egymástól a de jure és a de facto fővárosok.

A főváros megválasztásának szimbolikus jelentőségére utal a német példa. A német újraegyesítés után ismét Berlin lett a Német Szövetségi Köztársaság fővárosa a korábbi nyugat-német főváros, Bonn helyett. Berlin ugyan soha nem szűnt meg német főváros lenni, de ez negyven évig csak részlegesen, a Német Demokratikus Köztársaságra vonatkozott. A magát az „igazi” német államiság megtestesítőjének tekintő Nyugat-Németország azonban nem engedhette meg azt, hogy a három nyugati szövetséges nagyhatalom gyámkodása alatt szabad városállamként működő Nyugat-Berlin legyen a fővárosa. Ez a város enklávéként az ellenséges Kelet-Németország közepén helyezkedett el és csak egyetlen autópálya kötötte össze Nyugat-Németországgal.

Kelet-Közép-Európában nem merültek fel ilyen dilemmák és problémák. Kivétel nélkül mindenütt a hagyományos nemzeti központnak számító nagyvárosok funkcionálnak fővárosként. Talán csak Pozsony kapcsán merült fel az 1990-es évek derekán, hogy a szlovák fővárost esetleg át lehetne költöztetni a peremvidéki Pozsonyból a központi fekvésű, hegyvidéki, következőképpen „szlovákabb” és „nemzetibb” Besztercebányára. Ez az ötlet

²⁶⁷ Alan Mabin: South African capital cities. In: Capital Cities in Africa: Power and powerlessness. Ed.: Simon Bekker – Göran Therborn. Dakar, Cape Town, CODESRIA, HSRC, 2011. 168–191. o.

azonban hamvába holt, hiszen 1918-tól a szlovák politikai és szellemi elit – az időnkénti idegenkedés ellenére – Pozsonyt tekintette fővárosának, amelyet lelkileg is magáévá tett.

A legtöbb európai alkotmány tartózkodik attól, hogy részletezze a fővárosi jogállás jelentését, amennyiben ezt a kérdést egyáltalán szabályozza.²⁶⁸ A fővárosra vonatkozó rendelkezések alkotmányon belüli szerkezeti helyét és tartalmát illetően nincsenek egységes megoldások. Hangsúlyosabb alkotmányjogi szerepet kap a főváros azon államok esetében, amelyek az alkotmány általános (alapvető) rendelkezései között szabályozzák az ország fővárosára vonatkozó normákat. Más alkotmányok (miként például az osztrák alkotmány) a főváros kiemelt közjogi funkcióiról – szövetségi kormányzati székhely – rendelkeznek. További alaptörvények a főváros nemzeti, állami életben betöltött szerepét emelik ki (például a litván alkotmány). A főváros közjogi jelentőségére utal, hogy egyes alkotmányok külön törvény meghozatalát irányozzák elő a főváros jogállásáról (miként például a horvát és a szlovák alkotmány).²⁶⁹ Létezik olyan konstrukció is, melyben az alkotmány nem nevezi meg a fővárost, viszont az államélet szempontjából kiemelkedő intézmény vagy intézmények székhelyeként nevezi meg a tényleges fővárost (például az ír alkotmány egyrészt arról rendelkezik, hogy a parlament kamarái Dublin városában vagy annak közelében, vagy más meghatározott helyen üléseznek, másrészt azt is elrendeli, hogy az elnök hivatali rezidenciája Dublin városában, vagy annak közelében legyen). A főváros alkotmányjogi megítélését az a körülmény is befolyásolhatja, hogy föderatív vagy unitárius államról van-e szó.

4.10. Budapest főváros

Noha Budapest ezen a néven az új városok közé tartozik, „székvárosként,” illetve „fővárosként” régi múltra tekinthet vissza. A Várhegy központú budai oldalt IV. Béla király (1235–1270) a tatárjárást követő időszakban, 1244–1255 között építtette fel. Uralkodása idején Budavárát (a majdani Budát) az ország közepének – *medium regni* – nevezték az oklevelek. Királyi szálláshelyként Buda ettől az időszaktól minden bizonnyal már számításba jöhetett. A XIV. századtól Buda Magyarország királyi székhelyének számított, igaz az udvartartás, valamint a központi hivatalok ekkor még Visegrádon székeltek. A budai vár Luxemburgi Zsigmond uralkodása idején (1387–1437), a XV. század elejétől válhatott állandó királyi központtá, amit az a tény is megerősít, hogy Visegrádról Budára költöztek át a királyi főhivatalok. Buda gyakorta adott otthont az országgyűléseknek is.²⁷⁰ Miután a XVI. század közepső harmadában a török hódoltság idején Magyarország elvesztette szuverenitását, Buda pedig török területi közigazgatási központ lett, a Habsburg Birodalom „érdekszférájához” kerülő úgynevezett Királyi Magyarország kormányzékei bécsi, illetve pozsonyi székhellyel működtek. Az uralkodói székváros Bécs volt, a kormányzati csúcshelyként tevékenykedő Helytartótanács Pozsonyban működött, a királyi Magyarország rendi országgyűléseit pedig váltakozó helyszínen hívták össze. A török hódoltság másfél évszázadát követően Magyarország nem nyerte vissza szuverenitását, hanem tartományi státuszban a Habsburg Birodalomba integrálódott. Buda virágzása Mária Terézia uralkodása idején (1740–1780) kezdődött. Az ország életében betöltött növekvő szerepét jelzi, hogy 1777-ben Nagyszombatból Budára költöztették át az ország egyetlen egyetemét. II. József idején (1780–1790) több kormányshely működését helyezték át Budára.²⁷¹ Így került például

²⁶⁸ Szente Zoltán (2007): A fővárosok jogállása Európában. Nemzetközi Közlöny, 1. évfolyam, 1. szám, 10. o. A ciprusi, dán, francia stb. alkotmányban nincs külön rendelkezés az állam fővárosára nézve. Uo., 7. o.

²⁶⁹ Lásd Sulev Mäeltsemees: The Capital City in the Local Self-Government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries. Administrative Culture 2016/2. 143–161. o.

²⁷⁰ Ágoston Gábor (1998): A kezdetektől a török uralom végéig. Budapesti Negyed, 6. évfolyam, 2-3. (20-21.) szám, 9–10. o.

²⁷¹ Poór János (1998): Buda, Pest, Óbuda a 18. században. Budapesti Negyed, 6. évfolyam, 2-3. (20-21.) szám, 53–61. o.

Pozsonyból Budára a Helytartótanács, valamint a Magyar Kamara, míg a pesti oldalról a Királyi Kúria költözött át a budai oldalra. Noha II. Lipót (1790–1792) és I. Ferenc (1792–1835) is Budán koronáztatta meg magát, a város jelentősége József nádor (1796–1847) Budára költözésével és Buda nádori székhellyé válásával növekedett meg. A XVIII–XIX. század fordulóján a budai várnegyed ismét otthont adott az országgyűléseknek.

A Duna-menti testvérvárosok fővárossá tétele és közigazgatási egyesítése a reformkorban vetődött fel. A dinamikusan fejlődő Pest szimbolikus jelentőségét növelte, hogy az 1848-as forradalom először Pesten győzött. A pozsonyi utolsó rendi országgyűlésen elfogadott, úgynevezett áprilisi törvények Pest és Buda közjogi státuszát is érintették, hiszen törvényi szintű normák mozdították elő fővárossá válásukat anélkül, hogy ezt expressis verbis deklarálták volna. Ebbe az irányba hatott a független magyar felelős minisztérium megalakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk is, amely kimondta, hogy a felállítandó minisztérium székhelye „Buda-Pest” lesz. Az országgyűlés évenkénti ülésezését elrendelő 1848. évi IV. törvénycikk pedig Pestet nevezte meg a törvényhozás helyszínéül. A szabadságharc utolsó időszakában került sor a „fővárosok” közigazgatási egyesítésére. A „testvér két főváros”, Pest és Buda közigazgatási egyesítését, valamint Óbuda mezőváros bekebelezését Szemere Bertalan belügyminiszter rendeletben mondta ki 1849. június 24-én. A Szemere-kormány tehát Budapestet nemcsak egyesítette, hanem a trónfosztást követően szuverenitását elnyerő magyar állam fővárosává is tette.²⁷² Ez a rendelet a szabadságharc bukását követő neoabszolutizmus időszakában nem érvényesülhetett, jóllehet az osztrák hatóságok – más megfontolások alapján – 1849 végén rendeletben egyetlen közigazgatási kerületté nyilvánították Pestet és Budát.²⁷³

A kiegyezést követően ismét napirendre kerülő városeejesítési törekvések eredményeként alkották meg az 1872. évi XXXVI. törvényt, amely Pest és Buda szabad királyi „fővárosok”, Óbuda mezőváros, valamint a Pest vármegyéből „kikebelezett” Margitsziget egyesítése révén sajátos jogállású törvényhatóságként szabályozta „Buda-Pest fővárost”.

Arra nézve, hogy milyen attribútumokkal is kell egy fővárosnak rendelkeznie, a törvényjavaslat indokolása ad iránymutatást. „A magyar államnak oly központra van szüksége, mely a magyar állam érdekeinek valóságos gyűlhelye, ezeknek legfőbb támasza, és előmozdítója legyen, mely a magyar államiság eszméjét méltóan képviselje és a nemzeti fejlődés érdekében úgy szellemileg, mint anyagilag a részekre hathatós befolyást gyakoroljon.”²⁷⁴ Azaz a fővárosnak nemcsak állami, hanem nemzeti szempontból is kiemelkedő, központi szerepet kell betöltenie. Egy állam fő- vagy székvárosa abban az esetben válhat „székesfővárossá”, ha az állam teljes politikai, gazdasági és szellemi életére döntő befolyást képes gyakorolni.²⁷⁵ Budapest esetében erre a rangemelésre közel egy negyed évszázadot várni kellett, ugyanis Ferenc József magyar királlyá koronázásának 25. évfordulója alkalmából, 1892. június 8-án adományozta a fővárosnak a „fő- és székváros” (székesfőváros) címet, amelynek révén Budapest egyenrangúvá vált az Osztrák-Magyar Monarchia másik fővárosával, Béccsel.²⁷⁶ A fővárosi törvényhatóság jogállására,

²⁷² Wildner Ödön (1936): Pest és Buda közigazgatásának története az 1848–1849-i szabadságharc alatt. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 215. o.

²⁷³ A főváros egyesítésére vonatkozó okmányok gyűjteménye (összeállította: Gárdonyi Albert). Budapest, 1913. VI.

²⁷⁴ 107. számú törvényjavaslat Buda-Pest törvényhatóság alakításáról és rendezéséről. In: Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. II. kötet. Magyar Királyi Államnyomda, Buda, 1873. 74. o.

²⁷⁵ Ereky István (1935): Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 173. o.

²⁷⁶ Wildner Ödön (1939): A főváros közigazgatásának története a kiegyezéstől a millenniumig. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 67. o.

közigazgatási rendszerére – különösen az önkormányzati autonómia és a kormányzati beavatkozás közötti viszony kialakítására – hatással volt Budapest főváros mivolta, amelyet a polgári kor fővárosi törvényei,²⁷⁷ valamint a főváros közigazgatási környezete (például a Fővárosi Közmunkák Tanácsának működése) híven tükrözött. Az 1949. évi XXVI. törvénnyel létrehozott „Nagy-Budapest” közigazgatási különállása a tanácsrendszerre történő áttérés időszakában lényegében megszűnt, hiszen a főváros közigazgatására irányadó normákat immáron nem különálló törvényben, hanem a tanács törvény keretei között szabályozták.²⁷⁸ A tanács törvény a főváros kétszintű igazgatását valósította meg. A megyei tanáccsal egy tekintet alá eső fővárosi tanács mellett kerületi tanácsokat hoztak létre.

A rendszerváltoztatás idején módosított Alkotmány visszafogottan rendelkezett Budapestről. A tömör megfogalmazás a fővárost nevezte meg, de nem hivatkozott a főváros állami, nemzeti életben – a múltban, illetve a jelenben – betöltött szerepére. A főváros az ország többi településétől eltérő jellegére – ebből következő eltérő szabályozására – azonban az alkotmány más helyütt utalt. Az egykorú szakirodalom arra hívta fel a figyelmet, hogy a főváros alkotmányjogi fogalomként azt a települést jelöli meg, amely az ország állami élete fő színterének tekinthető.²⁷⁹ „A 'főváros' jogi értelme az államhoz viszonyul, hiszen az állami élet szempontjából legkiemelkedőbb települést jelenti”.²⁸⁰ Ennek következtében az állam szervei kötelesek székhelyüket Budapest közigazgatási határain belül fenntartani.

Alkotmányjogi szempontból az Alkotmánybíróság székhelye külön kérdéseket vetett fel. Az Alkotmánybíróság felállításáról szóló 1989. évi XXXII. törvény ugyanis Esztergomot nevezte meg az Alkotmánybíróság székhelyeként, az Alkotmánybíróság azonban ténylegesen a kezdettől a fővárosban működött. Az említett törvény indokolása mindazonáltal a székhely megválasztásánál egyrészt a történelmi és közjogi hagyományokra hivatkozott, másrészt pedig azzal érvelt, hogy „a hatalom fővárosi centralizációjának oldása érdekében” volt szükséges az Alkotmánybíróság székhelyét Esztergomba helyezni.²⁸¹ Mára ez a kérdés lekerült a napirendről, hiszen az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény Budapestet nevezte meg a taláros testület székhelyeként.

A főváros tekintetében az Alaptörvény rendelkezései is szükségváuk. Az F) cikk Budapestet nevezi meg Magyarország fővárosaként, viszont arra is utal, hogy a fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.

Budapest településhierarchián belül betöltött szerepére utaltak viszont a rendszerváltás időszakában a főváros közigazgatási rendszerére vonatkozó törvényi rendelkezések. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a főváros közigazgatási rendszerének csak az általános elveit állapította meg, viszont elrendelte, hogy a részletes szabályokról külön törvényt alkossanak.²⁸² E felhatalmazás alapján fogadták el a fővárosról és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvényt. Az 1994. évi LXIII. törvény (a helyi önkormányzatokról szóló törvény novellája) azonban nemcsak újra szabályozta, hanem vissza is helyezte az önkormányzati törvénybe a főváros közigazgatási rendszerére vonatkozó rendelkezéseket. E szabályozás a jogtechnikai szempontokon kívül jogpolitikai üzenetet is

²⁷⁷ 1872. évi XXXVI. tc., 1930. évi XVIII. tc.

