

Balássy Ádám Miklós¹

Kormányhatározat
– *tanulmány a magyar közigazgatásból*

Bevezető

A tanulmány célja, hogy a magyar jogrendszerben megtalálható kormányhatározati formák sajátosságait ismertessem, ideértve az alaki és az anyagi fogalmaknak a meghatározását, valamint azoknak a (magyar) jogforrási rendszerben való elhelyezését is. További cél, hogy bemutassam az olyan nem ismert kormányhatározati formákat, mint a 2000-es, 3000-es vagy 4000-es kormányhatározatok. A kormányhatározatok a jelenlegi jogtudományi, dogmatikai és gyakorlati szempontok alapján *intern* jogi aktusoknak tekintendők. Álláspontom szerint ugyanakkor található olyan kormányhatározatok, amelyek *extern* jelleggel rendelkeznek, ennek okán pedig a materiális értelemben vett jogszabálynak tekintendők. A tanulmánnyal továbbá állást kívánok foglalni abban a kérdésben is, hogy tekinthető-e a kormányhatározat eredeti hatáskörben megalkotottnak (azaz levezethető-e az Alaptörvényből a kormány felhatalmazottsága a kormányhatározatoknak a megalkotására), vagy sem, és alkalmazható-e a jogszabályokra alkalmazott – eredeti, származékos – dichotómia.

Amennyiben a kormányhatározat *extern* jellegű is lehet, további kérdésként merül fel, hogy egy kormányhatározatnak a közzétételéről kell-e, hogy beszéljünk, vagy annak kihirdetéséről – ennek a keretében vitatandó az is, hogy a nem nyilvános kormányhatározatokban milyen tartalmakat lehet megjeleníteni.

Álláspontom szerint ugyanis vannak olyan kormányhatározatok, amelyek bírnak *extern* tartalommal, azaz kihatással vannak az állampolgárok összességére. Ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy minden kormányhatározat *extern* vagy normatív lenne, mert a kormányhatározatok eredeti céljukat tekintve *intern*ek (azaz az adott szervezetre hatnak) és többségében egyediek. Az *extern* jellegű normatív aktusok pedig nem tekinthetők – azok *extern* mivoltuknál fogva – közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, mert nemcsak az adott szervezetet szabályozzák, hanem az állampolgárok meghatározott (nem egyedi) összességét, így ezeket – materiális értelemben – kvázi jogszabályoknak tekintem. Ugyanis amennyiben egy kormányhatározat *explicit intern* rendelkezéseket tartalmaz, nem feltétlen jelenti azt, hogy annak a kormányhatározatnak a közvetett hatása nem érinti az állampolgárok összességét. Azaz az *intern* aktusok, amelyek az állami szerveknek – vagy azok alárendelt szervezetének – rendelnek feladatot, közvetlenül vagy közvetetten más jogi vagy természetes személyek számára is köteleességet keletkeztethetnek. Ami nem jelent mást, mint hogy az eredetileg *intern* aktusok befolyásolhatják az állampolgárok jogainak az alakulását, amely beavatkozás a tényleges jogalkalmazás területén valósul meg. Így álláspontom szerint azokat a kormányhatározatokat kell „kvázi jogszabályoknak” tekinteni, amelyek *extern* jelleggel bírnak. Tehát egy kormányhatározat tartalma csak akkor alakul át a jogszabályi forma következtében *extern* kvázi jogszabállyá, ha a kormányhatározat tartalma jogszabályként is érvényesülhet.²

Jelen tanulmány nem tér ki a jogalkotási törvény és az Alaptörvény által alkalmazott általánosan kötelező magatartási szabály definíciójának az értelmezésére.

¹ Egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, balassy.adam.miklos@kre.hu

² Paul Laband: *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*. Bd. II. Tübingen–Leipzig, Laupp, 1901. 170. „Wenn der Inhalt als Rechtsvorschrift wirksam sein kann.”

