

Tamás András

### III. rész

## A Kormány és egyes kormányzati testületek eljárási alapkérdései

### 1. Előzmények, előfeltevések

Az itt tárgyalt eljárás a *magyar kormány* működése.

A Kormány működése – eljárásnak értelmezve vagy eljárási jogi értelemben – jellegzetesen egyedi; különösen a kormánynak az állami szervek hierarchiájában elfoglalt tényleges helye, hatásköre és feladatköre alapján, vagyis térben, időben, társadalomban, normatív rendben és rendszerben elhelyezhetően.

Magyarországon kormány – mint miniszteriális kormányzás – 1848. március 17-étől létezik jogilag, ténylegesen április 12-étől. Alapja az *1848. évi III. törvénycikk*, amely szerint a kormány (akkori elnevezéssel *minisztérium*)<sup>1</sup> tevékenységéért politikai és jogi felelősséggel a királynak (államfőnek) és az országgyűlésnek tartozott. A korábbi, rendi kormányzati rendszer – királyi kancellária, helytartótanács, kamara – megszűnt. Első kormányunk helyett 1848. szeptember 28-ától ideiglenesen Országos Honvédelmi Bizottmány létesült; a fontosabb ügyeket Kossuth Lajos kormányzó-elnök és irodája intézte. 1849 májusától ismét miniszteri kormány működött – 1848. augusztus 11-ig. A szabadságharc leverése utáni neoabszolutizmusban Ferenc József császár felszámolta a magyar alkotmányos kormányzást, amely a kiegyezéssel<sup>2</sup> – az Osztrák–Magyar Monarchia létrejöttével – jelent meg ismét, s 1918-ig tartott.

Az első világháború utáni, válságos, zavaros helyzetben – 1918 novemberében – hozott „néphatározat” szerint az ország népköztársaság lett, majd 1919. március 21-től augusztus 1-ig Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság. E proletárdiktatúra kormánya (Forradalmi Kormányzótanács) nem miniszterekből, hanem népbiztosokból állt, s rendeleti úton hozott „törvényeket”. A nép- és tanácsköztársaság jogszabályait az alkotmányosság helyreállításáról szóló *1920. évi I. törvénycikk* helyezte hatályon kívül, egyúttal rendezte a Magyar Királyság lényeges állami intézményeit, így a végrehajtó hatalmat ténylegesen gyakorló felelős Minisztérium (kormány) és az államfő (kormányzó) jogállását.

<sup>1</sup> A kormány neve kezdetben ministerium, összminisztérium, később népkormány, minisztertanács, Forradalmi Kormányzótanács, Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány, minisztertanács (kormány), jelenleg kormány. A minisztérium megjelölés – szinte a kezdetektől – egy miniszter munkaszervezetét is jelenti. Ettől függetlenül a jogszabály szövegében a minisztérium szó 1947-ig olykor kormányt jelent.

<sup>2</sup> 1867. évi XII. törvénycikk.

A második világháború végén ismét diktatúra következett. 1944. október 16-ától Szálasi Ferenc miniszterelnök, november 4-től államfő (nemzetvezető) is, legfeljebb 1945 márciusáig.<sup>3</sup> 1946-tól Magyarország köztársaság (1946. évi I. törvénycikk), 1949-től 1989-ig népköztársaság (1949. évi 20. törvény),<sup>4</sup> 1989. október 23-ától köztársaság (1989. évi XXXI. törvény). A népköztársaságban a kormány neve „minisztertanács” (1949. évi XX. törvény 22. §), 1956 novemberétől „Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány”, amit törvényben először az 1957. évi I. törvény vezetett be, majd ugyanezt az 1972. évi I. törvény „vezette ki” a jogrendszerből, helyette a „minisztertanács (kormány)” megjelölést alkalmazta. 1990-től a „kormány” megnevezés használatos jogszabályokban.

A kormány eljárási szabályainak értelmezése időben 1848-tól napjainkig terjedhet, a jelenlegi szabályok *előzményeként*, s nem jogtörténeti áttekintésként, amely másféle módszerrel készülhet. Ami a régebbi szabályokból ma is érvényesül, karakterisztikája valamilyen módon beépül a mostaniba, az nyilvánvalóan előzmény vagy akár releváns előtörténet. Ami így nem érvényesül, nem számít. A kormányzás bizonyos időszakai ebből a szempontból figyelmen kívül hagyhatók, vagyis az Országos Honvédelmi Bizottmány, a neoabszolutizmus, Károlyi népkormánya a népköztársaságban, a tanácsköztársaság, Szálasi uralma, az Ideiglenes Nemzeti Kormány. Ezek válságos, rendkívüli, nem konszolidált időszaki működések; a neoabszolutizmust kivéve rövidek, és az Országos Honvédelmi Bizottmány kivételével meglehetősen dicstelenek is. Az akkori kormányzás eljárási módja, szabályossága nem vált később is gyakorlattá vagy hagyománnyá, annak ellenére, hogy a népi demokrácia idején a Károlyi-kormányt, a tanácsköztársaságot és az Ideiglenes Nemzeti Kormányt nagy becsben tartották, sőt érdemeit vagy történelmi jelentőségét törvénybe foglalták.

Nyilvánvaló lehet, hogy közpolitikai, illetőleg alkotmányjogi értelemben az államforma vagy a kormányforma számít, befolyásolhatja a működést. Magyarország 1848-tól 1946-ig királyság, utána köztársaság. Némi „szépséghibával” vagy szükséges pontosítással. A királyság ténylegesen 1867-től legfeljebb 1918-ig tartott mint alkotmányos monarchia, közpolitikai közjogi elvként 1946-ig. Utolsó 26 évében – amelyet neoliberais humoristák és más heccelődő jogtudósok „király nélküli királyságnak” neveztek – közjogi intézményei alapján inkább elnöki köztársasághoz hasonlított.<sup>5</sup>

A kormány működését is érintheti az, ha a *jogrendszer* kizárólag *kodifikált jog* vagy ha a *szokásjog* is elismert. Hazánkban a királyság idején jogforrás volt a szokásjog is, bár ennek semmi köze a királysághoz; az alapjában véve a magánjogban, csekély mértékben a közigazgatási jogban fordult elő,<sup>6</sup> s kizárt volt a büntetőjogban. A szokás, illetve szokásjog a közigazgatási jogban olykor eljárási jellegű vagy tartalmú, vagyis szervezetek működését, tevékenységük módjait jelenti, ha azt jogszabály formálisan nem részletezi. A szokásjog elismerését kifejezetten nem tiltja jogszabály ma sem, a hatályos jog szövegében maga

<sup>3</sup> 1944. december 21. és 1945. november 15. között az Ideiglenes Nemzeti Kormány működött – párhuzamosan a megszálló szovjet katonai igazgatással –, „törvényeket” alkotva az Ideiglenes Nemzetgyűlés helyett.