²⁷⁸ 1950. évi I. tv., 1971. évi I. tv.

²⁷⁹ Küpper, Herbert (2007): Az Alkotmány 74. §-ának jogi jelentősége és tartalma. Jogtudományi Közlöny, 62. évfolyam, 3. szám, 126. o.

²⁸⁰ Küpper (2007): i. m. 124. o.

²⁸¹ A Szlovák Köztársaságban az Alkotmánybíróság székhelye Kassán (Košice) van, míg a Német Szövetségi Köztársaságban – igaz, ebben az esetben nem unitárius, hanem föderatív államról van szó – az Alkotmánybíróság Karlsruhe-ban működik.

²⁸² Barabás Zoltán –Tiba Zsolt (1995): A főváros közigazgatásának továbbfejlesztése. Magyar Közigazgatás, 45. évfolyam, 4. szám, 193. o.

hordozott. Az üzenet abban rejlett, hogy a főváros jogállását, illetve közigazgatási rendszerét nem indokolt önálló törvényben rendezni. A hatályos helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény – hasonló megoldást követve – a törvény keretei között szabályozza a fővárosra és a fővárosi kerületekre irányadó rendelkezéseket.

4.11. A történelmi személyiségek szimbolikus szerepe a közjogban – az emlék- és érdemtörvények problematikája

A közjog és a szimbolika kapcsolatát nem lehet a hagyományos állami és nemzeti jelképekre leszűkíteni, hiszen a jog és a politika néha más szimbolikus tartalmakkal is operál, illetve foglalkozik. A rendszerváltozás után régióinkban ugyanis ismételten divatossá váltak a kiemelkedő személyiségek történelmi jelentőségét megőrkítő emléktörvények, vagy érdemtörvények. Csehszlovákiában, illetve később a Cseh Köztársaságban az államalapító atyák – Tomáš G. Masaryk (1850–1937) és Edvard Beneš (1884–1948) – számítanak kiemelkedő történelmi személyiségnek. Államalapítás körüli érdemeik törvényi elismerése között ugyanakkor háromnegyed évszázad telt el. Azt a történelmi tényt, hogy Masaryk, a Csehszlovák Köztársaság első elnöke elévülhetetlen érdemeket szerzett a csehszlovák államalapítás során, már 1930-ban – Masaryk elnök életében – törvénybe iktatták (1930. évi 22. sz. törvény). Ez egy „furcsa” jogszabály, amely csak az érdemek megállapítására szorítkozott, ám ezekhez az érdemekhez semmiféle „jogkövetkezményt” sem fűzött. A következő hasonló tartalmú jogszabály jóval később, 1990-ben született meg, amikor a csehszlovák szövetségi parlament elnökének, Alexander Dubčeknek a javaslatára szövetségi törvényben emlékeztek meg a szlovák származású Milan Rastislav Štefánik (1880-1919) csehszlovák államalapítás körül szerzett érdemeiről (1990. évi 117. sz. szövetségi törvény). Štefánik volt az a történelmi személyiség, akiről egy törvényhozó testület kétszer is rendelkezett, mert 2000-ben az időközben függetlenné vált Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa ismételten törvényben emlékezett meg róla. A szlovák parlament értelemszerűen azt emelte ki, hogy a szlovák csillagász, repülőtiszt és hadügyminiszter különleges érdemeket szerzett abban is, hogy a szlovák nemzet a csehszlovák állam államalkotó nemzetévé vált. A nyugat-szlovákiai Bradlo helységben emelt emlékművét pedig olyan kegyhelynek nyilvánította a törvény, ahol minden látogatónak tisztelettel kell megemlékeznie a csehszlovák állam- és szlovák nemzetalapítóról (2000. évi 402. sz. törvény). A triumvirátusból már csak a Magyarországon nem túl népszerű Edvard Beneš külügyminiszter, majd államfő maradt ki, akiről ugyan 1990-ben szövetségi törvényt kívántak elfogadni, de ez a törekvés akkor nem járt sikerrel. A Csehszlovák Köztársaság második elnökének az emléke még a csehek körében is megosztó. A cseh törvényhozás 2004-ben (a kommunista és szociáldemokrata képviselők javaslatára) mégiscsak pótolta ezt a hiányt és egy jogszabályban kimondták, hogy Beneš is érdemeket szerzett az államalapítás során (2004. évi 292. sz. törvény).

A modern szlovák államiság és politika korábbi csehszlovák államisághoz fűződő ambivalens viszonyát tükrözi, hogy hasonló érdemtörvényt fogadtak el két további történelmi személyiségről. A szlovák parlament által 2007-ben – a Nemzeti Párt képviselőinek javaslata nyomán – elfogadott törvény szerint Andrej Hlinka (1864-1938) rózsahegy-i plébános, egyúttal a szlovák politikai katolicizmus vezetője érdemeit a szlovák nemzet és állam elismeri. A jogszabály nem tekinti Hlinkát a „haza atyjának”, emiatt bírálót sem lehet büntetni. A törvény elfogadása egyébként nagyon sok vitát váltott ki a szlovák közéletben. Végezetül a szlovák parlament 2008-ban elfogadta az 1968-as prágai tavasz szlovák származású vezetőjének, illetve emblematikus személyiségének, Alexander Dubčeknek (1921–1992) a különleges érdemeiről szóló törvényt. Az emléktörvény szerint Dubček az emberi jogok, a demokrácia és a szlovák nemzetépítés területén szerzett érdemeket.

Lengyelországban 1938-ban fogadták el a világháború utáni államalapító, Józef Piłsudski (1867-1935) tábornagy emlékét és érdemeit megörökítő jogszabályt. A törvény kimondta, hogy Piłsudski a független haza feltámasztója és a nemzet nevelője, nevének becsmérője pedig öt év szabadságvesztéssel büntetendő. Ez a jogi norma tehát konkrét szankciót is tartalmazott, igaz az 1969-ben megalkotott új büntető törvénykönyv elfogadása óta már nincs hatályban ez a büntetési tétel.

Mi a helyzet Magyarországon? Kit emel ki a magyar jogalkotó a népes történelmi arcképcsarnokból a jogi emlékezet piedesztáljára, s milyen történelmi tartalommal igyekszik megtölteni a magyar államiságot ezáltal? Annak ellenére, hogy a kiemelkedő történelmi személyiségek érdemeinek törvénybe foglalása néha öncélúnak és furcsának tűnik, mégiscsak van funkciója ennek az aktusnak, hiszen azt jelzi, hogy az ország politikai elitje egy adott időszakban kit, illetve mit tart fontosnak államiságának fejlődése, valamint a történelmi emlékezet szempontjából. Nehézséget csak az okoz, hogy ezek a jogszabályok természetesen nem egyidejűleg, hanem hosszabb intervallumon belül születnek. E törvények között pedig nagyon is eltérő érték- és érdepreferenciák fedezhetők fel. Eleendő csak a dualizmus, a Horthy-korszak, illetve a kommunista diktatúra időszakára gondolunk.

A kiemelkedő történelmi személyiségek érdemeinek, illetve emlékének törvénybe foglalása egyidős a modern polgári államisággal, illetve a polgári átalakulással. E jogszabályok sorát a József nádor (1776–1847) emlékét megörökítő 1848. évi I. törvénycikk nyitotta meg. Az utolsó rendi országgyűlés által megalkotott emléktörvény József nádor félszázados ernyedetlen buzgalmát emelte ki, amely idő alatt „*a hazának ügyeit vezérlette*”.

Nem tévesztendő össze az érdem-, illetve emléktörvények azokkal a XIX. század első felében elfogadott törvényekkel, amelyek egy-egy nemzeti szempontból kiemelkedő intézmény alapítóinak, vagy támogatóinak felajánlásait sorolták fel, illetve örökítették meg. E jogszabályok közé tartozott az 1812. évi II. törvénycikk, amely a Ludovika Akadémia számára magánszemélyektől és közületektől érkezett felajánlásokat sorolta fel, de ugyanitt említendő meg azok a törvények is, amelyek azoknak a neveit örökítette meg, akik a „*tudós társaság*” felállítása, illetve a magyar nyelv terjesztése céljából tettek felajánlásokat (1827. évi XII. tc.), avagy a Nemzeti Múzeum alapítása, utóbb pedig támogatása körül szereztek érdemeket (1808. évi VIII., tc., és 1836. évi XXXVIII. tc.). Szepesi Ignác pécsi püspök pedig a saját költségén létesített „*bölcselkedést- és törvényt-tanító*” intézet felállításával érdemelte ki az 1836. évi XXIV. törvénycikk megalkotását.

A József nádor emlékét megörökítő törvényt a Deák Ferenc (1803–1876) emlékének szentelt – mai napig hatályos – 1876. évi III. törvénycikk elfogadása követte. A méltatás igencsak szűkszavú, amennyiben a törvényhozó csak nagy általánosságban hivatkozott Deák Ferencnek „*a haza körül hosszú évek során át szerzett érdemeire*”, s mellőzött mindenféle konkrétumot. Az emléktörvény tartalmazott viszont egy utasítást a minisztérium számára, hogy Deák Ferenc tiszteletére – országos adakozás keretében – méltó emlékművet állítsanak fel az ország fővárosában. Ennek nyomán állították fel 1887-ben a Magyar Tudományos Akadémia előtti téren – a Széchenyi István téren – a Deák Ferenc emlékművet.

Másfél évtizeddel a Deák-emléktörvény után fogadta el a parlament az Andrássy Gyula (1823–1890) emléke előtt tisztelgő 1890. évi III. törvénycikket. A jogalkotó szándéka szerint „*a trón és a haza*” iránt szerzett érdemek elismeréseként Andrássy Gyula érdemeit államköltségen felállítandó emlékmű hivatott megörökíteni a fővárosban. A hányatott sorsú Andrássy-szobrot 1906-ban állították fel a Parlament előtti téren.

Néhány évvel az Andrássy-emléktörvény megalkotása után a Magyarországon igen nagy népszerűségnek örvendő Erzsébet királyné (1837–1898) tragikus halálát követően fogadták el a királyné emlékének törvénybe iktatásáról szóló 1898. évi XXX. törvénycikket. A Deák-féle

emléktörvényhez hasonlóan Erzsébet királyné előtt is közadakozásból felállítandó fővárosi emlékművel kívántak tisztelni. Hasonló emlékmű-állítási rendelkezést tartalmazott a „*dicsőült Első Ferencz József király emlékének törvénybe iktatásáról*” szóló 1917. évi I. törvénycikk is. A közel hét évtizednyi uralkodás után elhunyt Ferenc József (1830–1916) tényleges érdemeiről az emléktörvényben alig esett szó. A törvényhozás megelégedett a nemzet örök hálájának a deklarálásával. Ez egyébként már a második törvény, amely Ferenc József nevéhez fűződik, hiszen a törvényhozás 1907-ben már megemlékezett Ferenc József magyar királlyá koronázásának, egyúttal az alkotmány helyreállításának negyvenedik évfordulójáról (1907. évi XXVIII. törvénycikk).

A dualista korszak politikai és világnézeti összetettségét jelzi a „*II. Rákóczi Ferenc és bujdosó társai hamvainak hazahozataláról*” szóló 1906. évi XX. tc. elfogadása, amely az uralkodó és a nemzet kölcsönös bizalmának újabb záloga gyanánt rendelkezett a Habsburg-ellenes függetlenségi küzdelmek emblematikus személyiségei, II. Rákóczi Ferenc (1676–1735) és Thököly Imre (1657–1705) földi maradványainak ünnepélyes keretek közötti végső nyugalomra helyezéséről. Rákóczi hamvait a kassai székesegyházban, Thököly földi maradványait pedig a késmárki evangélikus templomban helyezték örök nyugalomra.

A történelmi személyiségek törvényhozás által történő kanonizálása a két világháború között viszonylag gyakori esemény lett. Ebben az időszakban iktatták törvénybe – mai napig tartó hatállyal – Széchenyi István (1925. évi XLV. törvénycikk), Kossuth Lajos (1927. évi XXXII. törvénycikk) és Szent István király „*dicső emlékét*” (1938. évi XXXIII. törvénycikk). A sort Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatásügyi miniszter javaslatára Petőfi Sándor emlékének törvénybe iktatása nyitotta volna meg 1922-ben, de a törvény elfogadására végül nem került sor.²⁸³ A törvényjavaslat indokolása mindazonáltal kiemelte, hogy Petőfi Sándor költészete a magyarság ezeréves lelki életének legjellemzőbb, legművészebb és legnemesebb megnyilatkozásai közé tartozik. „*Költői lángelméjét a magyar nemzeti gondolat szolgálatába állította, életével és halálával pedig örök időkre szóló példáját adta a minden áldozatra kész hazaszeretetnek. Életének és költészetének tanulságai a nemzeti történelem borús napjaiban mindenkor felemelő hatással voltak a magyarságra és világszerte barátokat toboroztak nemzetiünknek.*”²⁸⁴

Érdekes ugyanakkor a Széchenyi István -, a Kossuth Lajos- és a Szent István-emléktörvény összehasonlítása. Mindegyik jogszabály ugyanis más és más hivatkozással született meg. Széchenyi emlékét a Magyar Tudományos Akadémia megalapításához fűződő közéleti munkásságának századik évfordulója alkalmából, a Kossuth-emléktörvényt pedig a parlament előtt álló szobrának a felavatása tiszteletére fogadták el, míg Szent Istvánról halálának 900. évfordulóján emlékeztek meg. Amíg az előbbi két emléktörvény meglehetősen szűkszavú, addig a Szent István-emléktörvény részletezőbb. A Széchenyi-emléktörvény „*a legnagyobb magyar*” történelmi tettei közül ténylegesen csak a Magyar Tudományos Akadémia létrehozását említi meg, a többi érdeméről – „*alkotásainak nagy soráról*” – csak általánosságban szól. Politikai és tartalmi szempontból kifejtőbb a Kossuth-emléktörvény, amely Kossuthot „*az alkotmányos szabadság, a jogegyenlőség és a magyar igazság lánglelkű, törhetetlen hitű apostolának*” titulálja. Érdemei közül megemlíti a magyar nemzet újjászületését, egységét, függetlenségét, alkotmányos fejlődését, szabadságát és a nemzet jövőjét. A legrészletesebb ugyanakkor a Szent István „*dicső emlékét*” megörökítő törvény. A törvényhozás „*mélységes tisztelettel*” emlékezett meg a nemzet első királyának, „*a szentnek, az államalkotónak, az uralkodónak és a hadvezérnek máig ható, dicsőséges tetteiről és maradandó*

²⁸³ Az 1923-as Petőfi-centenáriumhoz lásd Szabó Miklós: Politikai évfordulók a Horthy-rendszerben. In: Lackó Miklós (szerk., 1984): A két világháború közötti Magyarországról. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 480–483. o.