I. A kormányhatározatok általános jellemzői

A kormányhatározatokat kizárólag anyagi vagy alaki szempontból nem tudjuk meghatározni a magyar közigazgatásban.³ Mindazonáltal szükségesnek tartok definiálni egy – általános – *genus proximumot*, így a továbbiakban kormányhatározatnak tekintek minden olyan a *kormányzó hatalom* által – eredeti vagy származékos jogalkotói hatáskörben – megfogalmazott *államakarati aktust*,⁴ amelynek a megalkotására – szokásjogi alapon – alkalmazzák a jogszabályok szerkesztésére vonatkozó rendelkezéseket, a jogalkotásról szóló törvényt,⁵ és azokat a kormányzó hatalom állami vezetés irányvonalának sokoldalú, hosszabb időre szóló meghatározásait tartalmazza, vagy azt igazgatási hatáskörben adja ki, abból a célból, hogy ezzel is megvalósítsa a kormányprogramot.⁶

A kormányhatározatok a kormány⁷ akaratának – alaki formáját tekintve írott – megtestesülései,⁸ amelyek a formális (szűk értelemben vett) jogforrási elmélet értelemben nem – tekintettel arra, hogy a kelsen-i koncepció szerint az alapnormánk nem sorolja fel azt a T) cikkben⁹ –, de a materiális jogforrási elmélet értelmében¹⁰ kötelező jellegű magatartást előíró¹¹ jogi normákat tartalmazhatnak. Azaz a kormányhatározatok a kormány mint testület (elvileges) hatáskörébe delegált és – főszabály szerint – közzétett (*insinuatio, intimatio*)¹² aktusai. Jogtörténeti szempontból a kormányhatározat rendeltetése tehát az, hogy a törvények és rendeletek megsértése nélkül lehetősége legyen a kormányzó hatalomnak olyan viszonyokat a szabályozása alá vonni, amelyeket az egész országra kiterjedő hatállyal egységesen nem lehetne szabályozni, anélkül, hogy bizonyos helyi, társadalmi egyéni, természeti és szokási viszonyokat

³ Megjegyzés: Ugyanis a forma és a tartalom az egyes tárgynál vagy a pusztá folyamatnál mindig együtt határozzák meg annak a sajátosságait. Lásd: Peschka Vilmos: *A jogszabályok elmélete*. Akadémia Kiadó, Budapest, Akadémiai, 1979, 104-105. o. Lukács György: *A társadalmi lét ontológiájáról* I. kötet Történeti fejezetek. Budapest, Akadémiai–Magvető Kiadó, 1985. 408-409. o.

⁴ Concha Győző: *Politika*, Budapest, Eggenberger, I. k. 1895; II. k. 1905. közigazgatási tényeknek kifejezést alkalmazza, de itt a francia *administratif actus* kifejezésből (*actus, acte, atto*) egyfajta közigazgatási jogcselekmény fogalmat tudunk kreálni. Lásd: Az államigazgatási aktus tehát az államigazgatási szervek jogi jelentőségű (joghatás kiváltására irányuló) cselekménye, amely vagy kötelező magatartási szabályok előírásában áll, vagy konkrét államigazgatási jogviszony keletkezését, módosulását, illetve megszűnését eredményezi. Lásd: Temesi István (szerk.) – Linder Viktória – Vértesy László: *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018., 228. és 232. o. Az egyoldalú közigazgatási jogi aktusok esetében a közigazgatási impérium érvényesül, jellemzően ezek szuprematív jogviszonyok, amelyek lehetnek külsők és belsők egyaránt. Lásd: Tamás András *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 388.o.

⁵ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. § (1) bekezdés b) pont szerint figyelembe véve ugyanezen §. (4) bekezdést.

⁶ Itt a politikai értelemben vett kormányprogramot értem, azaz a választásokon győztes párt(ok) választási programjaiból előálló célegyüttest.

⁷ Korábban minisztertanácsi határozatok.