<sup>4</sup> A *Magyar Közlöny* (1945 januárjától az állam hivatalos lapja) 1949. augusztus 20-i 174. száma arab számmal közölte a Magyar Népköztársaság Alkotmányát, minden korábbi (és későbbi) gyakorlattól eltérve. (A köztársasági elnök mellett nem a miniszterelnök, hanem természetesen a miniszterelnök-helyettes, Rákosi Mátyás írta alá.)

<sup>5</sup> CSEKEY István (1937): A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Magyar Szemle*, 29. évf. 1. sz. 5–16.

<sup>6</sup> LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. (Harmadik kiadás.) Budapest, Attila Nyomda. 270–272.

a „szokásjog” szó sem fordul elő, az arra való hivatkozás pedig nem létezik a joggyakorlatban. A szokásjog régen elvileg érinthette egyfelől bármelyik jogszabály érvényességét, mint tényező a mindenkori jogalkotás számára, másfelől rendezhette például a kormány működését vagy a miniszterek tevékenységét. Az utóbbi 90 évben azonban közjogász nem állította azt, hogy a kormány eljárási joga szokásjog lenne, bár mindeddig nem készült kormányzati eljárás vagy rendtartás című törvény, és egyetlen kormány sem kísérelte meg eljárását a bírói perjog, az országgyűlés házszabálya vagy a közigazgatási eljárás szabályai szerint folytatni.

A kormány önálló, egyedi állami szerv, amely saját rendszerében működik. Ez jogilag is meghatározott, bár olykor nem nyilvánvaló. Eljárása látszólag nagyon leegyszerűsíthető, például összefoglalható néhány oldalnyi ügyrendben vagy működési szabályzatban; ugyanennek a „háttéranyaga” viszont egy terjedelmes jogszabálytömeg, amelyből persze mindig csak néhány szükséges az egyes ügyekben. A kormányzati működés folytonosságában több olyan eljárási szabályosság érvényesül, amely szinte a kezdetektől fogva létezik, és alig változik az idők folyamán. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy ezek értelme vagy jelentősége meglehetősen mást jelent most, mint korábban. A technikai kivitelezés magától értetődően változtat az eljáráson, viszont érdemben nem érinti azt.<sup>7</sup>

## 2. Az eljárás alanya

Eljárási értelemben alany lehet az *aktív alany*, aki az eljárást lefolytatja. *Passzív alany* az, akire az eljárás, illetve az eljárásban hozott döntés vonatkozik. Kormányzati eljárásban az aktív alany a jellegzetes – alapjában véve a kormány –, a passzív alany sokféle lehet, de szinte semmiképpen sem nevezhető ügyfélnek.

A *Kormány* miniszterekből és miniszterelnökből álló testület. Az állami szervek hierarchiájában elfoglalt helyét és hatáskörét általánosan a mindenkori alkotmány állapítja meg. Először az *1848. évi III. törvénycikk*, amely a történeti alkotmány részének tekinthető, majd az 1949-es alkotmány, jelenleg az Alaptörvény. A Kormány tagjai a *miniszterek*, önálló hatáskörű döntéshozók, szakigazgatást irányítanak, felügyeletet, ellenőrzést gyakorolnak, rendeletet alkotnak stb. Mindez nem lehet ellentétes törvénnyel vagy a kormány döntésével. Eljárási értelemben nem a miniszterek önálló alanyiságából következik a testület önállósága, továbbá a kormány hatáskörgyakorlásában nem a Kormány tagjainak hatásköre összegződik, hanem az eredendően önálló, egyedi alanyiség, illetve hatáskör, amely a miniszterénél magasabb a hierarchiában.

A kormány tagjai nem feltétlenül reszortot vezető, szakigazgatást irányító miniszterek, vagyis lehetnek tárca nélküli miniszterek is. A magyar kormányban jellegzetesen ilyen volt a király személye körüli miniszter (1920-ban megszűnt), de gyakran ilyen a miniszterelnök is. Egyéb tárca nélküli miniszterek az első világháború utáni korszakban kaptak ideiglenes megbízást, a szakminiszteri tárcák száma – hagyományosan – akkor még nyolc volt. Az 1949-es alkotmány kiadásától folyamatosan funkcionáló *minisztertanács elnökhelyettese*

<sup>7</sup> Az első kormányaink idején például használható gyorsírás, írógép még nem létezett. A kézzel írt iratok, jegyzőkönyvek olyan távolinak tűnnek ma, amikor már írógépet vagy telefaxot sem használnak, hogy szinte elképzelhetetlen, hogy ezzel a módszerrel hogyan lehetett egy előterjesztést alaposan, időben elkészíteni.

és az időnként létező *államminiszter* egyaránt tárca nélküli miniszter volt. A népköztársaságban ezek állami-politikai jellegű intézmények. A miniszterelnök-helyettes például kevésbé helyettesít, inkább a feladatkör-megosztás működik – a párt elképzelései szerint.<sup>8</sup> 1990-től ez a gyakorlat megszakadt, az elnök helyettesítését másképp oldották meg. Jelenleg hivatalosan három miniszterelnök-helyettes van.<sup>9</sup> A népi demokrácia idején a Kormány tagja volt az Országos Tervhivatal elnöke (nem nevezték tervgazdálkodási miniszternek) és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke. A Kormány tagjai közül figyelemre méltó a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatásköre, amelyet jelen összeállítás önálló fejezetben tárgyal.

A Kormány eljárási alanyisága szempontjából a *miniszterelnök* helyzete kiemelkedő és egyedi jellegű. Az eljárásban nyilvánvaló, hogy a kormány mint testület akkor alany, ha van *elnöke* is. Ehhez tartozó alapvető szempont, hogy az *elnök* helyettesíthető-e, s ha igen, akkor hogyan, továbbá a miniszterelnök milyen ügyekben helyettesítheti *kormányát*. A miniszterelnök helyettesítését a hatályos jog rendezi. A miniszterelnök bizonyos esetekben magától értetődően képviseli a kormányt, mi több, vannak olyan helyzetek, amelyben bármelyik kormánytag képviselheti a kormányt. Az eljárás szempontjából nem a képviselő, hanem a teljes eljárásra jogosultság számít, vagyis az, hogy az magában foglalja-e a döntéshozatal is. Törvényi felhatalmazás erre adható. Ettől függetlenül ténykérdés, hogy eddig mi történt, a kormánya helyett hozott-e döntést magyar miniszterelnök.