²⁸⁴ 148. szám. Indokolás „Petőfi Sándor emlékének törvénybe iktatásáról” szóló törvényjavaslathoz. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott nemzetgyűlés irományai. IV. kötet. Budapest, Pesti Könyomda Rt., 1923. 214. o.

történelmi alkotásairól.” A jogalkotó egyidejűleg hangsúlyozza Szent István csodálatos emberi nagyságát, kimagasló uralkodói erényeit és mélyseges államférfiúi bölcsességét. Az emléktörvény meglehetősen aprólékos a kiemelkedő történelmi érdemek felsorolásában is. Szent István ugyanis „új szellemi és társadalmi formát adott a magyarság életének, de ugyanakkor tisztelte és óvta az ősi értékeket”. A „krisztusi hit elterjesztésével”, valamint „a keresztény erkölcsök meghonosításával megnyitotta a keletről jött magyarság előtt a nyugati művelődés kapuit s államépítő munkájával megvetette a magyar nemzet életének és fejlődésének szilárd alapjait”. Külön is hangsúlyozták az önálló egyházi közigazgatás felállítását és a nemzeti függetlenség hatalmi és erkölcsi feltételeinek biztosítását. Közjogi szempontból érdekes továbbá, hogy az emléktörvény felsorolja azokat az intézményeket, amelyek létrehozásával az első király megalkotta „a nemzet mai (értsd 1938-as) alkotmányos törvényhozási, kormányzati, bírói és közigazgatási berendezkedésének első kereteit.” Az emléktörvény a következő intézményeket nevezte meg: királyi tanács, királyi vármegye, királyi törvénytörvények és királyi udvar. A parlament úgy döntött, hogy az államalapító király nagysága előtt Székesfehérvár szabad királyi városában fog – az államfői tisztséget betöltő kormányzó jelenlétében – tisztelni. Az emléktörvény egy fontos konkrétumot és jogalkotási újdonságot is tartalmazott: augusztus 20-át Szent István király emlékeztére nemzeti ünnepnek nyilvánította.

A két világháború közötti korszakban nem hiányoztak a Horthy Miklós kormányzóról szóló – a kanonizálás mellett a kultuszteremtés egyértelmű igényével fellépő – érdemtörvények sem. A kultuszteremtés első közjogi megnyilvánulásaként fogadta el a Nemzetgyűlés a kormányzóválasztás tényét megörökítő 1920. évi II. törvénycikket. A törvény preambuluma azokra az érdemekre hivatkozott, amelyeket Horthy Miklós a világháborúban „a haza védelme” terén, illetve utóbb, 1919-ben, a nemzeti hadsereg fővezéréként „a belső rend és biztonság helyreállításában és fenntartásában” szerzett. A törvényhozás utóbb Horthy Miklós országglásának tíz- és húszéves évfordulójáról is megemlékezett. Az 1930. évi XI. törvénycikk Horthy Miklósnak a haza védelmében és az ország megmentésében megnyilvánuló „gondviselésszerű küldetését” emelte ki. A kormányzóvá választás 10. évfordulójáról megemlékező törvénycikk – a honalapítás ezredik évfordulójának megörökítésére alkotandó művekről szóló 1896. évi VII. törvénycikkhez, valamint a Ferenc József megkoronázásának 40. évfordulójának emlékére alkotandó művekről szóló 1907. évi XXVIII. törvénycikkhez hasonlóan – tételesen sorolta fel a létesítendő és Horthy Miklósról elnevezendő „országos érdekű” műveket és intézményeket. A Horthy Miklós húszesztendő országglásának megörökítéséről szóló 1940. évi II. törvénycikk jóval visszafogottabb volt, elsősorban a tiszteletadás retorikai kifejezését tartalmazta. Ezek szerint a kormányzó „az állami rend és a társadalmi béke helyreállításával az építő nemzeti munka anyagi és szellemi feltételeinek biztosításával s a nemzet tekintélyének és az ország területének gyarapításával” szerzett történelmi érdemeket. A szakirodalom a Horthy-kultusz – természetesen nemcsak emléktörvényekben manifesztálódó – kiteljesedése kapcsán arra az összefüggésre is rámutatott, hogy a kormányzó tekintélyének és méltóságának a kiemelése a náci vezérkultusz ellensúlyozására is irányult.²⁸⁵ A kormányzó országglását megörökítő érdemtörvények mellett kell megemlíteni a tragikus sorsú kormányzó-helyettes, Horthy István (1904–1942) emlékét megörökítő 1942. évi XX. törvénycikket.

Az emléktörvényekhez hasonló funkciót töltöttek be azok a törvények, amelyek egy-egy kiemelkedő történelmi személyiség tiszteletére emlékérem kibocsátásáról rendelkeztek. Ezek közé tartozott az 1936. évi XXI. törvénycikk, amely Liszt Ferenc születésének 125. és halálának 50. évfordulója alkalmából „a nagy magyar zeneköltő” tiszteletére kettőszázezer darab kétpengős ezüstérme kibocsátását rendelte el. Miként az indoklás hangsúlyozta, a

²⁸⁵ Szabó Miklós (1984): i. m. 497. o.

törvényjavaslat Liszt Ferenc „magyarságát, áldozatkész hazafias érzését, az igazi szellemi értékek szolgálatában kifejtett korszakalkotó munkáját és utolérhetetlen művészetét kívánja értékelni és hirdetni”.²⁸⁶ A Liszt-emlékermék kibocsátásáról rendelkező törvénycikk egyúttal annak is ékes bizonyítéka, hogy a törvényhozó figyelme az államférfiak mellett olykor még a szellemi, kulturális és művészeti élet halhatatlan személyiségeire is kiterjedt.

Sajátos helyet foglalt el az érdemtörvények sorában a Károlyi Mihály (1875–1955) érdemeinek törvénybe iktatásáról szóló 1946. évi II. törvény. Az 1946 februárjában elfogadott törvény ugyanis nemcsak a polgári demokratikus átalakulás, valamint a magyar állam függetlensége terén szerzett érdemeiről emlékezett meg, hanem jogi, morális és anyagi természetű rehabilitációt, illetve jóvátételt is szolgáltatni akart számára. Egészen nyilvánvaló a törvény szimbolikus üzenete is. Károlyi Mihály személye és életműve volt az összekötő kapocs az 1918-as polgári demokratikus és republikánus törekvések és az adott kor között. Ezt a meggyőződést juttatták kifejezésre a Károlyi Mihály érdemeit felsoroló „hívószavak” és kifejezések is („függetlenség”, „szabadság”, „egyenlőség”, „emberiesség”).

Mai perspektívából szemlélve az 1989-1990-es rendszerváltoztatás utáni fejlemények tűnnek a legérdekesebbeknek az emléktörvények és érdemtörvények vonatkozásában.²⁸⁷ Teljesen érthető például, hogy a Joszif Visszarionovics Sztálin generalisszimusz emlékének megörökítéséről szóló 1953. évi I. törvény már nincs hatályban. Kikerültek a hatályos jogszabályok sorából a Horthy Miklós különböző jubileumai alkalmából elfogadott törvények is (az 1930. évi XI. törvénycikk, illetve az 1940. évi II. törvénycikk). A baloldali-liberális többségű Országgyűlés ugyanakkor 2007-ben egy átfogó dereguláció keretében hatályon kívül helyezte a Károlyi Mihály érdemeinek törvénybeiktatásáról szóló 1946. évi II. törvényt is. Ez pedig azért figyelemre méltó, mert az akkori parlamenti többség erőteljesen igyekezett hangsúlyozni saját republikánus gyökereit, Károlyi Mihály pedig 1919-ben a magyar történelem első köztársasági elnöke volt.

A hatályos magyar jogrend – a rendszerváltoztatás előtti jogalkotásból – négy államférfi, Szent István, Széchenyi István, Kossuth Lajos és Deák Ferenc életműve előtt tisztelgő emléktörvényt őriz. Ez a nemzeti panteon a rendszerváltozást követően az 1956-os forradalom és szabadságharc mártír miniszterelnökének, Nagy Imrének – és mártírtársainak – emlékére elfogadott 1996. évi LVI. törvénnyel bővült. Az emléktörvény preambuluma kiemelte, hogy Nagy Imre miniszterelnökként 1956. október 24-e után „a nemzet szándékához hűen igyekezett véget vetni a fegyveres harcnak, meghatározó lépéseket tett a politikai intézményrendszer demokratizálásáért, valamint az ország függetlenségének megteremtéséért.”

²⁸⁶ 262. szám. Indokolás „Liszt Ferenc emlékét megörökítő kétpengős ezüstérmék veréséről” szóló törvényjavaslathoz. In: Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott országgyűlés irományai. V. kötet. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1936, 322. o.

²⁸⁷ Az emlékezet- és érdemtörvényekről, azok osztályozásáról, jogi tárgyáról, valamint jogalkotási dilemmáiról részletesebben lásd: Tóth Judit (2002): A jelképes jogállam. Mozgó Világ, 28. évfolyam, 3. szám, 3–12. o.

4.12. Felhasznált irodalom

- 107. számú törvényjavaslat Buda-Pest törvényhatóság alakításáról és rendezéséről. In: Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. II. kötet. Magyar Királyi Államnyomda, Buda, 1873. 74.
- 262. szám. Indokolás „Liszt Ferenc emlékét megörökítő kétpengős ezüstérmék veréséről” szóló törvényjavaslathoz. In: Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott országgyűlés irományai. V. kötet. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1936. 322.
- A főváros egyesítésére vonatkozó okmányok gyűjteménye (összeállította: Gárdonyi Albert). Budapest, 1913. VI.
- Ágoston Gábor (1998): *A kezdetektől a török uralom végéig*. Budapesti Negyed, 6. évfolyam, 2-3. (20-21.) szám.
- Alan Mabin: South African capital cities. In: *Capital Cities in Africa: Power and powerlessness*. Ed.: Simon Bekker - Göran Therborn. Dakar, Cape Town, CODESRIA, HSRC, 2011.
- *Állami Diplomáciai Protokoll és Szertartásrend*. Kézikönyv. Átdolgozott és kibővített protokoll útmutató. Budapest, 2007. május 15. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Állami Protokoll, Budapest, 2008.
- Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János (2003): *Az Alkotmány magyarázata*. KJK–KERSZÖV, Budapest.
- Barabás Zoltán –Tiba Zsolt (1995): *A főváros közigazgatásának továbbfejlesztése*. Magyar Közigazgatás, 45. évfolyam, 4. szám.
- Bertényi Iván (1992): *Az úgynevezett Kossuth-címer 1848/49-ben*. Századok, 1999/2. szám.
- Bertényi Iván: Címertan. In: Berényi Iván (szerk., 2003): *A történelem segédtudományai*. Osiris, Budapest.
- Bertényi Iván: Magyarország címere. In: Berényi Iván (szerk., 1996): *A magyar Szent Korona*. Magyarország címere és zászlaja. Kossuth, Budapest.
- *Complete Flags of the World*. Dorling Kindersley Limited, London, 2014.
- Cs Kottra Györgyi (1996): Magyarország zászlaja és a magyarországi zászlók. In: *A magyar Szent Korona. Magyarország címere és zászlaja*. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Csorba László (2005): Olaszország állami és nemzeti szimbólumai. In: *Állami és nemzeti szimbólumok az Európai Unióban*. Európa Institut Budapest – MTA TTI, Budapest.
- Eckhart Ferenc (1941): *A Szentkorona-eszme története*. Budapest.
- Ereky István (1935): *Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata*. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest.
- Farkas Ildikó (2005): Nagy-Britannia állami és nemzeti szimbólumai In: *Állami és nemzeti szimbólumok az Európai Unióban*. Európa Institut Budapest – MTA TTI, Budapest.
- Ferdinandy Geyza (1902): *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. Politzer Zsigmond és fia, Budapest.
- Halász Iván – Schweitzer Gábor (2010): *Szimbolika és közjog*. Kalligram, Pozsony.

- Horváth Zsolt (2005): Magyarország állami és nemzeti jelképei. In: *Állami és nemzeti szimbólumok az Európai Unióban*. Európa Institut Budapest – MTA TTI, Budapest.
- Kállay István (1989): *Nemzeti jelképeink*. Magyar Tudomány, 34. (96.) kötet, 7–8. szám.
- Kardos József (1985): *A szentkorona-tan története 1919–1944*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Kecskés Gusztáv (2005): Franciaország állami és nemzeti szimbólumai. In: *Állami és nemzeti szimbólumok az Európai Unióban*. Európa Institut Budapest – MTA TTI, Budapest.
- Küpper, Herbert (2007): *Az Alkotmány 74. §-ának jogi jelentősége és tartalma*. Jogtudományi Közlöny, 62. évfolyam, 3. szám.
- Lásd Takács Péter (2015): *A rózsza neve: Magyar Köztársaság – Az államok nevééről és a magyar állam átnevezéséről*. Gondolat, Budapest.
- Lukácsy Sándor (1995): A Hymnus és a Szózat. In: *A hazudni büszke író*. Balassi Kiadó, Budapest.
- Pandula Attila (1986): Vexillológia. In: *A történelem segédtudományai*. ELTE-BTK, Budapest.
- Pandula Attila (1989): A magyar nemzeti zászló múltjáról. In: *Magyarország címerei*. Maecenas, Budapest.
- Poór János (1998): *Buda, Pest, Óbuda a 18. században*. Budapesti Negyed, 6. évfolyam, 2-3. (20-21.) szám.
- Rácz Lajos (2002): Az államcímerek és használatuk rendje. In: *Egyetemes állam-és jogtörténet*. Polgári kor, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Selmeczi Kovács Attila (2001): *Nemzeti jelképek*. Néprajzi Múzeum, Budapest.
- Seres Attila (2005): Szlovénia állami és nemzeti jelképei. In: Glatz Ferenc (szerk., 2005): *Állami és nemzeti szimbólumok az Európai Unióban*. Európa Institut Budapest – MTA TTI, Budapest.
- Smuk Péter: *A szuverenitás jelképei s alkotmányos védelmük*. MTA TK JTI Law Working Papers 2014/37. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_37_Smuk.pdf
- Spira György (2000): *Vad tűzzel*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Sulev Mäeltsemees: *The Capital City in the Local Self-Government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries*. Administrative Culture 2016/2.
- Szabó Miklós: Politikai évfordulók a Horthy-rendszerben. In: Lackó Miklós (szerk., 1984): *A két világháború közötti Magyarországról*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Szarka László (2005): A Szlovák Köztársaság állami és nemzeti jelképei. In: Glatz Ferenc (szerk., 2005): *Állami és nemzeti szimbólumok az Európai Unióban*. Európa Institut Budapest – MTA TTI, Budapest.
- Szente Zoltán (2007): *A fővárosok jogállása Európában*. Nemzetközi Közlöny, 1. évfolyam, 1. szám.
- Szörényi László (1974): A Hymnus helye a magyar és a nemzetközi világirodalomban. In: *A Hymnus költője. Tanulmányok Kölcseyről*. Szabolcs-Szatmár Megyei Tanács, Nyíregyháza.