⁸ A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) kormányhatározat [a továbbiakban: 1352/2022. (VII. 21.) Korm.határozat] 75. pont.

⁹ Megjegyzés: Tekintettel arra, hogy a törvényerejű rendeleteket is jogszabálynak tekintjük függetlenül attól, hogy az Alaptörvény már nem nevesíti őket a T) cikkben, így a kormányhatározatokra is materiális értelemben tekinthetünk, mint jogszabályra. Lásd: Erdős Csaba: *Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban* in Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére (2013), 134-137. o.

¹⁰ Laband (1901) i. m. Bd. I-IV.

¹¹ Vesd össze Temesi-Linder-Vértesy (2018) i. m. 225. o.

¹² Az *insinuatio* „A Magyar Lexikon alapján az *Insinuatio* (410. o.) valamely hírnek titkos fortélyos közlése, valamely vélemény stb. besúgása rossz vagy önös czélokra; a jognyelvben: valamely iromány benyújtásabenyújtása egy hatóságnál, továbbá különösen valamely bírói idézés vagy végzésnek kézbesítése a részeseeknek. *Insinuálni*, valakinek valamit finom módon tudomására hozni, titkosan átszolgáltanni, besúgni; bírónak kezeibe juttatni, kézbesíteni, eléje terjeszteni; *Intimatio* (419. o.): hirdetés, köztudomásra hozatal, különösen a halálos Ítélet előleges kihirdetése, megkülönböztetendő annak a végrehajtást megelőző felolvasásától”. *Magyar lexikon IX.*. Budapest 1881.IX. kötet. Wilckens és Waidl, 1881. 410, 419. Kiadóhivatal (szerk.: Hautgout-Julianna).

ne vennének figyelembe¹³ – azaz egy olyan aktus, amely alkalmas arra, hogy az állam gazdálkodó, kulturális és egyéb szerveire a kormány az igazgatási hatáskörét érvényesítse.

Kulcsfontosságú szempont, hogy megállapításra kerüljön, a végrehajtó hatalom (kormány) szabályalkotó akarat kijelentéseinek a hatásköre, vagyis az, hogy milyen téren tudja a végrehajtó hatalom a kormányhatározatnak a kikényszerítését biztosítani. A kormány (így maga az állam is) a jogszolgáltatási¹⁴ és közigazgatási tevékenységét az állami szervek rendszerén keresztül látja el. A kormány a közigazgatás szervei között meghatározza a végrehajtandó feladatokat, és minden szervnek kijelöli a feladat- és hatáskörét, amelyek a kormányzás és közigazgatás egy-egy részletéért felelősek. Ahhoz, hogy ezeket a tevékenységeket (a kormányprogramban) meghatározott rendszer és idő szerint kerüljenek megvalósításra, ahhoz egy a folyamatok egészét átlátó, irányító és – az állam akaratát ismerő – ellenőrző kormányzati „cselekedetre” van szükség, amellyel az állami szervek a hatáskörükben biztosítják a *közszolgálati rendet*. A közszolgálati rend pedig nem más, mint az állami szervek feladatai, aktusai számára generálisan, a jövőben előforduló minden esetben zsinórmértékül szolgáló szabályoknak az összessége. Mindezek alapján, a központi kormányzatnak (és az adott közigazgatási szervet vezetőnek) a kormányhatározat alkotási hatásköre, a közszolgálati rendnek a megtartására terjed ki.

II. A kormányhatározatok anyagi szempontból való elkülönítése

A kormányhatározatok tartalmi szempontból lehetnek *egyediek* vagy *normatívak*.¹⁵

Az aktusok kontextuális értelmezésekor általában csak a normatív (generális) jellegű aktusokat tekintjük „aktusoknak”, és az egyedi (individuális) aktusokat pedig ignoráljuk, ugyanakkor az egyedi aktusok is a részét képezik az aktusok családjának akár csak a normatívak, így:¹⁶

a) az *egyedi* kormányhatározat olyan a kormányprogram megvalósulását biztosító (intern) aktus,¹⁷ amely az állami szervek cselekvését konkrét esetben (zárt címzetti körben)¹⁸

¹³ Bölöny József: *Magyar közjog* I. kötet. Budapest, Klein, 1942. 53. o.