A Kormány, illetőleg a miniszterelnök tevékenységét *különbőféle szervezetformák segítik*, döntés-előkészítő, véleményező, tanácsadó, szervező vagy más hasonló tevékenységgel. Olyan testületek, amelyek nem jogi döntéshozó szervek, többnyire időszerű kérdésekkel, megoldásokkal foglalkoznak, és időszakos, vagyis nem állandó szervezeti egységet képeznek. Feladatkörük van, hatáskörük többnyire nincs. A monarchia idején alig fordult elő, később is ritkaság volt; a népi demokrácia végén működött kormánykabinet, különösen 1990 után nőtt meg számuk, jelentőségük. Elnevezésük lehet *kabinet*, *bizottság*, *kollégium*, *szakértői bizottság*. Jelenleg kormányzati döntéshozatali szakmai döntés-előkészítő fórum a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság és a Nemzetbiztonsági Munkacsoport. Kormányzati szakpolitikai döntéshozó fórum jelenleg a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Nemzetbiztonsági Kabinet, valamint a Nemzetpolitikai Kabinet.

Végül *aktív alany* eljárási szempontból az is, aki ugyan nem az eljárás lefolytatója, de *kezdeményezője*, *előkészítője*, vagyis aki *előterjesztést nyújthat be* a Kormánynak.

<sup>8</sup> Magyarországon miniszterelnök-helyettes önálló, tárca nélküli miniszterként először 1944-ben, Szálasi Ferenc kormányában volt. 1946 tavaszától ismét létezett helyettes, a kommunista párt érdekérvényesítése céljából, jogilag, alkotmányba foglalva 1949-től 1990-ig ténylegesen is. Például Lázár György kormányában 1987-ben – talán a párt dilettantizmusa vagy bizalmatlansága jeleként – 5 miniszterelnök-helyettes működött, akikre bizonyára nem helyettesítőként lehetett szükség, holott az elnök és a miniszterek egyaránt az egyetlen párt „káderei” voltak. Egészen más politikai helyzetben, Antall József kormányában (1990–1993) ennél is több, 6 tárca nélküli miniszter volt egyszerre hivatalban, de egyik sem az elnök helyettesítésére.

<sup>9</sup> Lásd a miniszterelnök-helyettesek kijelöléséről szóló 1/2018. (V. 22.) ME rendeletet. A Statútumrendelet alapján a miniszterelnök a rendeletben kijelölt miniszterelnök-helyettes tekintetében meghatározza a helyettesítése rendjét [2. § (4) bekezdés]. A miniszterelnök általános helyettese jelenleg tárca nélküli miniszter, aki a Kormány egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért, nemzetpolitikáért és nemzetiségpolitikáért felelős tagja [32. § (1) bekezdés]. Miniszterelnök-helyettes továbbá a belügyminiszter [a nemzetbiztonságért felelős – 40. § (1) bekezdés], valamint a pénzügyminiszter [a gazdaságpolitikáért felelős – 64. § (1) bekezdés].

Jelenleg előterjesztést nyújthat be a Kormány tagja, feladatkörében a kormánybiztos,<sup>10</sup> továbbá a Kormány döntése alapján vagy a miniszterelnök előzetes hozzájárulásával más szervek és személyek.<sup>11</sup>

*Passzív alany* az lehet, aki semmiképp sem sorolható az aktív alanyok közé – ez igen széles kör, amit csak tovább szélesíthetne az, ha passzív alany az lenne, *akire a Kormány döntése kötelező*. A kormányzati döntés egyik formája a kormányrendelet, *mindenkire* érvényes jogszabály, hatálya még a megalkotásában részt vevőkre és az általuk létező testületekre is kiterjed. A passzív alany ritkán vagy kivételesen lehet néhány vagy akár egyetlen jogalany, akiről a kormányzati döntés szól. Ezért nincs olyan jellegzetessége, amely alannyá teszi, az a Kormány döntése, ami az *általános* feladat- és hatáskörből következően általános. Lehetséges pontosítása a kormányzati *hatáskör* (lehetséges pontos) megállapítása.

### 3. Hatáskör a kormányzati eljárásban

A hatáskör azt írja elő, hogy *ki*, milyen *tárgyú* ügyben járhat el. Vagyis az eljárás (pozitív) *alanyának* a megjelölése, figyelemmel az eljárás *tárgyára* is. Kormányzati eljárásban az alany a Kormány – nyilvánvalóan *egyedi*, egyetlen példányban létezik –, az eljárás tárgya nagyon sokféle, amit gyakran úgy értenek, hogy az mindenféleképpen kiterjed, tehát *általános*. Ebből legfeljebb arra lehet következtetni, hogy a kormány hatásköre például az *illetékesség* fogalmával nem pontosítható. (Ha rendkívül ritkán létezik is „ellenkormány”, a probléma megoldása nem valaminő illetékességi szabály alkalmazása.) A hatáskörnek önmagában van jelentése, ezt illetékességi szabály nem egészítheti ki.

*Az eljárás tárgya* nélkül nincs hatáskör, vagyis, ha a Kormány hatásköre „általános”, ez korántsem magától értetődő, gyakorlati, empirikus fogalom. Inkább valamilyen viszonyítást fejez ki, például más állami szerv, másféle hatásköréhez képest általános. Ezúttal elsődleges és alapvető összehasonlítási lehetőség az egyes miniszterek – szaktárcák – által gyakorolt hatáskör, mindazok a tárgyak vagy tárgykörök, amelyekre a Kormányt alkotó miniszterek hatásköre kiterjed, az *a Kormány hatásköre is*. A kormány hatásköre kiterjed arra is, amit pillanatnyilag miniszter által vezetett szakigazgatás még nem érint, de nincs akadálya az adott tárgykörben minisztériumi igazgatás bevezetésének. Az említett kérdés alapján véve alkotmányjogi természetű, ám eljárási jogi értelemben is számít, és eleinte nagyon egyszerűnek tűnik, talán azért is, mert jogilag alig szabályozott. A 20. század folyamán a kormányzás tartalma többször lényegesen, eljárása, kivitelezési módja azonban

<sup>10</sup> Kimondottan régi intézmény: a kormány nevében eljárni jogosult felhatalmazott, meghatározott feladatkörben, illetve hatáskörben. Például gróf Tisza Lajos Szeged árvíz utáni újjáépítésének kormánybiztosa 1879-ben; az 1924-ben létesített Magyar Nemzeti Bank törvényességi felügyeletét is kormánybiztos látta el; kirendelésükről az államfő intézkedett. 1946 után egészen másféle kormánybiztosok léteztek; státusuk később is változott. Jelenleg a kormánybiztost a Kormány nevezi ki [Ksztv. 31. § (1) bekezdés].