- Takács Péter (2015): *A magyar állam átnevezéséről*. MTA Law Working Papers 2015/7. szám.
- Takács Péter (2015): *Az államok nevééről*. Állam- és Jogtudomány, 56. évfolyam, 1. szám.
- Tóth Judit (2002): *A jelképes jogállam*. Mozgó Világ, 28. évfolyam, 3. szám.
- Wildner Ödön (1936): *Pest és Buda közigazgatásának története az 1848–1849-i szabadságharc alatt*. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest.
- Wildner Ödön (1939): *A főváros közigazgatásának története a kiegyezéstől a millenniumig*. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest.

V. AZ ORSZÁGMÁRKA

Bevezetés

A fogyasztói társadalmakban a márka(ák) átszövik a mindennapi életet. Márka lehet egy termék, egy szolgáltatás – de lehet-e márkaként definiálni egy országot? Beszélhetünk-e az országmárka, illetve az országimázs fogalmáról? Egyáltalán egymást helyettesítő fogalmakról beszélünk-e, vagy meg kell őket különböztetni? E fogalmak és a hozzájuk kapcsolódó tevékenység eredményeként valóban több turista látogat majd az országba? Több lesz a befektető? Javulni fognak a gazdasági export eredményei? E látszólag egyszerű kérdésekre keressük a válaszokat, különösen annak a fényében, hogy az országimázs, az országmárka vizsgálata és alakítása meglehetősen kiforratlan interdiszciplináris terület. Gyakran olyan stigmákkal is meg kell küzdenie, amelyeket a közvélemény vagy a politika aggat rá.

5.1. Országimázs – országmárka? Definíciós kísérlet

A márka, a márkázás és az imázs tudományos meghatározására vonatkozó szakirodalom a XX. század első harmadától megtalálható, de igazán csak az 1960-as években került előtérbe, az ország eredet-imázs fogalmának megjelenésével. A szakirodalmat vizsgálva megállapítható, hogy a 2000-es években kezdődött el az országimázs témakörének tudományos mélységű vizsgálata, amely egyre jobban összeolvadt a márkafogalommal.

Általánosságban megállapítható – s a szakirodalomban is egyetértés mutatkozik ebben a kérdésben –, hogy minden országnak van imázsa, de az elméleti megközelítések a definíciók tartalmát tekintve nem egységesek. Ehhez hasonlóan általánosságban kijelenthető, hogy a mai fogalom-meghatározási kísérletekben az imázs és a márka fogalma szorosan összefügg. Sőt, a kettőt bizonyos értelemben azonosként értelmezhetjük. A témával behatóan foglalkozó weboldal (Buildingbrands.com) szerint „a márka a fogyasztó fejében lévő imázsok, benyomások összessége”. Neumeier²⁸⁸ pedig a következőket írja „Brand Gap” című munkájában:²⁸⁹ „A márka egy személy zsigeri belső érzése egy termékről, szolgáltatásról vagy vállalatról”.

Ennek megfelelően egyértelmű, hogy a legfrissebb marketingszemléletű publikációk egy új megközelítés szerint az országimázs – mint márkaérték –, valamint az „országmárkázás” témakörében születnek. A szakirodalom ugyanis – a legújabb kutatások alapján – már úgy tekint a nemzetképre, mint ami a piacon pozicionálható, értékelhető – hasonlóan a termékekhez, márkanevekhez. A két fogalom összemosása (imázs és márka) első pillantásra meglepőnek tűnhet, aminek az az oka, hogy a „márka” fogalmán sokan valami abszolút tudatosat értenek. Pedig nem ez a tudatos, hanem a folyamat, vagyis a „márkázás”.²⁹⁰ „Semmi újdonság nincs abban, hogy egy nemzetből márka lesz. Csak maga a megnevezés, hogy „márka”, ez az új. A nemzeti image, a nemzeti azonosság, a nemzeti hírnév olyan kifejezések, amiket már régen

²⁸⁸ Neumeier, M. (2006): *The Brand Gap – How to Bridge the Distance Between Business Strategy and Design*, New Riders, Berkeley, CA Olins, W. [2001]: *How to Brand a Nation*, 4. o.

²⁸⁹ Papp-Váry Árpád Ferenc.

²⁹⁰ Levine, M. (2003): *A Branded World – Adventures in Public Relations and the Creation of Superbrands*, John Wiley & Sons, Hoboken, NJ.

használunk, és amelyek nem váltanak ki az emberekből olyan zsigeri utálatot, mint az a szó, hogy „márka”.²⁹¹

A történet szerint Simon Anholt volt az első elemző, aki a kilencvenes évek derekán leírta a „nation branding”, illetve „country branding” koncepcióját, amikor – saját bevallása szerint – „kezdte unalmasnak találni, hogy gazdag vállalatoknak segít még gazdagabbá válni.”²⁹² A korábban multinacionális vállalatok (Nescafé) marketingjével foglalkozó Anholt úgy döntött, hogy egy egészen új vállalkozásba kezd: az országok márkázására fog szakosodni. A nagy áttörést a Journal of Management hozta, amely 2002-ben különszámot szentelt a „nation branding”-nek neves szerzők publikációival (Philip Kotler, David Gertner, Nicolas Papadopoulos, Louise Heslop, Wally Olins, Fiona Gilmore és Creenagh Lodge). 2004 novemberében pedig már külön akadémiai folyóirat jött létre Place Branding címmel. Ma már az „országimázs” kifejezéssel szemben többen az „országmárka” elnevezést tartják jobbnak²⁹³ azért, mert a) mögöttes tartalomként a fogalom magában hordozza a tudatos imázsépítő tevékenységet, b) közvetlenebbül összekapcsolható az értékméréssel, a hatékonyság vizsgálatával, illetve c) jobban kifejezi a hosszú távú, stratégiai szemléletet is.

Összegezve, teljes bizonyossággal állítható, hogy a szakirodalom jelenleg elfogadja és elismeri az „országmárka” fogalom használatát, bár a fogalom pontos definiálására, leírására mindezidáig nem került sor.²⁹⁴

Mindebből következik, hogy a szóban forgó fogalmak tartalmi definiálása meglehetősen képlékeny. Szeles Péter szerint: „Az országimage-et az országról, nemzetről szerzett tapasztalatok, vélemények és legfőképpen információk alkotják.”²⁹⁵

Papp-Váry szerint az országimázs nem más, mint „nemzetről/országról a fogyasztó fejében lévő információk összessége”. Kotler, Haider és Rein²⁹⁶ nézete szerint „az országimázst különböző hitek, ideák és benyomások összességéként” lehet definiálni.

Ha az egyes definíciós kísérleteket csokorba szedjük, akkor két nagy meghatározás-csoport körvonalazható. Az egyik megközelítés szerint az országimázs fogalma úgynevezett „ernyőfunkciót” tölt be, azaz a fogalom tartalmi elemeit az adott ország konkrét termékei együttesen alkotják. Ebben az esetben a legteljesebb az imázs és arculat fogalmának együttese, azaz egy adott országról kialakított értékítélet- és nézetrendszer-summázat, amelyet egy adott ország tevékenységének és megnyilatkozásának összessége formál meg.²⁹⁷

A másik definíciós kör szerint viszont az ország maga egy összetett termék, amely elemek sokaságára bontható fel. Eszerint az országimázs közönséges, de bonyolult termékimázs.²⁹⁸

Ha mindent egybevetünk és teszünk egy halvány kísérletet a legelfogadottabb fogalom-meghatározások esszenciális elemeinek összegzésére, akkor az „országimázs – országmárka”

²⁹¹ Olins, W. (2004): A márkák – A márkák világa, a világ márkái, Jószöveg Műhely – British Council, Budapest, 168. o.

²⁹² Rendon, J. (2003): When Nations Need A Little Marketing, New York Times.

²⁹³ Uo.

²⁹⁴ Gertner, D. (2004): Country as Brand, Product and Beyond: a Place Marketing and Brand Management Perspective, In: Morgan, N. – Pritchard, A. – Pride, R. (Eds.): Destination Branding – Creating the Unique Destination Proposition, Elsevier Butterworth Heinemann, Oxford, 46–51. o.

²⁹⁵ Szeles Péter (2001): A hírnév ereje – Arculatelmélet, Alapítvány a public relations fejlesztéséért, Budapest

²⁹⁶ Kotler, P. – Haider, D. D. – Rein, I. (1993): Marketing Places – Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States, and Nations, The Free Press, New York.

²⁹⁷ Jaffe, E. D. – Nebenzahl, I. D. (2001): National Image and Competitive Advantage – The Theory and Practice of Country-of-Origin Effect, Copenhagen Business School Press, Copenhagen Imázst váltana Nigéria, Marketing és Média, 2009. április 29. – május 12., 7.o.

²⁹⁸ Papp-Váry Á. F. (2007a): Recenzió Simon Anholt és Jeremy Hildreth „Brand America – The Mother of All Brands” című könyvéről, Marketing & Menedzsment, Budapest, XXXIX évfolyam, 2. szám, 87–88. o.

fogalom definíciójaként az alábbi mondható el: az országimázs mindazon ismeretek, vélemények elegye, amit az emberek egy országról gondolnak és hatással van magatartásukra. Mindez magába foglalja az országimázs attitűd szempontú megközelítését is, mely kiterjed az ismereti elemekre, az érzelmi viszonyulásra és az ebből fakadó magatartási következményekre is. Irányultság szerint elkülöníthető külső és belső országimázs. Az előbbi esetében a sztereotípiák, hiedelmek, vélemények, asszociációk játszhatnak befolyásoló szerepet, míg az utóbbi vonatkozásában inkább az ismereti tényezők érvényesülnek.²⁹⁹

5.2. Az országimázs elméleti kérdései (dimenziók, célok, eszközök)

Van Ham megfogalmazása szerint „márkás állam” a kívülálló elképzelését jelzi egy adott országról. (...) Mint a márkás termékek, a márkás államok is a bizalomtól és a vásárlók elégedettségétől függenek. Ebben a kontextusban „Az üzleti világban a branding ugyanaz, mint minden más: eladási eszköz.”³⁰⁰ Azaz amint egy klasszikus márka, úgy egy jó országmárka (országimázs) is mindenekelőtt versenyképességet jelent – vagyis „eladásokat”.

A fentiek fényében tehát az országmárkázás elsődleges céljai gazdaságiak. Ami három fő dolgot jelent:³⁰¹

- A turizmus ösztönzése, turisták vonzása az adott országba.
- Az országba jövő befektetések ösztönzése.
- Az export fejlesztése, az ország termékeinek jobb külpiazi értékesítése.

Fontos kiemelni, hogy e célok nem csupán a „külső” országmárkázás kapcsán, hanem az országon belül is értelmezhetők:

- A turizmus ösztönzése a belföldi turizmust is jelenti. Minél vonzóbb a saját országgépünk, annál szívesebben utazunk saját országunkban.
- A befektetések olyan síkon is értelmezhetők, hogy a magyar vállalkozások maradjanak az országban.
- A magyar termékek eladása ne csak külföldön, hanem Magyarországon is növekedjen.

Ez utóbbi kapcsán érdemes némileg elszakadni a „tisztán” marketingszemponitű megközelítéstől, és a dimenziót kiszélesíteni a döntéshozó faktorokra. Egy ország versenyképessége, az ebből következő gazdasági teljesítőképesség és az ehhez kapcsolódó „belső hangulat” egyáltalán nem közömbös a politikai elit tagjai számára. Ebből következően e tanulmány fontos szempontja – a gazdasági kontextuson túl – azoknak a hatalmi és strukturális dimenzióknak is a vizsgálata, amelyek – a magyar gyakorlatban mindenképpen – jelentősen befolyásolják az országmárkázás mint tevékenység súlyát és kifizetési lehetőségeit.

A gondolati síkunkat egy kissé extrém módon, de mindenképpen találóan fejezi ki Collin Powell amerikai külügyminiszter mára szállóigévé vált mondata, mely Charlotte Beers reklámügynökségi szakember kinevezése kapcsán hangzott el: „Tudják mit? Rá tudott venni, hogy megvegyem az Uncle Ben’s rizst. Szóval tudja azt is, hogy kell egy országot eladni.”³⁰²

A fenti hipotézis alkalmazása ugyanakkor nem új keletű. A MAGYARORSZÁG 2000 KONFERENCIA (1997) bevezetője szerint az országimázs gazdasági előnyei mellett közvetlen előnyök között sorolható fel a külpolitikai törekvések támogatottsága és nemzetközi

²⁹⁹ Jenes B. (2005): Az országimázs alakításának lehetőségei, Marketing & Menedzsment, Budapest, XXXIX. évfolyam, 2. szám, 18–29. o.

³⁰⁰ Cheverton, P. (2005): A márkaimázs felépítése – Nélkülözhetetlen útmutató a márkamenedzsmenthez, Alexandra Kiadó, Pécs, 249. o.

³⁰¹ Papp-Váry Á. F. (2007): Márkaépítés a 21. században, In: Svéhlik Cs. (szerk.): Marketing a 21. században – Trendek és kihívások, KHEOPS Automobil-Kutató Intézet, Mór.

³⁰² Anholt, S. (2002): Nation Branding: A continuing theme, Journal of Brand Management, 10:1.

visszhangja, a határokon túl élő magyarság nemzeti kötődésének és magyarságtudatának erősödése. Ezen túl az előnyök közvetve is megjelennek szinte minden területen (tudomány, kultúra, sport, politika, gazdaság), valamint az állampolgárok közérzetében, a nemzeti pesszimizmus kezelhetőségében és megszüntetésében.