¹⁴ Az állam az általa irányított szervek között meghatározza és felosztja az elvégzendő feladatot, amelynek az ellátásáért az állam lenne felelős. Például a kormányhivatalok feladatkörei.

¹⁵ Megjegyzés: A közigazgatási aktus az a közigazgatási szerveknek olyan jogi jelentőségű (a francia kifejezést alkalmazva) cselekvése, (és nem ténye) amely vagy kötelezően követendő magatartásminták előírását, vagy egyedi (konkretizált) közigazgatási jogviszony keletkezését, módosítását vagy megszűnését eredményezi. Amennyiben az aktus kötelező magatartásszabályokat ír elő, úgy normatív aktusnak tekinthetjük ellenkező esetben pedig egyedi (individuális) aktusnak. Az olyan aktus, amely nem állapít meg kötelezően követendő magatartásmintát, az, nem jogszabályi tartalmú, tehát egyedi aktus.

¹⁶ Vessd össze Hans Kelsen: *General theory of law and state*. Cambridge, Harvard University Press, 1949, 131. o. Lásd: a német közigazgatási eljárási törvényt. *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* 35. § első mondata az egyedi aktusokat – *Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist* – míg a második mondat a normatív jellegű aktusokat határozza meg jogszabályi szinten – *Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft*.

¹⁷ Ezeket az intern normatív aktusokat a (rég) a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 58. § (1) bekezdése szerint a *Határozatok Tára hivatalos lap; a köztársasági elnöknek és a Kormánynak azokat a határozatait közli, amelyeknek a Határozatok Tárában való közzétételét a köztársasági elnök, illetőleg a Kormány elrendelte*. Tehát amit nem rendelt el azt nem kellett (azaz eshetőleges volt) közzé tenni, míg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 26. § (2) bekezdése és a 1352/2022. (VII. 21.) Korm.határozat 81. pontjának (1) bekezdése szerint: *A Kormány határozatait a Magyar Közlöny Határozatok Tárában kell közzétenni* (azaz kötelező).

¹⁸ Lásd: Jakab András: *A jogforrás rendszere*. In Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A*

determinálja – amelyet egyfajta *szolgálati parancsnak* is tekinthetünk.¹⁹ Az egyedi kormányhatározatok – a teljes belterjességük (*intensitas*) folytán – ki vannak vonva az Alkotmánybíróság normakontrollja alól,²⁰ továbbá hatálybaléptetésükről nem kell rendelkezni, így egy egyedi kormányhatározati rendelkezést nem hatályon kívül helyeznek, hanem visszavonnak – tekintettel arra, hogy ezen aktus a múltban megtörtént eseményre is irányulhat.²¹

b) a *normatív* [a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) mint közjogi szabályozó eszközt nevesíti]²² kormányhatározat pedig olyan (extern)²³ aktus, amely az állami szervek tekintetében (nyitott címzetti kör számára)²⁴ általánosan a jövőre nézve határoz meg kötelezően követendő magatartást, és amelyet *szolgálati rendeletnek* is hívhatunk.²⁵ A normatív kormányhatározatokat – főszabály szerint²⁶ – azoknak a külterjessége (*extensitas*) okán közzé kell tenni, és szükséges rendelkezni annak a hatálybaléptetéséről is. Még akkor is normatívnak kell tekinteni egy kormányhatározatot, ha konkrét állami tisztséget (miniszterelnök vagy egy miniszter) jelöl meg, mert ilyenkor nem magát a konkrét személyt jelöli meg, hanem az adott tisztséget és a feladatkört – azaz általános jelleggel, a személyen túlmutató feladatszabásról van szó.²⁷