<sup>11</sup> 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről, 26. pont (1) bekezdése.

olykor elhanyagolható mértékben változott.<sup>12</sup> Az *Alaptörvény* jelenleg kimondja, hogy a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.<sup>13</sup> Hasonlóan általános szabályt tartalmaz a *miniszterelnök* feladat- és hatásköréről a Ksztv. 18–19. §-a.

Ez a meghatározás még egy szempont bevezetésével pontosítható; azzal, ha tartalmazza az eljárás lehetséges *eredményét*, s ez nevezhető az eljárás *tartalmának*, amelyet külön célszerű tárgyalni. Itt egyelőre elegendő azt jelezni, hogy a hatáskör gyakorlásának ez mint lehetséges célja, összefüggésben áll az eljárás *tárgyával* (bizonyos értelemben annak is nevezhető). Az Alaptörvény említett része – „[a] Kormány [...] államigazgatási szerveket hozhat létre” – egyaránt értelmezhető a Kormány céljaként és az eljárás tárgyaként, nem lépve ki az eljárási értelmezés kereteiből. Másként kifejezve, az eljárás mérhető tényleges eredménye összefügg lehetséges céljával és tárgyával, ezért nem mindegy, hogy a hatáskör gyakorlása mit *eredményezhet*, illetve mi annak a *tényleges* eredménye. Vagyis az is hatáskör kérdése, hogy az eljárás alakítása – például az abban való részvétel – mennyiben lehetséges másnak, vagy ha az eljárás valamilyen döntéssel zárul, azt ki kifogásolhatja, ki változtathatja meg stb., mintegy a döntés határai és hatásaiént.

Lehet, hogy ezzel összefüggésben magától értetődőnek tartott például az, hogy kormányzati eljárás csak bizonyos állami vagy társadalmi *jelentőséget* elérő ügyben folyhat, azaz jelentéktelen ügyekben nem lehet hatáskör. Ilyen szabálya lehet a gyakorlatnak, bár érvényes normaként nálunk eddig nem jelent meg.

A Kormány és tagjainak (miniszterek) hatáskörüközése szinte fogalmilag kizárt a működés eddigi szabályaiból. Nyilvánvaló, hogy a kormány tagjának (miniszternek) hatásköre részletesebben meghatározott, mint a Kormányé, többnyire hierarchikus helyük is nyilvánvaló. A hatáskörök részletesebb megjelölése hiányában is megállapítható, hogy például a Kormány tagja milyen esetben jár el és dönt a Kormány eljárásával, döntésével ellentétesen (amit a Kormány, illetve elnöke nem fogadhat el jogszerűként). Ugyanez fordítva kevésbé nyilvánvaló, vagyis az, hogy mikor lépi túl hatáskörét a Kormány, a Kormány tagjának hatásköre ellenében. (Ha ez bármikor lehetséges, akkor az *ultra vires* ki van zárva, de az is kizárt, hogy a miniszter a maga szakágazatát önálló felelősséggel vezesse.)

A hatáskör gyakorlásának további általános feltétele, hogy az tisztán csak *jogosít*, vagy egyúttal *kötelez is*. Létezhetnek olyan feljogosítások, amelyek csak akkor járnak eljárással, ha az a jogosított elhatározása szerint szükséges, célszerű. Az ilyesmi kivételes, még kormányzati eljárásban is: *diszkrecionálisan* gyakorolható hatáskörnek nevezhető, esetleg

<sup>12</sup> A monarchiában – a kiegyezéstől kezdve, közel 50 éven keresztül – a kormány hatáskörét, eljárását nem rendezte általánosan törvény. A végrehajtó hatalmat – amelybe a kormányzás is beleszámít – gyakorolja. A miniszterek (minisztériumok) száma alig változik, hatáskörük viszont bővül, ami az egykorú jogszabályokból is kitűnik. A hagyományos 8 minisztérium 1920-ban kiegészült az akkor létrehozott külügyminisztériummal. Az 1949. évi XX. törvény általánosan szabályozta a minisztertanácsot, s felsorolta az egyes minisztériumokat – akkor 15 minisztérium működött. Hatáskörébe tartozott a minisztériumok irányítása, a törvények és a Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendeleteinek végrehajtása, a népgazdasági tervek megvalósítása, valamint bármi, amit jogszabály a hatáskörébe utalt. Ez a hatáskör-kijelölés többször változott megfogalmazásában, itt-ott tartalmában is (például a népgazdasági tervek 1990-től aktualitásukat veszítették), 60 év alatt, diktatúrában, majd demokráciában.

<sup>13</sup> Alaptörvény 15. cikk.

diszkracionális döntésre jogosító hatáskörnek. Államigazgatásban, közigazgatásban ma már meglehetősen ritkán fordul elő. A legtöbb esetben a hatáskör gyakorlása olyan jogosultság, amely egyúttal rendszerint meg nem tagadható kötelezettség is. Kormányzati eljárásban ezek megkülönböztetése gyakorlatilag fölösleges, mert a Kormány diszkracionális joggyakorlásából nehezen képes a számára előnyös társadalmi fogadtatást megszerezni munkájához, másfelől nem szükséges számára ennek a formális lehetősége, hiszen hatásköre eseti érdemi gyakorlását minden további nélkül el is halaszthatja.