Mindezt összefoglalva a szakirodalomban jelenlévő úgynevezett országimázs-modellek közül a legösszetettebb verzió kiemelését látjuk szükségyszerűnek e tanulmány megközelítésének szempontjából.

Ez az úgynevezett Országmárka Hatszög (Nation Brand Hexagon), mely szerint egy országról alkotott képünkben a következő hat szempontnak van szerepe:³⁰³ (Vagyis: az emberek, a turizmus, az export, a kormányzás, a befektetés és bevándorlás, a kultúra és örökség.)



5.3. Országmárka Magyarországon

Ha egy konkrét ország vonatkozásában vizsgáljuk az országmárka-építés történeti folyamatát, akkor szinte nagy bizonyossággal kijelenthető. „Hosszú, szinte szakállasnak mondható története van ma már az országimázs tudatos formálására és fejlesztésére irányuló szakmai munkának és a különböző törekvéseknek”.³⁰⁴ Vagyis nem újkeletű tevékenységről beszélünk. Az „országmarketing” kifejezés is már jó pár éve megjelent, többek között a régió- és településmarketing magyar nyelvű alapkönyvében Piskóti, Dankó, Schupler és Büdy munkájában.³⁰⁵ A kilencvenes évek derekán az ország mint márka megfogalmazása még csak nyomokban volt tetten érhető, szakmai berkekben az áttörést az a konferencia jelentette, amelyet a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem szervezett 2004 májusában „Országmárkázás az EU-csatlakozás tükrében” címmel.

A magyar szakirodalomban és szakmai körökben az országmárka, pontosabban az országimázs fogalom megléte több évtizedes múltú, de kérdés, hogy a gyakorlatba ezt mikor és hogyan ültették át, milyen hatásfokkal működött és működik? Ahhoz, hogy ezekre a kérdésekre választ

³⁰³ Anholt, S. (2002): Foreword to the Special Issue on Country Branding, Journal of Brand Management, 9:4–5.

³⁰⁴ Papp-Váry Á. F. (2006): Országmárkázás – Hildreth és Walsh, PR Herald, Online Public Relations Magazin.

³⁰⁵ Piskóti I. – Dankó L. – Schupler H. – Büdy L. (1997): Régió és településmarketing – egy tudatos koncepció a nemzetközi és hazai gyakorlat példáján, Miskolci Egyetem.

kapjunk, fontos az országmárka-kérdés kormányzati struktúrában betöltött helyének vizsgálata. Ez ugyanis jelentősen befolyásolja a hatásmechanizmusokat, különös tekintettel arra a tényre, hogy a szélesebb értelemben vett közvélemény számára az orszáгимázs kérdésköre az úgynevezett Orszáгимázs Központ felállításához és működéséhez kötődik az ezredfordulón.³⁰⁶

Az orszáгимázs sajátos módon jelent meg a közép-európai országokban, így Magyarországon is. A szovjet blokk felbomlásával olyan történeti fordulópontra következett be, amelyben az érintett szuverén országoknak újra kellett magukat alkotni gazdasági, társadalmi és politikai értelemben egyaránt. Az egymással versengő országok számára ugyanis egyáltalán nem volt mindegy, hogy a „nemzetek versenyében” honnan indulnak és hová jutnak, különösen olyan jelentős politikai és gazdasági folyamatok közepette, mint az Európai Közösségekhez történő csatlakozást előkészítő társulási tárgyalások. Egyszerűen fogalmazva: a külső pozicionálás szempontjából fontos volt, hogy milyen az országról alkotott külső imázs. Ennek felismerése és az ebből következő gyakorlat tekintetében az érintett kelet-közép-európai országok eltérő sikereket könyvelhettek el. Hogyan is állt Magyarország ebben a kezdetektől kíméletlen, gazdasági aspektusait egyáltalán nem lebecsülhető folyamatban?

1990-1994

A rendszerváltozást követő gazdasági és politikai folyamatok „zárójelbe tették” az országmárkázás kérdéskörét, pontosabban annak egységes és stratégiai megalapozását. Sokkal inkább ad hoc, a kormányzati holdudvarhoz sorolható értelmiségiek törekvése volt, ami – bár nem tudatosan – inkább a belső imázs megerősítésére szolgált, és nem a szakirodalomban meghatározott országmárketing megteremtésére. Elsősorban a fiatal demokrácia megerősítését célzó, politikailag vezérelt eszközökről és célokról lehetett beszélni. Ezekből az imázsépítő kezdeményezésekből nőtt ki a Nemzeti Tájékoztatási Központ, amely azonban nem végezhetett el az orszáгимázs építésével kapcsolatos alapvető feladatokat.

1994-1998

A helyzet a Horn-kormány időszakában sem sokat változott. Bár erősebb törekvések voltak megfigyelhetőek, ezek meglehetősen partikulárisak és stratégiaileg kevésbé átgondoltak voltak. A Miniszterelnöki Hivatalba ékelődött Tájékoztatási Központ feladatkörében már megjelent az országmárka építése. A kezdeményezések csirái az akkori kormányfő személyéhez kapcsolódó történeti eseményeket mutatták meg, például a „fal lebontását”, Magyarország békés átmenetben játszott szerepét. Mindennek az imázs erősítő hatását érvényesítették, de ez csak kezdeményezés maradt.

1998-2002

Az orszáгимázs építésének ügkörében ebben a kormányzati ciklusban jelentős áttörést ért el. Az Orszáгимázs Központ 1999 végén jött létre, hivatalosan 2000. január 1-jétől kezdte meg tevékenységét. Áttörést eredményezett az országmárka építésére irányuló stratégiai gondolkodás megjelenésében, s ez jelezte a kormányzati kommunikáció új irányait, valamint az országmárka gazdasági és társadalmi vetületeinek „felismerését” is. Az új szemléletet egyértelműen tükrözte Navracsics Tibor akkori megfogalmazása: „Itt már jól láthatóan megjelenik a polgári kormány az a filozófiája, miszerint a Magyar Köztársaság kormánya nemcsak politikai testület, hanem egy szolgáltatást ellátó intézményrendszer is.” A kormányzati kommunikációval összefüggésben Stumpf István úgy nyilatkozott, hogy a hivatalon belül egy olyan csapat jött létre, amely „használja azokat a modern kommunikációs és technológiai

³⁰⁶ Papp-Váry Á. F. [2009]: Nem segít a lúzer imázs – Újragondolt orszáгимázs, Marketing és Média.

eszközöket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a polgárok megérthessék, bizonyos döntések miért és hogyan születnek.”³⁰⁷

Szervezetileg az Országimázs Központ a Miniszterelnöki Hivatal egyik főosztálya, tulajdonképpen egy „agytröszt” volt. Arculatformálást végzett és pozitív propagandaanyaggal látott el külföldi országokat. Ezek mellett konferenciákat, programokat szervezett, s a legnagyobb munkát a kiadványok szerkesztésével és az állami ünnepek millenniumi megszervezése körül fejtette ki. Ebben a kormányzati ciklusban a politikai akarat már jelentős költségvetési forrással is társult: két év alatt közel 10 milliárd forint került átcsoportosításra.³⁰⁸

Ugyanakkor az Országimázs Központ stratégiai működésének határfokát nagyban rontotta az intézmények közötti párhuzamosság. Az országmárka kialakításának folyamatában több, kisebb-nagyobb feladatot ellátó szervezet működött (Magyar Turizmus Rt., Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, Határon Túli Magyarok Hivatala, külföldi magyar kulturális intézetek).

2002-2010

A korábbi ellenzéki pártok 2002-es választási győzelme előre jelezte, hogy az országmárka jelentősége a döntéshozatali mechanizmusban csökkenni fog. Az Országimázs Központ tevékenysége elleni korábbi ellenzéki ösztűz magát az „országimázs” szót is száműzte a politikai nyelvezetből, már-már szitokszóvá vált a közvélemény előtt. A megváltozott attitűdöt jól bizonyította, hogy a Központ felszámolásával egyidőben sor került a költségvetési törvény módosítására is, amely az országmárka formálásához kapcsolt tízmilliárd forintot egy tollvonással elvonta. Mindez nyilvánvalóan az országmárka ügkörének zárójelbe tételéhez vezetett.

A baloldali koalíció is tisztában volt az imázsképzés gazdasági hatásmechanizmusával, de az erőforrások allokációjára politikai megfontolások alapján nem volt sem lehetősége, sem akarata. Az országmárka-építés – bár nem megnevezve – a Miniszterelnöki Hivatalban kialakított Kormányzati Kommunikációs Központ feladatkörébe került, jóval kisebb anyagi és humán-erőforrással.

Változást – bár nem áttörést – a 2009. év hozott. Ekkor került sor az Országmárka Tanács felállítására. A várt áttörés elmaradásának oka a Tanács tanácsadói és véleményező funkciójában keresendő. Bár ezáltal az országmárka visszakerült a politikai közbeszédbe, de anyagi és hatékony döntési potenciál hiányában rendkívül gyenge határfokkal működő szervezet maradt. A stratégiai működés és gondolkodás gátja maradt a szervezeti töredezettség is. A Külügyminisztérium, a külföldi magyar kulturális intézetek, a Magyar Turizmus Zrt., az ITDH és az Agrármarketing Centrum szintén látott el országmárkával összefüggő feladatokat. A Tanács felállításának pozitívuma volt, hogy koordinációs szervezetként egyre többször jelenítette meg az országmárka kérdéskörét a gazdaság szereplői és a közvélemény előtt. Ahogy akkoriban fogalmaztak: „Az újonnan alakult Országmárka Tanács feladata lesz, hogy utóbbit megalkossa, és segítsen a fenti szervezetek munkájának összehangolásában, a kormány támogatásával.” Bár az Országmárka Tanács szintén a Miniszterelnöki Hivatalhoz tartozott, ezúttal hangsúlyozták, hogy nem egy csúcsszerv jött létre, hanem egy független tanács 12 független szakértővel, akik társadalmi munkában dolgoztak. Elnöke Hiller István oktatási és kulturális miniszter, a társelnök Töröcsik Mária, a Pécsi Tudományegyetem marketingtanszékének professzora, míg a testület titkára Baráth Péter, a MEH kormányzati kommunikációs főigazgatója lett.

³⁰⁷ Németh Attila (2009): A Miniszterelnöki Hivatal szerepe a központi közigazgatásban, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar.

³⁰⁸ Uo.

2010 után

A Fidesz választási győzelmét követően a kormányzati struktúra átalakításával a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – mint csúcsminisztérium – a korábbi Miniszterelnöki Hivatal számos ügykörét magába olvasztotta, így helyt adott a központi kormányzati kommunikációnak és ezen keresztül az országmárka ügykörének is. 2010 őszén újjáalakult az Országmárka Tanács, amely azonban továbbra is civilekből és szakemberekből álló javaslattevő és véleményező grémium maradt, ugyanakkor a kormányzati statutúmrendelet az országmárka-fejlesztés feladatát egyértelműen a KIM Kormányzati Kommunikációért felelős Államtitkársága feladatkörébe utalta. Egy korabeli sajtóközlemény szerint: „A kormány célja egy karakteres, hiteles országgommunikáció felépítése annak érdekében, hogy Magyarország a kultúrától a gazdaságon át a kormányzatig egységes üzenettel és arculattal jelenhessen meg a hazai és a nemzetközi nyilvánosság előtt. A pozitív országgép kialakítása, amely nemzetpolitikai, oktatási, tudományos, kulturális, külpolitikai és kommunikációs feladatok egységét jelenti, nemzetgazdasági érdek is.” Ez a hangsúlyváltás jelezte, hogy ismét a politikai artikuláció terepévé kívánták tenni az országmárka építését. Az Országmárka Tanács üléseinek száma az idő előrehaladtával egyre inkább megritkult és fokozatosan „Csipkerózsika-álomba” merült. Ezzel szemben a kormányzati kommunikációért felelős KIM egyre aktívabb lett. A korábbi évekre jellemző szervezeti fragmentáció azonban továbbra is megmaradt, de fontos változást hozott, hogy 2016 áprilisában a kormány döntésének megfelelően átalakult a magyar turizmus szervezete, létrejött a Magyar Turisztikai Ügynökség, mely a termékfejlesztéstől a rendezvények koordinálásán át a külképviseletekig minden turizmust érintő kérdéssel foglalkozni fog. „Ezzel a rendszerrel a magyar turizmust felemeljük és a közigazgatási béklyóból piaci szereplővé emeljük át” – fogalmazott Seszták Miklós nemzeti fejlesztési miniszter. A Nemzeti Turisztikai ügynökség egyes feladatairól szóló 61/2017 (III.20.) Kormányrendelet kimondja: „5.§. (1) A turisztikai ügynökség 19. kidolgozza a turisztikai országmárka-koncepciót, és megvalósítja a kapcsolódó stratégiai programokat, annak teljes körű desztinációs és termékkínálati fejlesztését... 4. § (1)2 A turisztikai ügynökség javaslatot tesz a turizmusért felelős miniszternek a turizmust, különösen a turisztikai marketingtevékenységet, a turisztikai országmárka-fejlesztést, valamint annak külföldi és hazai kommunikációját illetően.”

A Turisztikai Ügynökség működése meglehetősen új keletű, ezért működésének határfoka – különösen az országmárka-építés területén – egyelőre nehezen értékelhető. Létrejöttével azonban fontos elmozdulás figyelhető meg, amely talán a stratégiai gondolkodás megalapozására alkalmas szervezeti és döntési mechanizmusok csíráit hordozza. Ugyanakkor az egységesítés ellen hat az a tény, hogy az országmárka ügyköre – érintőlegesen – a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter feladatkörében is megjelenik. Közel 4 milliárd forintért indíthat nemzetközi országmázskampányt a Kabinetiroda – derült ki egy 2017. júniusi európai uniós közbeszerzési értesítőből. Az Európai Unió Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programjából (GINOP) finanszírozzák a 3,9 milliárdos turisztikai célú médiamegjelenések kreatív anyagainak, tartalmainak tervezését, elkészítését és gyártását. Az imázskampány célországai az EU-s és a szomszédos államokon kívül Oroszország, Kína és az Egyesült Államok. A szervezeti duplikációból adódó veszélyek mellett ugyanakkor fontos tény, hogy az országmárka formálása mint igény a döntési hierarchia csúcsán is megjelenik.

5.4. Az országmárka építésének gyakorlata Magyarországon

A továbbiakban megvizsgáljuk az elmúlt évtizedek országmárka-építésének gyakorlati eredményeit, melyeken keresztül jól végigvezethető a stratégiai és koncepcionális gondolkodás megléte vagy hiánya, nagyban erősítve vagy rontva a sikeres országmárka-építés határfokát.

Az egyes kampányok vizsgálatánál jelen tanulmány egy olyan paradigmaticus meggyőződésből indul ki, amely szerint *az országmárkázás több mint a külső országgép kialakítására irányuló, kizárólagosan gazdasági célokkal motivált tevékenység. Az országmárka-építés sokkal inkább olyan összetett folyamat, amelynek a külső-belső országgép-alakítás egyaránt feladata, a gazdasági célok mellett pedig hangsúlyos szerepet kapnak olyan kevésbé számszerűsíthető elemek, mint a nemzeti identitás, az országgéphez társuló belső emóciók.* Mindez abból az egyszerű felismerésből következik, hogy aligha várható el egy korszerű és gazdaságilag is eladható, marketingszemléletű országmárka megalkotása, ha „mi” magunk még mindig kizárólag úgy tekintünk Magyarországra, mint „gulyásnemzetre” vagy a „karikás ostor” hazájára.

Mindez pedig összekapcsolódik azzal az előbbieken már vázolt meggyőződéssel, hogy az országmárka marketingszemléletű megközelítésének kiszélesítése szükséges.

A) 2010 előtti országmárka-építés példái

Amint már említettük, az országmárka-építés humán- és anyagi erőforrásai – az Országimázs Központ kétéves működését leszámítva – meglehetősen szűkösek voltak. Bár mindvégig megjelent az igény, de átfogó koncepció hiányában és rendkívül töredezett struktúrában aligha volt esély egy (új) Magyarország-márka megalkotására. Az alábbiakban azokat a gyakorlati példák mutatjuk be, amelyek az országmárka-építés – eltérő hatásfokú – kísérleteiként értékelhetők.

„Találjuk ki Magyarországot”

Az első említésre méltó kezdeményezés a rendszerváltozást követő évre datálható, amely így meglehetősen ígéretesnek bizonyult, de a civil szférában megrekedve hamar zátonyra futott. A Hankiss Elmér által útjára indított „Találjuk ki Magyarországot” című projekt célja már artikulálta az országmárka-építés igényét, de az állami akarat hiányában ennél tovább nem jutott. A projektben a magyar embereket arra buzdították, hogy fogalmazzák meg, milyennek szeretnék látni hazánkat, segítséget nyújtva ezzel az országnak, hogy megtalálja helyét a világban, illetve Európában. A mozgalom – bár nem ért el kézzel fogható eredményt – külön említésre méltó, mert a helyes értelemben közelítette meg az országimázs témáját. A marketingszemléletet meghaladva az országmárka „belső” dimenziójára helyezte a hangsúlyt, mintegy tudatosítva, hogy megfelelő nemzeti vagy országidentitás nélkül nem lehet versenyképes és hiteles országgépet kialakítani.³⁰⁹

Magyar Magic – Magyarország a fókuszban

Egy partikuláris, de igen tipikus próbálkozásnak tekinthető a 2003/2004-es „Magyar Magic – Magyarország a fókuszban” programsorozat, amelynek keretében – II. Erzsébet és Mádl Ferenc államfő védnökségével – egy éven át tartó ünnepségsorozattal kívánták bemutatni a magyar kultúra nagyjait Nagy-Britannia szerte. A kezdeményezés földrajzi lehatároltsága miatt aligha lehetett alkalmas országgép alakítására, de a magyar kultúra népszerűsítése túlmutatott a marketingszemléletű megközelítésen. Ráadásul e kezdeményezés hatására a külföldi magyar intézetek és követségek által szervezett kisebb-nagyobb kulturális rendezvények és programsorozatok gombamód elszaporodtak. E tény önmagában üdvözlendő, a magyar országgép megújítására azonban aligha alkalmas.³¹⁰

³⁰⁹ Papp-Váry Á. F. (2007): Az országmárkázás szerepe és hatásai – Országimázs a kibővült Európai Unióban, PhD-disszertáció, kézirat, Nyugat-Magyarországi Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar.

³¹⁰ Harmath Eszter Nikolett (2011): Magyarország a világ szemében - Magyarország márka, Budapest.

„Talent for entertaning”

A Magyar Turizmus Zrt., a Malév Rt., a BTH Budapest Turisztikai Szolgáltató Kht. és a Budapest Airport RT. összefogásával készült kampány 2005 májusában indult 11 világhírű magyar személy részvételével, 9 európai nagyváros 12 repülőtérén megjelenő „citylight”-okkal és a világ 21 országában megjelenő sajtóhirdetéssel. A Polgár Judit, Rost Andra, Kelemen Barnabás, Margatics Botond, Bender Tamás, Vizi E. Szilveszter, Lázár Vilmos, Hegedűs Gábor (golfmester), Szepsy István (borász), Veres Zoltán (pilóta), Kalla Kámán (mesterszakács) részvételével újragondolt országkép fő üzenete lényegében az volt, hogy „Magyarország mennyi mindent ad a világnak”.³¹¹

A kampány mind terjedelmében, mind erőforrása tekintetében, mind üzenetében jelentős újításokat hordozott. Egységes üzenet mentén jelent meg egyszerre a magyar sport, a művészet, a gasztronómia, kivételes földrajzi adottságként a Balaton. Ez a többrétegűség mindenképp újdonságnak számított a magyar országimázs építésében, hiszen meglehetősen összetett képet kívánt bemutatni az országról – egy egységes arculat és üzenet mentén. Ráadásul a kampány – erőforrásait tekintve – alkalmas volt arra, hogy több héten keresztül közel 500 megjelenéssel a világ nagyvárosaiban mutassa be Magyarországot. Ugyanakkor a kampány hatásfokát több tényező is rontotta. Kizárólag marketingszemponthoz mérlegelve készült, az országmárka építésének egyetlen dimenziójára, a turisztikai szempontokra figyelt. Csak a külső országkép megújítására törekedett, és meglehetősen kívül esett a döntéshozói faktorok világán. Bár turisztikai szempontból látványos kampányról beszélhetünk, a mi értelmezésünkben felfogott országkép megújítására nem volt alkalmas.

A „kis ország nagy élményekkel” koncepció

2007-ben a Magyar Turizmus Rt. részéről újabb igény merült fel a magyar országmárka megújítására. Ekkor született az új márkakoncepció, amely azt volt hivatott hangsúlyozni, hogy Magyarországon a különböző élvezetek, a különböző szabadidős programok csak karnyújtásnyira vannak egymástól. Így például a Balaton és a török fürdők, Bugac pusztája és a Forma1, a Lánchíd, a Margitsziget és a Sziget Fesztivál. A márkakoncepció lényege tehát az volt, hogy Magyarország még érintetlen, gazdag növény- és állatvilággal rendelkezik, változatos, és Budapest egy igazi világváros. Az arculati elemekben is igyekeztek megjeleníteni az alapüzenetet, miszerint hazánk „kis ország nagy élményekkel”.³¹²

E kampánynak az előzőhöz hasonlóak voltak a hiányosságai, sőt visszalépésként is értékelhető volt, hiszen elveszett az üzenet többrétegűsége, a tudomány és a kultúra hiányzott.

Get engaged

A „Get engaged” című imázsfilm nem kimondottan Magyarország népszerűsítésére született, ugyanakkor fontos mérföldkő volt az országimázs építésének történetében. Olyan oldalról mutatja meg az országot, amely eddig még nem került be a köztudatba. Felhívja a figyelmet arra, hogy bár egy kis ország vagyunk, rengeteg találmány fűződik a magyarok nevéhez és nagyon sok mindent köszönhetünk a magyar feltalálónak. A film a Budapest Business Region nevű csoportosulás megbízására készült, a többszörös díjnyertes Madarász István rendezésével. A videófilm 2009 októberében látott napvilágot és már az első héten több mint 100 000 nézője volt. Célja az volt, hogy bemutassa: Budapest mint üzleti régió a kelet-közép-európai térség egyik legmegbízhatóbb piaca, amelybe érdemes befektetni, mert hatalmas szellemi tőkével rendelkezik.³¹³ A kampányfilm mind üzenetében, mind képi világában újszerű volt, ugyanakkor

³¹¹ Papp-Váry Árpád – Gyémánt Balázs: Az arculat szerepe az országmárkázásban – Országnevek, ország szlogenek, országlogók

³¹² Harmath (2011): i. m.

³¹³ Harmath (2011): i. m.

„magánkezdemenyезésként” aligha érhette el a professzionalizmusában rejlő lehetőségeket. Mindazonáltal a nemzetközi sikerek a filmet arra is alkalmassá tették, hogy az országkép építésének céljait „befelé” is közvetítsék.

World of Potentials

A World of Potentials” imázsfilm a “Get engaged” sikereit próbálta életben tartani. Ugyanazon az ötleten alapszik és ugyanazt a koncepciót fejleszti tovább. Ám míg a Get engaged magánmegbízásból készült, a World of Potential elkészítésére a Külügyminisztériumból érkezett a felkérés. A videófilm Magyarország soros európai uniós elnökségének alkalmából készült és szintén Madarász István rendezte. Ez a film már nemcsak Budapestet népszerűsíti, hanem egész Magyarországot. A koncepció egy történetbe van ágyazva, amely remek keretet ad az alapötletnek. A filmben megjelennek Magyarország különböző tájai, a különböző szabadidős tevékenységek és a híres termálfürdők is. A film változatosságot, sokszínűséget sugall, miközben felhívja a figyelmet a legfontosabb magyar találmányokra is. Bár elsősorban külföldieknek készült, a magyaroknak is szól. Megmutatja, mennyi mindenünk van, mi az, amire büszkék lehetünk. „Bár az elsődleges cél Magyarország kommunikálása a külföld felé, a legkevésbé sem mellékes, hogy számunkra is vállalható, mi több, büszkeségre okot adó képet fessen nekünk, magunkról” – írták a munkáról az alkotók.³¹⁴ Az imázsfilm üzenetét, céljait és megjelenési formáját tekintve nagyon közel áll az országmárka-építésnek ahhoz a felfogáshoz, amelyet a jelen tanulmány képvisel. De tekintettel arra, hogy az átfogó márkáépítésnek csupán egyetlen eszközéről beszélünk, így az országkép megújítása aligha várható el a kampányfilmtől mint egyetlen mozzanattól.

Az Országimázs Központ millenniumi ünnepségsorozata

Az Országimázs Központ felállításával végre lehetőség adódott egy stratégiaileg átgondolt, egységes koncepció mentén kialakított, több dimenziós országkép megalkotására. Itt adódik a kérdés, hogy az Központ tevékenységével eleget tudott-e tenni ennek az elvárásnak?

Az Országimázs Központ által indított, országmárkázást célzó legnagyobb lélegzetvételű kezdeményezés az úgynevezett millenniumi ünnepségsorozat volt. Ahogyan a Központ vezetője fogalmazott: a cél a folyamatos együtt gondolkodás közös honi önképünkről, s arról, hogyan fejezzük ki ezt magunk és a külföld számára. Nemeskürty István millenniumi kormánybiztos az ünnepségsorozat kapcsán arról beszélt, hogy a millenniumi kormánybiztosi hivatal felhívása nyomán az egész országot megmozgató ünnepségsorozat fényes választ adott arra a kérdésre, létezik-e ma a fejekben és a szívekben Magyarország, tudnak-e a magyar emberek önállóan, öntudatosan gondolkodni.

Az előbbi idézetekből kiderül, hogy a kezdeményezés alapgondolata legalább annyira fontosnak tartotta a nemzeti önkép újraalkotását, mint a külső országkép kialakítását. Ennek megfelelően a külföldi kulturális programokkal párhuzamosan belföldön is hangsúlyos elemként jelent meg az országimázs-építési törekvés. A millenniumi országjáró, a millenniumi mesék sugárzása a köztévében és a millenniumi zászlók átadása szinte mindegyik településen és háztartásban megjelenítette a kormányzat imázsépítési szándékát. Ugyanakkor utólag megállapítható, hogy az ünnepségsorozatot övező politikai viták – például az augusztus 20-ai tűzijáték költségvetését firtató politikai felhangok – félrevitték és lerontották az eredeti cél hatásfokát, emiatt az Országimázs Központ stratégiai elgondolása nem válhatta be a hozzá fűzött reményeket.

³¹⁴ Uo.

B) 2010 utáni országmárka-építés példái

Az EU soros elnökség³¹⁵

Magyarország az Európai Unió Tanácsának elnökségi feladatait 2011. január 1-jétől június 30-ig látta el. Ezzel hazánk az országmárka-építés vonatkozásában is kivételes lehetőséghez jutott. Némi túlzással állítható, hogy a világ szeme felénk fordult 2011 első hat hónapjában, ami vissza nem térő alkalmat jelentett több okból is. Amellett hogy aktív szerepet vállalhattunk a közös európai jövő alakításában, a megélenkülő nemzetközi érdeklődést hazánk javára is kamatoztathattuk. Olyan alkalom volt ez országgépünk formálására, amilyen a hasonló kis államoknak csak ritkán adatik meg. Az uniós elnökség azon ritka alkalmak egyike volt, amikor az új tagállam, Szlovénia, Csehország, Magyarország, majd Lengyelország pozitív üzenettel állhatott a nemzetközi közvélemény elé.

Az elnökségi feladatok ellátásában rejlő kommunikációs potenciált az akkori kormányzat is felismerte. Kovács Zoltán kormányzati kommunikációért felelős államtitkár nyilatkozta: „A 2011 első fél évében esedékes magyar uniós elnökség egyedülálló eszköz az „országmárka” formálására, a diplomáciai és a kommunikációs eredmények befolyásolják Magyarország megítélését az EU tagállamaiban”. Az átgondolt stratégiai tervezést jól érzékeltette, hogy a kormányzati szándék nem egyszerűen a külső országgép megalapozására kívánt figyelni, hanem legalább annyira fontos célkitűzésként fogalmazódott meg a magyar társadalom saját hazájáról vallott valamint az uniós tagsághoz kapcsolódó attitűdjének erősítése. A helyszínválasztásoktól a kísérő programokig átgondolt koncepció körvonalazódott, amelyhez ezúttal kormányzati akarat és anyagi erőforrás is párosult. Mindez elsősorban a külpolitikai helytállás szükségességéből következett, nem az országmárka építésének prioritásából, de nem csökkentti azt az értéket, hogy Magyarország egy kivételes országmárka-építési időszakhoz érkezett el a szóban forgó időszakban.