A hatáskör tényleges tárgya – amire az eljárás, illetve döntés vonatkozik – rendszerint jogszabályban megjelölt, mégpedig *felhatalmazásként*. Tény, hogy 1867-től a Kormánynak (vagy akár a kormány tagjának) adott felhatalmazások száma növekszik. Az utóbbi 30 évben a hatályos jogrendszerben több 100 felhatalmazás<sup>14</sup> található, amely a kormányt jogosítja vagy kötelezi. A felhatalmazás szólhat *egyetlen alkalomra*, vagyis egyetlen eljárás lefolytatására jogosít, vagy nem ilyen időtartományú, tehát annak alapján *különböző időkben újra* folyhat eljárás, külön vagy újabb felhatalmazás nélkül. Ha a felhatalmazásból nem tűnik ki az, hogy egyetlen alkalomra szól, akkor – a magyar joggyakorlat szerint – az mindaddig jogosít és kötelez, amíg az hatályos. Előfordulhat tehát, hogy egy törvényt nem módosítanak, a végrehajtására kiadott rendeletet pedig többször is újraalkotják. Ezek mindenképp számítanak kormányzati eljárásban – hatáskör hiányában nincs döntés –, természetesen nem egyszerre mind, hanem mindig csak az, amelyik tárgya szerint *releváns*, és amelynek az érvényesítéséhez az *alkalom* adott.

*Hatáskör és felhatalmazás* egyaránt kifejezetten jogi fogalom. A Kormány hatásköre általánosan az Alaptörvényből, különösen más törvényből állapítható meg, amit abban rendszerint felhatalmazás tartalmaz. Törvéynél alacsonyabb szintű jogszabály a Kormánynak nem adhat felhatalmazást.

Kormány önmagának nem ad felhatalmazást (ha esetleg mégis, az legfeljebb megállapítás [deklaráció] és nem önjogosítás), viszont elnökét vagy bármelyik tagját jogosíthatja. Kormánynak politikai párt nem adhat felhatalmazást: pártok nem gyakorolhatnak közvetlenül közhatalmat.<sup>15</sup>

#### 4. Az eljárás tartalma

A kormány eljárásának *tartalma* legalább kétféleképp jellegzetes, ha azt a *döntés* vagy az *eljárás* meghatározó tulajdonságának vesszük. A *döntés* általános tartalmi tulajdonsága az, hogy általa jogszabály keletkezik – vagy nem, azaz nem jogalkotói döntés. A kormány *jogalkotói* döntése jelenleg *kormányrendelet* vagy *kormányhatározat* lehet. *Nem jogalkotói*

<sup>14</sup> Ha a hatáskör jogszabályalkotást jelent, viszonylag könnyebb megállapítani annak jogalapját; a jog ismerésének kötelessége nemcsak az állampolgároknak, hanem a jogalkotóknak is vonatkozik. Más esetekben a Kormány jelenlegi ügyrendje szerint más a helyzet: ha a javaslat nem jogszabály megalkotására irányul, az előterjesztésben meg kell jelölni az adott kérdéssel kapcsolatos döntési hatáskör jogalapját is [1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 9. pont *m*) alpont].

<sup>15</sup> Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése.

döntés a *politikai döntés*,<sup>16</sup> amely általános társadalompolitika vagy állami szakpolitika. A kormányzati működésben ezek sokszor csak időbeli eltolódást, fáziskésést jelentenek úgy, hogy először politikai-elvi meghatározás készül, ebből elvi-normatív döntés (a kiadandó jogszabály szükségességéről), majd jogalkotói döntés, amely már nem politikai döntés. *Nem jogalkotói döntés* a politikai döntéseken kívül még *több más* típusként létezik (operatív, ellenőrzés, szervezés, személyi ügy, koordináció, integráció stb. tartalommal). *Nem jogalkotói döntés* a *jogalkalmazói* döntés is, amely elvileg nem lehet a kormánynak sem feladata, sem hatásköre, annak ellenére, hogy időnként egyes filozófuslelkek kétségbe vonnák azt, hogy lehetne olyan jogalkotó, aki nem jogalkalmazó is. Ezzel szemben, a kormányzást ugyan végrehajtó hatalomnak nevezik, a kormányzati tevékenységnek azonban nincs „anyagi joga”, amelyet a kormány tagjai naponta elolvasnak, és munkájukat e szabályok alkalmazásával elvégzik. Többnyire ennek ellenkezőjét teszik: például a már hatályos jogszabályokat módosítják vagy hatályon kívül helyezik, ha az szükséges. Ez valamivel nehezebben kalkulálható eredménnyel jár, mint például a jogalkalmazói döntéseké.

A kormány eljárásának tartalma kifejezetten *az eljárás szabályaira* szűkítve egyszerre viszonylag egyszerű, egyben nagyon is összetett. Az eljárások tartalma az előbbiek szerint lehet *jogalkotói eljárás*, amikor a kormány rendeletet vagy normatív tartalmú határozatot hoz. A magyar kormányok a kezdetektől napjainkig jellegzetesen sok jogalkotói eljárást folytatnak le, és hoznak jogalkotói döntést. Ez a tényleges napirendekből állapítható meg, nem feltétlenül csak a kiadott kormányrendeletek számából. Nyilvánvalóan e körbe tartozik a törvények előkészítése is, amelyeket ugyan az Országgyűlés hoz, ám arról előtte a kormány dönt, ha annak előterjesztője is. (Képviselő által előterjesztett törvényjavaslat az 1990-es évekig nemigen fordult elő.)

A jogszabálytervezetek készítésének szempontjai, követelményei folyamatosan alakultak kezdetől,<sup>17</sup> ezeket többnyire jóval később foglalták jogszabályba. A jogszabályszerkesztés egységesítése, szakmai követelményeinek érvényesítése nem a Kormánynak, hanem az igazságügyminiszternek volt a feladata. Ennek ténylegesen kialakított rendje 1944-től átmenetileg kaotikussá vált, de 1949 után újra rendeződött. 1964-ben a jogszabályok előkészítésének továbbfejlesztéséről kormányhatározat,<sup>18</sup> tíz évvel később a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről törvényerejű rendelet szolt.<sup>19</sup> A Kormány (Minisztertanács) ügyrendje ugyanakkor meglehetősen rövid és nem nyilvános minisztertanács határozat volt. A jogalkotásról szóló első hazai törvény 1988-ban lépett hatályba,<sup>20</sup> a jelenlegi a *2010. évi CXXX. törvény*.