Az országmárka-építés szempontjából kivételes döntés volt, hogy a korábbi Budapest-központúsággal szakítva az elnökségi időszakban egyszerre négy város is bemutatkozhatott. A szakértői szintű üléseknek Budapesten a Néprajzi Múzeum adott otthont. Magyarország második legnagyobb városában, Debrecenben rendezték az európai agrárminiszterek informális tanácsuléseit, míg Balatonfüred miniszteri szintű konferenciáknak szolgált helyszínéül. A negyedik város Gödöllő volt, ahol az informális miniszteri találkozók többségét rendezték meg. A legkülönbözőbb tanácskozások alkalmával megtartott művészeti produkciók, felkínált bor- és gasztronómiai különlegességek, díszletezések egyaránt a magyar sajátosságok és kivételességek felvonultatására helyezték a hangsúlyt. A kísérőprogramok pedig a magyar hagyomány és innováció bemutatását tűzték zászlajukra. E cél elérése érdekében három jelentős program indult ebben az időszakban: a 'Gombold Újra! Divat a magyar' pályázat, a 'TeSzedd!' önkéntes mozgalom, illetve a 'VOLT Fesztivál' mint elnökségi záróesemény. Ez utóbbi egyértelműen azt a célt szolgálta, hogy a korábban kizárólag protokolláris eseményt kiszélesítsék, megszólítva az állampolgárok sokaságát. A Liszt-évhez kötődő kulturális programok szintén jó alkalmat adtak a bemutatkozásra.³¹⁶

Az EU elnökségi időszakhoz kapcsolódó imázskommunikáció kétségkívül az eddigi leginkább kiterjedt és koncepcionálisan átgondolt próbálkozás volt – vélték a szakértők az elnökségi időszak eredményeinek vizsgálatakor, de egyúttal azt is kiemelték, hogy az imázskommunikáció legnagyobb hátránya éppen az volt, hogy túlságosan sokat akart megmutatni hazánkból. Ez esetben a „kevesebb több lett volna”. Az elnökségi időszak országmárkázásának és hatásainak vizsgálatakor nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni azt

³¹⁵ Balogh Ágota – Papp-Váry Árpád: Az Európai Unió magyar elnökségének időszaka alatti orszáгимázs vizsgálata, értékelése. A SJE Nemzetközi Tudományos Konferenciája, 2013

³¹⁶ Uo.; Nagy Lilla (2010): EU-Elnökség és magyar országgép. Külügyi Szemle, 9. évfolyam, 4. szám.

a nagypolitikai erőkonstellációt, amelybe Magyarország, konkrétan egyes kormányzati intézkedések (médiatörvény, stb..) kerültek. A gyakran hazánkat érő kríziskommunikáció rontotta a pozitív országgép kialakítására irányuló törekvéseket és az EU elnökségi időszak sikereit.

Vizes világbajnokság

A 2014 utáni kormányzati kommunikáció és szakpolitikai intézkedéssorozat egyik meghatározó eleme a sport az oktatási, az egészségügyi és az országmárka dimenzióban egyaránt. A sport mint brand tekintetében megfigyelhető az országgép „belső” és „külső” formálására való törekvés is. Vitathatatlan tény, hogy a nemzetközi sportsikerek legalább annyira fontos nemzeti identitásképző hatásúak, mint az ország nemzetközi szinten való megjelenítését szolgáló eszközök. Gondoljunk csak a labdarugó válogatott Európai Bajnokságon mutatott teljesítményére, vagy Hosszú Katinka eredményeire. A sportsikerek katarzisa olyan pillanat, amely képes egységet teremteni.

Nem véletlen tehát, hogy a 2014 utáni országmárka-építésre irányuló kormányzati szándék egyik fő állomása a 2017 nyarán megrendezett „vizes világbajnokság” volt, melynek rendezési jogát hazánk 2015-ben nyerte el a FINA-tól. A vizes világbajnokság arculatától a helyszínválasztásig (például a Parlament épülete mint háttér a toronyugró számoknál) minden egy célra irányult: minél többet megmutatni hazánkból, miközben a magyar sporteredmények önmagukban is beszédesek, hiszen egy nemzetközileg sikeres sportoló önmagában is az országmárka fontos építője. A nemzetközi sportesemény megnyitója sűrítve mutatta meg, hogy az országgép megújításának középpontjában a magyar kultúra, a művészet, a gasztronómia és az épített örökség kimeríthetetlen palettájának világraszóló sikerei állnak, ötvözve a múlt értékeit a jelen és a jövő nagyságaival.

A sportesemény lebonyolításához köthető eredmények értékelésekor fontos tény, hogy a szervezés sikere már önmagában erősítette a magyar brandet: egy ország, amely megbízható. Ugyanakkor álljon itt néhány példa arra, hogy az országmárka-építés szempontjából miért és hogyan lehet fontos egy nemzetközi sportesemény.

- „Húsz éve tudósítok olimpiákról, s természetesen ez csak egy vélemény, de ez a megnyitó, itt a Duna felett a legjobb volt, amit eddig láttam, leszámítva a 2008-as pekingi játékokét” – fogalmazott Alan Abrahamson a 3wiresports.com oldalon megjelent írásában.
- Grevers, a londoni játékok hátúszó bajnoka azzal nyitott az amerikaiak sajtóeseményén, hogy „Magyarország elvarázsolt”.
- Bronte Campbell úszóklasszis Budapestet dicsérte, a szép régi épületeket, s azt, hogy a magyar emberek kedvesek. Egyúttal jelezte, izgatottan várja, hogy majd a versenyek utáni három napban bejárja a fővárost.

Olimpia 2024³¹⁷

Az olimpia mint a legnagyobb nemzetközi sportesemény az országmárka-építés egy kivételes lehetősége és terepe. Ha szigorú értelemben olimpiarendezésről beszélünk, akkor elődegesen városmárkázásról, „city branding”-ről van szó, tekintettel arra, hogy nem egy ország, hanem egy város pályázik a rendezés jogára. De egy olimpia természetesen az egész országról is szól, ezért egyértelmű, hogy a sportban rejlő brandépítési lehetőségek hatványozottan érvényesülnek külső és belső dimenziók vonatkozásában egyaránt. Több héten keresztül a világ figyelme a rendező országra összpontosul, több száz televíziós csatorna élő adásban ad közvetítéseket, a kísérő műsorok pedig az adott ország bemutatására szakosodnak. Egy 2012-es felmérés

³¹⁷ Országmárka 2.0 konferencia

tanúsága szerint az átlagos érdeklődés is magas (72 százalékos) az olimpiai játékok iránt, de Kínában, Dél-Koreában és Indiában szinte össznépi üggyé válhat az eseménysorozat, ugyanis az emberek 92, 91 illetve 90 százaléka állította, hogy nézi majd a versenyeket. Legkevésbé Belgiumban, Németországban és Franciaországban mutattak érdeklődést az eseménysorozat iránt, de még ezekben az országokban is a lakosság legalább fele (50, illetve 54-54 százaléka) azt tervezte, hogy nyomon követi az olimpiát. A XXX. nyári olimpiai játékok internetes megjelenését célzó kutatás szerint pedig a sportesemények közel 3 millió magyar embert vonzottak a sport- és olimpiai oldalakra, ami a 15 év feletti magyar internet-felhasználók 61,6%-nak felel meg. Az olimpia így közel 800.000 fővel „verte meg” a futball Európa-bajnokságot, mely legaktívabb hetében 2,045 millió sportrajongót vonzott a monitorok elé. A rendező országot meglátogató érdeklődők százezrei pedig találkozhatnak az adott nemzet kultúrájával, gasztronómiájával, épített és természeti környezetével. Éppen ezért túlzás nélkül állítható, hogy az olimpia lehetőséget ad egy országnak újrafogalmazására, egy országnak nemzetközi brandtérképen való elhelyezésére.³¹⁸

Az olimpia megrendezésére irányuló politikai akarat 2016-ban csúcsosodott ki Magyarországon, amikor is a budapesti pályázat benyújtását követően megkezdődött a felkészülés. Az Olimpiai Mozgalom jelentőségéből következően már a felkészülési időszak is fontos, úgynevezett előkommunikációs szakasz, hiszen a pályázatok elbírálását és az azt megelőző esélylatolgatást is igen nagy nemzetközi figyelem övezi. Az a tény, hogy egy országot (várost) a sikeres jelentkezők elitklubjában emlegetne, már önmagában is nagyban hozzájárulhat az országnak megújításához. Ez utóbbit a magyar jelentkező is felismerte, a pályázat benyújtását követő kommunikációs időszakban már megszülettek az első promóciós filmek, logó- és plakáttervek.

Az előkommunikációhoz kapcsolódó arculat egy modern és stratégiai jól átgondolt imázsépítésre engedett következtetni. A 2017 elején bemutatott kommunikációs anyagokból³¹⁹ kitűnnek a célcsoportok.

Elsődleges:

- NOB döntéshozók
- A döntéshozók szempontjából fontos véleményvezér-csoportok (például: a nemzetközi sportdiplomácia, a nemzetközileg magas befolyással bíró politikai és üzleti érdekcsoportok etc.)
- Nemzetközi Sportszövetségek vezetői
- A célcsoportok által olvasott médiumok meghatározó vezetői, újságírói, bloggerek

Másodlagos:

- Véleményformáló szereppel bíró külföldi üzletemberek, politikusok, döntéshozók
- Külföldi lakosság: potenciális turisták
- Külföldi újságírók
- Véleményvezér sportolók, hiteles sportkedvelő hírességek (színészek, rendezők, befektetők, stb.)

³¹⁸ Trendmagazin, 2012.

³¹⁹ Princzinger Péter: Olimpia és országmárka. „Az Olimpia sok szempontból” konferencia, 2016

Kommunikációs célok:

- Budapest mint vonzó turisztikai célpont bemutatása;
- Budapest és Magyarország nemzetközi hírnevének erősítése
- Magyarország házigazdaként való pozicionálása
- Új Budapest márka kialakítása: dinamikus, erős, megbízható és biztonságos város;
- Magyarország mint elérhető, sallangmentes, rátermett, megbízható partner

Szlogen és hívószavak:

- Budapest: New Vitality – egyedi, biztonságos, fiatalos, szerethető, meglepő, elérhető, eredeti, dinamikus
- Magyarország: Hagyományok és progresszió, kreativitás, virtus, sokszínűség, természeti, kulturális és gasztronómiai ékszerdoboz, biztonság, feltöltődés.

Bár a budapesti pályázatot utóbb visszahívták, az előkommunikációban megjelölt hívószavak, célcsoportok és az arculat egy meglehetősen holisztikus és több dimenzós országgépet vízionált, amely alkalmas lehetett volna egy új országgép megalkotására. Ugyanakkor azt sem szabad elfelejteni, hogy a belső politikai erőterben meghozott döntés a pályázat visszavonásáról az előkommunikációban elért eredmények határfokát nagyban rontotta. Ráadásul az olimpiarendezés kérdését végigkísérő politikai megosztottság az országmázs építésének belső dimenzióját gyengítette már a kezdetektől. Mindent egybevetve kimondhatjuk, hogy Magyarország elszalasztott egy lehetőséget, amely talán sosem tér vissza.

Legyünk büszkék magunkra – példák a „belső” országmárka-építésre

Ahogy korábban megállapítottuk, egy fenntartható és hiteles országgép kialakítása szempontjából nélkülözhetetlen, hogy az országról kialakított külső kép összhangban legyen a magunkról alkotott képpel. Ezért a külső imázsépítés mellett hangsúlyt kell helyezni a belső „öntudat” alakítására. Ennek fontos eszköze lehet az úgynevezett belső imázskampány. Erre jó példa az elmúlt évekből a Zeneakadémia imázskampánya (2013) és a Weöres100 (2013). Mindkét törekvés arra irányult, hogy a magyar állampolgároknak is tudatosítsa azt a kivételes teljesítményt, amellyel Magyarország elhelyezte magát a világ kulturális térképén. Lényegében a „mennyi mindent adtunk és adunk a világnak” üzenet befelé történő kommunikációjáról van szó. Mindkét kampány háttérében megtalálható a kormányzati erőforrás is, az országmárka alakításáért akkor felelős Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szerepvállalásán keresztül.

A **Zeneakadémia** felújítását követő megnyitáshoz kapcsolódó kommunikációs kampány alkalmas volt arra, hogy ötvözze a hagyomány és modernitás kettőségének bemutatását: a Zeneakadémia megújult épülete magában hordozza Liszt Ferenc, Kodály Zoltán, Bartók Béla és Dohnányi Ernő örökségét, de egy „új korszak nyitányát” is jelenti. Az intézmény Liszt Ferenc idejében és ma is világmárkát jelent a zenei oktatásban.

Hasonló törekvés és logika jelent meg akkor, amikor kormányzati irányítás mellett meghirdettük a **Weöres100 Centenárium Emlékévet**. „A centenáriumi év értékmegőrzés és kulturális misszió is egyben. Weöres Sándor öröksége a mi örökségünk, kultúrája a mi kultúránk. A Weöres-életmű kormányzati szintű felkarolása kifejezi az együvé tartozást, az egységet”- hangsúlyozták a szervezők. Az emlékévk keretében megrendezett programok színes palettája – színházi és könyvbemutató, Braille-írású válogatáskötet kiadása, „Száncsegő” gyermekprogramok, a Weöres témavonat elindítása, az „énekelt” Weöres koncert, filmvetítés – a lehető legszélesebb körben kívánta népszerűsíteni a magyar kultúrát, tudatosítani azt az értékelvőséget, amely nélkül aligha képzelhető el hiteles országmárka.

5.5. Hungarikumok

A közösségi oltalom alatt álló hungarikum különleges, egyedi, jellegzetes nemzeti érték. A hungarikum egy védjegy, olyan nemzeti értéket jelöl, amelyeknek a védelméről és ápolásáról a magyar nemzeti értékekről és hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény rendelkezik (mód.: 2015. évi LXXX. törvény). Ebből kiindulva a hungarikumok mindenképpen olyan tárgykört alkotnak, amely fontos eleme lehet az országmárka-építésnek.