A jelenleg hatályos szabályozás viszonylag önálló, áttekinthető követelményrendszer, amely korántsem egyetlen törvényből áll. A jogalkotásra irányuló jogszabályok

<sup>16</sup> A kormány politikai működéséről politikatudományi értelemben lásd: KÖRÖSÉNYI András szerk. (2015): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris. 109–133. A tevékenységről: PESTI Sándor (é. n.): *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. Elérhető: [www.c3.hu/scripta/szazadveg/18/pesti.htm](http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/18/pesti.htm) (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.) Közjogi értelemben: MÜLLER György (2011): *Magyar kormányzati viszonyok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

<sup>17</sup> A kezdet 1848-tól számítható, Deák Ferenc igazságügyminiszteri működésétől, amikor a jogszabályszerkesztő részleget Szalay László vezette.

<sup>18</sup> 2030/1964. (XI. 10.) Korm. határozat.

<sup>19</sup> 1974. évi 24. törvényerejű rendelet.

<sup>20</sup> 1987. évi XI. törvény.



száma – a felhatalmazásokkal együtt – magas, egyáltalán nem kódexszerűen összefoglalt, ebből közvetlenül csak néhány vonatkozik kifejezetten a Kormányra.

A más tartalmú – azaz *nem jogalkotói* – kormányzati eljárás<sup>21</sup> azonban értelemszerűen nem azt jelenti, hogy az előterjesztés megfelel-e az alkotmányossági, az európai uniós jogi követelményeknek, jogilag alkalmas-e a szabályozási cél eléréséhez, valamint megfelelő eljárásban készült-e. Vagyis a kormány-előterjesztés tartalmi feltételei, az előterjesztés véleményezése *értelemszerűen más mögöttes jogszabályi előírásokat* jelenthet, témától – az előterjesztés tárgyától – függően.

Eljárásjogi értelemben *az eljárás tartalma* lehet *tisztán eljárási* tartalom megállapítása, vagyis cselekmények megkülönböztetése, amit sokan szeretnek kényelmesen aktusoknak nevezni, holott az aktusokat eredetileg a jogalkalmazásra találták ki, perbeli cselekmények és közigazgatási aktusok megnevezésére. A Kormány fogalmilag testület. Hatáskörét, feladatkörét, működési körét tagjai együtt, elnökük vezetésével gyakorolhatják. Ennek ellenére senki sem állítja azt, hogy a kormány nem folytonosan működik, hanem ténylegesen pont addig, amíg egy kormányülés tart, vagyis hetente 1–3 óráig. A Kormány működése nem szűkíthető kizárólag a kormányülések időtartamára. A Kormány működése azonosítható feladat- és hatásköre gyakorlására való felhatalmazása *érvényességének idejével*. Nem azért, mert éjjel-nappal működik, hanem azért, mert feladat- és hatáskörét felhatalmazása időtartamában *bármikor* gyakorolhatja.

Testületként az eljárási tartalom főleg testületi *tárgyalást és döntéshozatalt* jelent. A tárgyalás a Kormány *ülését*, a döntéshozatal a tárgyalt ügy ideiglenes vagy végleges *lezárását*, elintézését jelenti. Hozzá tartozik a tárgyalás és döntéshozatal *előkészítése* is. Az előkészítés alapossága lényeges, azt azonban nem a Kormány, hanem más, erre kijelölt, megbízott, meghatalmazott végzi. A döntés előkészítője és a döntéshozó kormánydöntés esetében szinte sohasem ugyanaz. Kérdés, hogy az eljárás előkészítése – amelyet nem a Kormány teljesít – mennyiben tartozik a kormány saját eljárásához, mennyiben nem, kinek a javát szolgálhatja, mit garantálhat, átadható-e hatáskör az előkészítőnek stb. A kormány-előterjesztés tartalmi elemeit például a Kormány ügyrendje állapítja meg, előterjesztő azonban nem csak a kormány tagja lehet – ami a tárgyi hatály szempontjából rendben is van. Mindez azonban feladatkört érint, s lehet itt is *ultra vires*, nem csak hatáskörben, például ha nem azt hallgatták meg, akit kellett volna.

Jellegzetes döntés-előkészítő a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet, amely annak érdekében dolgozik, hogy a Kormány ülésén vita nélkül lehessen az előterjesztésről dönteni. Az előterjesztést leveheti a napirendről, újabb egyeztetést írhat elő, de azt is javasolhatja, hogy az előterjesztésről a Kormány vita nélkül döntsön.<sup>22</sup>

A Kormány ülésén – napirend alapján – a Kormány tagja és tanácskozási joggal meghívottak vesznek részt. Az előterjesztésről, illetve más döntést igénylő kérdéssről tanácskoznak, amelyet követően a miniszterelnök összefoglalja az elhangzottakat, és kimondja a Kormány döntését. A jelenlegi szabály megegyezik az 1867–1944 közötti gyakorlattal, továbbá a népi demokrácia idején folytatottal is – vagyis formálisan nem szavaztak. 1990 után olykor, egyes

<sup>21</sup> A nem jogalkotói eljárás szabályai nagyvonalúbbak. Eddig egyetlen ügyrend sem tett éles különbséget azon az alapon, hogy az előterjesztés tárgya jogszabálytervezet vagy más, tárgyalni ugyanúgy kell.

<sup>22</sup> 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 39–50., 76. pontja.

kérdésekben igen. Az elnök által kimondott döntés eljárási módként a régi (rendi) magyar országgyűlés gyakorlatában fordult elő.

## 5. Az eljárás karakterisztikája

Az eljárás jellegzetességének vagy jellegadó tulajdonságainak leírása kezdhető egy fogalom-párral, amelynek nincs nagy jelentősége, mégis alkalmas lehet kiindulásnak. A *Kormány eljárása* és a *kormányzati eljárás* olykor szinonima, olykor nem egybevágó fogalom. A *kormány eljárása* szoros értelemben a kormánynak mint a miniszterek testületének, tanácsának feladatai teljesítése, hatáskörének gyakorlása, az a működés, amely lényegében a Kormány ülésén tárgyalásból és döntéshozatalból áll. A *kormányzati eljárás* ugyanezt jelenti, továbbá jelentheti a kormány ülést vagy döntését előkészítő testület vagy személy tevékenységét, bizonyos ügyekben akár döntéshozatalát (például kormánykabinet, kormánybizottság). Működésük, eljárásuk szorosan a kormányhoz tartozik, nem feltétlenül szervezetszerű önállósággal – például a döntés-előkészítő fórumnak nevezett Közigazgatási Államtitkári Értekezlet –, viszont a Kormány nélkül értelmezhetetlenek.

A kormány eljárása és a kormányzati eljárás az eljárásra jogosított *alany* szerinti megkülönböztetésen alapul. Eljárási jogi értelemben legfeljebb az számít e körben, amit a kormány tesz, döntés-előkészítő, véleményező stb. szerveivel együtt. Ki lehetne indulni az eljárás általános *tárgyából* is, esetleg a feladat- és hatáskör valamilyen tulajdonságát általánosítva, bár általános feladat- és hatáskör esetén ez sem egyszerű. A lehetséges *döntés alaki* tulajdonsága szerint *határozat* vagy *rendelet*. Akik ilyen döntés meghozatalában vesznek részt, a kormányzati eljárás résztvevői. Egy *kormányrendelet* mindenképp jogszabály, a *kormányhatározat* nem feltétlenül, de egy részük normatív tartalmú, vagyis jogszabály.

A mindenkori kormány döntéseinek nagyobb része jogszabály vagy jogalkotással kapcsolatos. Léteznek olyan tárgyak, amelyekről jogszabályi alakban kell dönteni, holott közvetlenül nem magatartást szabályoznak, nem jogviszonyt rendeznek. Ami nem jogi szabályozást igényel, az nem eleve politikai döntés, személyi döntés, felügyeleti döntés stb.

Eljárási jogi értelemben szabályozható önmagában például egy állami szerv felépítése, feladat- és hatásköre, valamint működési rendje szabályai mellett annak eljárása is, tisztán vagy túlnyomó részben egyetlen eljárási szabállyal ez nagyon ritkán lehetséges.<sup>23</sup> A magyar jogrendszerben viszonylag részletesen szabályozott a *jogszabály-előkészítés*, a *jogszabályalkotás*, annak egyes műveletei, még eljárási szabályai is – több jogszabályban, és nem valamilyen kódexszerű rendezettségben. E „funkcionális” jogszabályegyüttesről azonban nem állítható például az, hogy ez lenne a kormányzati működés eljárási szabálya. Viszont a Kormány működését szabályozó *ügyrend* jelentős hányadban tartalmaz kifejezetten a jogalkotással kapcsolatos szabályokat.

<sup>23</sup> A bíróságok jogi szabályozása nyilvánvalóan mintaértékű lehet viszonylag hosszabb ideje: az eljárási törvénykönyvek mellett külön törvény rendezi a szervezeti felépítést. A közigazgatási hatósági eljárás vagy korábban az államigazgatási eljárás szabályozottsága más természetű, nagyvonalúbb megoldás. A kormány felépítésének, működésének a jogi szabályozottsága szinte összehasonlíthatatlanul más jellegű; és mégis ezekhez mérhető.

Ha az *ügyrendet*<sup>24</sup> a kormányzati eljárás szabályának vesszük, akkor annak alapján megállapítható, hogy a Kormány működésén kívül a döntés-előkészítő szervekre, fórumokra is irányadó: azok hatáskörét és működését is rendezi (*kormányzati eljárás* értelemben is). A főbb témák a döntések előkészítése (előterjesztés, Közigazgatási Államtitkári Értekezlet), a Kormány ülése, döntései és azok végrehajtásának ellenőrzése, az ülésről készült összefoglaló és hangfelvétel, amiről a Ksztv. is rendelkezik, amely meghatározza a miniszterelnök feladatait (továbbá javadalmazását és juttatásait). Az ügyrendből – s más vonatkozó jogszabályokból is – nyilvánvaló, hogy a *Kormány működése* – döntés-előkészítés, tárgyalás, döntéshozatal – többnyire *egy előkészítő eljárási folyamat befejező része*. Eljárási szempontból is elkülöníthető nem kormányzati szintű előzményeitől, ez az állami eljárásnak rendszerint befejező, legmagasabb szintű összetevője vagy része. Szabályozottsága – eljárási értelemben – feltűnően különbözik például a bírói vagy a közigazgatási hatósági eljárástól. Ha az eljárási jog klasszikus modelljéhez, a polgári perrendtartáshoz hasonlítjuk, még az is kérdés lehet, hogy egyáltalán tekinthető-e eljárási jognak.

A jogalkalmazási eljárás elvei, garanciái, axiómái itt ugyanis nemigen érvényesülnek. Más kérdés, hogy erre – feltevés szerint persze – nincs is szükség, mert a kormányzati eljárás *eleve nem jogalkalmazás*. Vagyis ebben az eljárásban nincs ügyfél és nincs olyan tárgyi jog, amelynek az alkalmazásával az ügyfél alanyi joga megállapítható lenne. A kormányzás nem abból áll, hogy a hatályos jogszabályokat végrehajtják, az ezeknek megfelelő egyedi döntéseket fogantatosítják, hanem elég gyakran éppen ennek az *ellenkezője* történik: a hatályos jogszabályokat felülvizsgálják, módosítják, hatályon kívül helyezik. A jogalkalmazó döntése a hatályos jog alapján kiszámítható. A *jogalkotás* ugyanezen az alapon kevésbé: *rosszul kalkulálható és rosszul programatizálható*.

A hatályos jog azonban mindaddig, amíg azt nem változtatja meg vagy nem helyezi hatályon kívül a jogalkotó, értelemszerűen *köti a kormányzást*, épp kormányzati tevékenységében vagy kormányzati hatáskörének gyakorlásában. Eljárásban lehetséges ez is, de nem jogalkalmazói eljárásban. A kormányzásnak, jogalkotásnak elvei és szabályai vannak, eljárási szabályai is, ám ezek olykor még nem is kodifikáltak, tehát sokkal változékonyabbak, mint a jogalkalmazásé. Jogalkotás során az eljárás például annyiban nyilvános, hogy a tervezetet bárki megismerheti és akár véleményezheti is. A Kormány ülése viszont nem nyilvános. A Kormány döntése jogorvoslattal nem támadható. Természetesen megismerhető – ha ez jogszabály, ki kell hirdetni, ha nem, arról kötelező tájékoztatni. Saját döntése köti, de ezt a megfelelő módon – később – megváltoztathatja, ha normatív tartalmú, hatálya idején, ha nem normatív tartalmú, érvényessége idején.