A magyar nemzeti értékekről és hungarikumokról szóló törvényt 2012 áprilisában fogadták el, majd 2012 októberében megalakult a Hungarikum Bizottság, 2013. április 17-től pedig hatályossá vált a törvény végrehajtási rendelete a magyar nemzeti értékek és a hungarikumok gondozásáról. A törvényalkotó kimondott akarat az volt, hogy örökségünket, a magyar kultúra évezredes értékeit, a magyarság szellemi és anyagi alkotásait, ember alkotta és természet adta értékeit átfogó értéktárban összesítse. A törvény elfogadásával az Országgyűlés egyúttal kinyilvánította, hogy a nemzeti értékeket az egyetemes értékek részének tekinti, ami a magyarság múltjának, jelenének és jövőjének dinamikusan fejlődő tárháza, az értékalapú nemzeti összefogás alapja.

A hungarikumok védelmének és gondozásának célja e nemzeti értékeknek széles körű hazai és külföldi bemutatása, megismertetése, nyelvi, szellemi, kulturális, gazdasági teljesítményünk, természeti és épített értékeink elismertetése, valamint az országmárka erősítése. Ez utóbbi említése egyértelműen jelzi, hogy a hungarikumokkal a Magyarország-kép megalkotásánál mindenképp számolni kell, sőt, egyre hangsúlyosabb eszköze és egyben csatornája a brandépítésnek. Például a hungarikumok lehetséges közvetítő elemként szolgálhatnak egy-egy turisztikai célterület felkeresésében és megismerésében, Hungarikumainkra alapozva olyan példa nélküli, eredetiségében egyedi „termék” hozható létre, amelynek birtokában más országok kínálatával felvehetjük a versenyt. Következésképpen pozitív hatást gyakorolhatnak az országról alkotott képünkre és egyben külső imázsunkra is.³²⁰

Hungarikum-rendezvényekről

A hungarikumok köré szerveződő rendezvények egyre népszerűbbek mind a magyar állampolgárok, mind a turisták körében, ezért alkalmasak arra, hogy – a hungarikumok bemutatásán és népszerűsítésén túl – hozzájáruljanak az országmárka-építés célrendszeréhez.

Az Országos Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Kiállítás és Vásár, a Hungarikum Fesztivál – Minőségi Magyar Termékek Kiállítása és Vására, a 2014-ben először kihirdetett Országos Pálinka- és Törkölypálinka Verseny, az Országos Pálinkaverseny Gyulán, a keceli Kárpát-medencei Pálinka- és Párlatverseny, vagy a Sziget Fesztivál „Hungarikum faluja” egyaránt azt a célt szolgálja, hogy a hungarikumok megmutassák hazánk kincseit a magyar állampolgároknak és a hazánkba látogató turistáknak.

A Hungarikum-rendezvények közül mindenképp kiemelésre méltóak a külföldi rendezésűek (a teljesség igénye nélkül):

- **Auf nach Ungarn – linzi Magyar Napok.** Az 'Auf nach Ungarn', azaz 'Fel Magyarországra' szlogennel meghirdetett háromnapos kulturális és turisztikai nagyrendezvényen hazánkat háromszáznál is több kézműves, borász, turisztikai és gasztronómiai szolgáltató, mezőgazdasági termelő, hungarikumokat előállító szakember, valamint zenei és táncsoport képviselte a Magyar Turizmus Zrt.

³²⁰ Zentai András (2015): Nemzeti értékeink megőrzése – A hungarikumok és a körük szerveződő rendezvények Magyarországon és külföldön. BGF.

szervezésében. Az esemény szándéka hazánk tradícióinak, egyedi nemzeti arculatának bemutatása volt.

- **Magyar Érték és Szépség – Hungarikumok az Amerikai Egyesült Államokban.** A három héten át tartó rendezvénysorozat a Hungarikum Bizottság támogatásával jött létre 2014. április 30. és május 16. között. A roadshow keretében megvalósuló hungarikumkiállítások és divatbemutatók hat helyszínen, köztük Washingtonban, New Yorkban, Miami-ban és Sarasotában zajlottak.
- **Magyar gasztronómiai napok Madridban.** Az először 2014-ben megrendezett esemény a Földművelésügyi Minisztérium, Magyarország Madridi Nagykövetsége és a Magyar Turizmus Zrt. közös szervezésében valósult meg. A rendezvénysorozat öt napon át várta a magyar gasztronómia és hagyományok iránt érdeklődőket a madridi Hotel InterContinental rendezvénytermében.
- **Hungarikumok a Milánói Világkiállításon.** Az észak-olaszországi városban megrendezett világkiállítás fél évig várta az érdeklődőket. Magyarország három integrált témakörben jelent meg: egészséges hagyományok; Magyarország, a víz országa; örökség a jövőnek. A kiállítás alkalmával a hungarikumok és képviselőik számára is lehetőség adódott a megjelenésre. A „Hungarikum Hét” elnevezésű, egyhetes időszakban és azt követően is számos hungarikumkiállítás és előadás megszervezésére került sor.

A felsorolt példák egyértelműen bizonyítják, hogy a hungarikumok egyre fontosabb szeletét jelentik a magyar országmárka-építési törekvéseknek. Meg kell azonban jegyezni, hogy az országmárka belső és külső dimenzióiban egyaránt fontos a megfelelő egyensúly megtartása. A nemzeti identitás megerősítésének és kivételes hagyományaink külföldi bemutatásának a magyar országgép meghatározó elemének kell lennie a jövőben is, ám ez nem válhat kizárólagossá.

5.6. Összegzés

Az országmárka-építés példáinak előbbiekben részletezett momentumai jól megvilágítják az elmúlt évtizedekben tett országmárkázási kísérletek erősségeit és hiányosságait. Az elmondottak alapján kijelenthető, hogy bár voltak szép próbálkozások, az országmárka-építésre irányuló törekvések mindezidáig nem jártak sikerrel. A mai napig nincs olyan Magyarország-márka, amely egységes arculati megjelenés mentén többdimenziós jelentéstartalommal és egységes üzenettel megjelenítené az országot, és amely a fenntartható és hiteles országgép egyik alapvető előfeltételével, a teljes belső azonosulással is bírna. Láthattuk, hogy mindennek a magyarázata több okban is keresendő. Ilyen a túlzóan egyoldalú (marketing) szempontrendszer, az erőforráshiány, az ehhez párosuló politikai akarat hiánya, a szervezeti párhuzamosságok.

Kérdés, hogy a közeljövőben a többnyire sikertelen kísérleteket felválthatja-e egy stratégiaileg átgondolt, megfelelő erőforrással bíró, döntéshozói akarral párosuló országmárka-koncepció és annak tényleges végrehajtása?

Az országmárka ügykörét érintő legutóbbi strukturális változások, a Magyar Turisztikai Ügynökség felállítása a szervezeti kérdések megoldásához vezető útként értékelhető, amely – jelenlegi tudásunk alapján – megfelelő szintű erőforrással és támogató politikai attitűddel is rendelkezik. Ráadásul már most lehet tudni, hogy az MTÜ rövid ideje tartó működésének központi célkitűzésévé vált az új országmárka megalkotása. Ugyanakkor az elmúlt hónapokban napvilágot látott információk és nyilatkozatok arra engednek következtetni, hogy az országmárka-építés marketing- és turisztikai szempontú megközelítésének kizárólagosságán

ezúttal sem sikerül majd túllépni, ami – a „belső” dimenzió fontosságát valló álláspontunkból következően – ismételten aligha eredményezheti egy hiteles és egységes országgép kialakítását.

5.7. Felhasznált irodalom

- Anholt, S. (2002): *Foreword to the Special Issue on Country Branding*. Journal of Brand Management, 9:4–5.
- Anholt, S. (2002): *Nation Branding: A continuing theme*. Journal of Brand Management, 10:1.
- Anholt, Simon (2009): *The Anholt – GfK. Roper Nation Brands Index*.
- Balogh Ágota – Papp-Váry Árpád (2013): *Az EU magyar elnökségének időszaka alatti országimázs vizsgálata és értékelése*. SJE Nemzetközi Tudományos Konferencia.
- Cheverton, P. (2005): *A márkaimázs felépítése – Nélkülözhetetlen útmutató a márkamenedzsmenthez*. Alexandra Kiadó, Pécs.
- Gertner, D. (2004): *Country as Brand, Product and Beyond: a Place Marketing and Brand Management Perspective*. In: Morgan, N. – Pritchard, A. – Pride, R. (Eds.): *Destination Branding – Creating the Unique Destination Proposition*. Elsevier Butterworth Heinemann, Oxford.
- Ham Van, Peter (2002): *A márkás állam felemelkedése: Az imázs és a hírnév posztmodern politikája*. Marketing & Menedzsment, 36. évfolyam, 1. szám.
- Harmath Eszter Nikolett (2011): *Magyarország a világ szemében - Magyarország márkája*. Budapest.
- Jaffe, E. D. – Nebenzahl, I. D. (2001): *National Image and Competitive Advantage – The Theory and Practice of Country-of-Origin Effect*. Copenhagen Business School Press, Copenhagen Imázst váltana Nigéria, Marketing és Média, 2009. április 29. – május 12.
- Jenes Barbara (2005): *Az országimázs alakításának lehetőségei*. Marketing & Menedzsment, Budapest, XXXIX. évfolyam, 2. szám.
- Jenes Barbara (2012): *Az országimázs mérésének elméleti és gyakorlati kérdése*. Doktori (PhD) értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástani Doktori Iskola, Budapest.
- Jenes Barbara (2005): *Az országimázs alakításának lehetőségei*. Marketing & Menedzsment, 39. évfolyam, 2. szám.
- Levine, M. (2003): *A Branded World – Adventures in Public Relations and the Creation of Superbrands*. John Wiley & Sons, Hoboken, NJ.
- Kotler, P. – Haider, D. D. – Rein, I. (1993): *Marketing Places – Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States, and Nations*. The Free Press, New York.
- Kürti László (2001): *Országimázs Központ: Egy állami intézmény működése*. Magyarország politikai évkönyve, 1. szám/2001.
- Nagy Lilla (2010): *EU elnökség és magyar országkép*. Külügyi Szemle, 9. évfolyam, 4. szám.

- Neumeier, M. (2006): *The Brand Gap – How to Bridge the Distance Between Business Strategy and Design*. New Riders, Berkeley, CA Olins, W. [2001]: *How to Brand a Nation*.
- Németh Attila (2009): *A Miniszterelnöki Hivatal helye és szerepe a központi közigazgatásban*. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Politológia, 4. évfolyam.
- Olins, W. (2004): *A márkák – A márkák világa, a világ márkái*. Jászöveg Műhely – British Council, Budapest.
- Szeles Péter (1998): *A hírnév ereje – Image és Arculat*. STAR PR Ügynökség.
- Szeles Péter (2001): *A hírnév ereje – Arculatelmélet*. Alapítvány a public relations fejlesztéséért, Budapest.
- Papp-Váry Árpád Ferenc (2003): „Brand new image?” vagy „Nem brand image?” Marketing & Menedzsment, 37. évfolyam, 3. szám.
- Papp-Váry Árpád Ferenc (2006): *Országmárkázás – Hildreth és Walsh*. PR Herald, Online Public Relations Magazin.
- Papp-Váry Árpád Ferenc (2007a): *Recenzió Simon Anholt és Jeremy Hildreth „Brand America – The Mother of All Brands” című könyvéről*. Marketing & Menedzsment, Budapest, XXXIX évfolyam, 2. szám.
- Papp-Váry Árpád Ferenc (2007): *Az országmárkázás szerepe és hatásai – Országimázs a kibővült Európai Unióban*. PhD-disszertáció, kézirat, Nyugat-Magyarországi Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar.
- Papp-Váry Árpád Ferenc (2007): Márkaépítés a 21. században, In: Svéhlik Cs. (szerk.): *Marketing a 21. században – Trendek és kihívások*. KHEOPS Automobil-Kutató Intézet, Mór.
- Papp-Váry Árpád Ferenc (2009): *Nem segít a lúzer imázs – Újragondolt országimázs*. Marketing és Média.
- Papp-Váry Árpád Ferenc (2009): *Országmárkázástól a versenyképes identitásig – A country branding megjelenése, céljai és természete*. Marketing & Menedzsment, 43. évfolyam, 2. szám.
- Papp-Váry Árpád Ferenc (2011): *Az országmárkázás elmélete és gyakorlata*. Reklámszövetség.
- Papp-Váry Árpád – Gyémánt Balázs (2009): *Az arculat szerepe az országmárkázásban – Országnevek, ország szlogenek, országlogók*. Marketing & Management, 43. évfolyam, 2. szám.
- Piskóti I. – Dankó L. – Schupler H. – Büdy L. (1997): *Régió és településmarketing – egy tudatos koncepció a nemzetközi és hazai gyakorlat példáján*. Miskolci Egyetem.
- Princzinger Péter: *Olimpia és országmárka*. „Az Olimpia sok szempontból” konferencia, PPT, 2016.
- Rendon, J. (2003): *When Nations Need A Little Marketing*. New York Times.
- Zentai András (2015): *Nemzeti értékeink megőrzése – A hungarikumok és a köréjük szerveződő rendezvények Magyarországon és külföldön*. BGF, 2015.

Internetes források:

- <http://itthon.hu/sajtoszoba/2005--felev/talent-for-entertaining>
- <http://www.magyarmagic.com/>
- http://magyarhirlap.hu/cikk/48907/Rogan_Antal_A_kormany_rovidesen_dont_az_uj_turisztikai_ugynoksegről
- <https://turizmus.com/szallashely-vendeglatas/orszagmarka-20-budapest-sikerre-van-itelve-1134398>
- <https://mno.hu/gazdasag/oszre-uj-orszagmarka-keszul-2402071>
- <http://magyaridok.hu/gazdasag/uj-alapokra-kerult-bor-es-gasztromarketing-iranyitasa-magyar-turisztikai-ugynoksegnel-1819252/>
- <http://www.origo.hu/utazas/20100209-beutazo-turizmus-magyarorszag-budapest-orszagmarketing.html>
- <https://www.slideshare.net/OrlandoKen/the-brand-gap-by-marty>
- <https://mno.hu/grund/hogy-otthon-erezzuk-magunkat-800993>

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadványa.

Kiadó: Nemzeti Közszerológálati Egyetem; Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó: Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő: Kiss Eszter

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „**A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése**” című projekt keretében készült el és jelent meg.