A kormányzati eljárás rendezése mindenkor *a tényleges gyakorlat* szabályba foglalása (legalábbis ilyennek tűnik 1990-től és korábban is), szabályainak jelentékeny részét ugyanis az ügyrendben a Kormány maga állapítja meg alkotmányos, illetve törvényes keretek között. A működés során nincs „ellenérdekű” fél, nincs „ellenzék”, mint az Országgyűlésben, Magyarországon azonban kellemetlenkedni a koalíciós partnerek is tudnak egymásnak, még a Kormányban is. Ennek csökkentése *mindenkori kormányzási ésszerűség* lehet, amit formális jogi szabályozással, eljárási joggal legfeljebb korlátozni lehet, de eleve kizárni nem.

<sup>24</sup> A mindenkori Kormány-ügyrendek 1990-től nyilvánosak, előtte nem publikusak és rövidebbek voltak. A jelenleg hatályos 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat és az előző három – 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat, 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat, 1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat – egyaránt módosítottak és nagyjából hasonló terjedelműek.

Ha az eljárásnak két alapeleme, fő szakasza a döntés-előkészítés és a döntéshozatal, akkor az elsőt ténylegesen nem a kormány teljesíti: az eljárásban elválnak egymástól az *elő-készítés*, az előterjesztés megalapozása és a *döntéshozatal*. A kormányzati tevékenység a már folyamatban lévő munka végső vagy befejező szakasza. Magában a döntéshozó tulajdonságai miatt is sajátos, amit nem lehet uniformizálni, de a döntés feltételei alapján sem. Az eljárás szabályozottsága nagyon változatos: vannak szinte szabályozatlan részei, vagy ellenkezőleg, olyanok, amelyekre meglehetősen részletes szabályok irányadók. A gyakorlatban ennek ellenére megfelelően használhatók, mert akik az eljárást folytatják, az eljárás módját, szabályait alkalmazzák, azon alakszerűen változtatni nem akarnak, vagy a módosítást folyamatosan megoldják. Ténylegesen a mindenkori miniszterelnök, illetve a Kormány változtathat az eljárásán, ha azt szükségesnek tartja.

A Kormány döntéseiről lehet bárkinek véleménye, miként a kormányzás egészéről is. Tudósok erről akár „szakvéleményt” is alkothatnak, amiről szintén sokféleképp lehet vélekedni. Mindenesetre pillanatnyilag úgy tűnik, hogy a kormányzás vagy a Kormány döntéseinek „jósa”, megfelelősége, minősége vagy más tulajdonsága nem abból következik, hogy a kormányzati eljárás szabályos-e, vagy hogy az eljárás kifogástalanul rendezett, vagy sem. Ezen a döntési szinten az eljárás túlzott formalizálása vagy megkötése nem javíthat a működésen, de lehet, hogy nem is ronthat. Ha bármelyik vagy mindkettő helytálló, akkor az eljárás tényleges, részletes, alapos kodifikálása lehet hogy nem káros, de csaknem biztos, hogy fölösleges.

## 6. Összegzés

A kormányzati működés eljárási jellegű szabályokkal való rendezése Magyarországon 1990-ig – a maihoz képest – *részleges és egyszerű* volt; főleg a Kormánynak adott általános és egyes ügyekre szóló konkrét (eseti, tárgyköri) felhatalmazásokból, valamint a feladatkör csaknem teljesen általános megnevezéséből állt. A Kormány tanácskozásának (ülésének) eljárási szabályai – ha egyáltalán írásban rögzítettek – rövid, egyszerű, ritkán változó, nem publikus iratok.

Az 1990-es kormányváltástól a kormányzati működés – a társadalmi feltételrendszer (például politikai, jogrendszeri, gazdasági, kulturális stb. viszonyok) változásával – új helyzetbe került, tartalmilag átalakult. A kormány eljárása is változott: ügyrendje *részletesebb és összetettebb* a korábbiaknál. Eljárási jogi értelemben megkülönböztethető minden más eljárástól, de önmagában véve most nem alakítható ki belőle olyan viszonylagosan önálló eljárási jogi szabályrendszer, mint például a *Pp.* vagy az *Ákr.*

A kormány általános feladat- és hatásköre folytán lehetne önálló eljárási jogot alkotni, akkor is, ha ez egyúttal más (elhatárolandó) hatáskörökhöz kapcsolódik. Ehhez azonban egységes, rendezhető, viszonylag stabil alany-tárgy-tartalom meghatározás lehet szükséges. Feltételei jelenleg hiányoznak (ez nem „rossz” és nem „jó”, csak tény); az alanyi körön belül a miniszterek reszortja (feladat- és hatáskör) szinte négyévenként változik, a minisztériumokkal<sup>25</sup> és a háttérintézményeikkel együtt. Az eljárás tárgya, azaz a feladat- és hatáskör meghatározó tulajdonságai még gyorsabban módosulnak, mint az előbb említettek.

<sup>25</sup> Ez lényegében az a szakértői hálózat, amely az előterjesztéseket megalapozza és elkészíti.

Végül a tartalom (leegyszerűsítve, a döntés jogi vagy nem jogi alakban lehet-e eredményes, hasznos, végrehajtható stb.) is változékony, szinte a külföldi divatok szerint, hogy szabályozás vagy – ellenkezőleg – dereguláció szükséges. (A külföldi „divat” lehet egy európai uniós elképzelés forszírozása is.) A változékonyosság rendszerszintű – mindhárom alapkategória-összefüggést érinti –, *az egységes eljárási jognak nem kedvez*, ahhoz legalább kettőt stabilizálni kellene az említett háromból.

A szabályozás gyakorlatilag *használható jelenlegi alakjában* is; szinte lényegtelen, hogy ebben a formában a „jó kodifikáció” mintájának képzelhetők-e – különösen együtt szemrevételezve – a szabályai. Az, hogy a Kormány és segédszervei, azaz egyes kormányzati testületek eljárási szabályai gyakorlatilag használhatók, abból is megállapítható, hogy a Kormány a hatályos ügyrendjét az utóbbi években lényegesen még nem módosította.<sup>26</sup>

*De lege ferenda* a kormányzati eljárás szabályait tartalmazó jogszabályok akár eljárási jogi alapokon is javíthatók, megújíthatók. Egy kormányzati döntés azonban nem azért jó vagy rossz, mert például a Kormány eljárási szabályai nem jók – kitűnő eljárási szabályok mellett is lehet rossz határozatot hozni, és *vice versa*.

---

<sup>26</sup> A 2018. nyári, némiképp nagyobb terjedelmű módosítás alapvetően a kormányzati szerkezet bizonyos mértékű átalakítása, valamint a Kormány mint teljes testület tehermentesítése érdekében lehetett indokolt.