Mindazonáltal nem egyszerű megállapítani, hogy egy kormányhatározat extern – azaz az állampolgárok egészére kötelező magatartást előíró tartalommal – vagy intern – kizárólag az államszervezeten belülre irányuló – rendelkezéseket tartalmaz.²⁸ Ennek megállapítása

magyar közjog alapintézményei, Budapest, Pázmány Press, 2020. 869. o. Megjegyzés: Jakab András gondolatával szemben kritikaként hozható fel az, hogy amennyiben az akutsokat (legyen az egyedi vagy normatív) a címzetti körük alapján különböztetjük meg, akkor ugyanezt a distinkcióképzést lenne szükséges alkalmaznunk a kormányrendeletekre és a törvényeinkre is. Ugyanakkor semelyiknek a mivoltát nem vonjuk kétségbe csak azért, mert a személyi vagy területi hatálya korlátozott.

¹⁹ Vesd össze Jászi Viktor: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai*. Debrecen: Hegedűs és Sándor, 1907. 352; Szamel Lajos: „Az államigazgatási szervek irányítása és vezetése. In Szamel Lajos (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: Tankönyvkiadó 1978. 503. o. *Az (intern) kormányhatározatok lényegében a miniszteri utasításokhoz hasonlítanak (csak nem úgy hívják őket), hiszen az államigazgatás belső viszonyainak szabályozására is szolgálnak.*

²⁰ Jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 24. § (2) bekezdés.

²¹ Lásd: Csink Lóránt - Mayer Annamária (2012): *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóságok a médiajogban*. Budapest, 14. o.

²² Lásd 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 41. § (4) bekezdés; 256/2021. Korm. rendelet 68. § (4) bekezdés.

²³ Ez alatt azt a logikát értem, hogy minden extern norma tartalmazhat intern normát, de az intern norma nem tartalmazhat extern normát. Tekintettel arra, hogy a kormányhatározatok, tartalmazhatnak mindenkire vonatkozó magatartás előírásokat, így a normatív kormányhatározatokat *extern* normatív aktusként definiálom.

²⁴ Jakab András: im. (2020) 868. Ezzel ellenkező álláspontot foglalt el az AB a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban.o.

²⁵ Vesd össze Molnár Kálmán: *Kormányrendeletek: Tanulmány a magyar közjogból*. Eger, Érseki Liceumi Könyvnyomda, 1911. 35-36. o.

²⁶ Megjegyzés: ugyanis lehetnek olyan normatív határozatok, amelyek a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) értelmében minősített adatot tartalmaznak vagy az érintetteknek közvetlenül kerül megküldésre és ezen esetben nem kell azokat közzé tenni a Jat. 28/A. § d) bekezdése értelmében nem kell megjeleníteni a Magyar Közlönyben.

²⁷ Vesd össze Szalai András: *A közigazgatási jog alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.71. o.

²⁸ Lásd: 36/2015 (XII.16.) AB határozat [159]: „[...] olyan szabály sincs, amely tiltaná, hogy a Kormány egyetlen jogforrásban többféle döntést – normatív rendelkezést, irányelvet, elvi állásfoglalást, egyedi döntést – is közzétegyen.”.

helyett a közzététel (kihirdetés)²⁹ momentumát tekintem (főszabály szerint)³⁰ irányadónak – azaz azt a kormányhatározatot, amelyet közzétettek (és itt jelen esetben jogszabályi kihirdetésnek értendő a közzététel, lásd bővebben a *Kihirdetés* című fejezetben), és nem egyedi rendelkezést tartalmaz, azt normatív aktusnak tekintem.³¹ Tekintettel arra, hogy a kormányhatározatokat is – főszabály szerint – kötelezően közzé kell tenni,³² – akár csak a jogszabályokat –, és azok kötelező erejét a Magyar Közlönyben (a továbbiakban: közlöny) való közzétételtől számítjuk – már csak ez a kötelező mozzanat is azt igazolja, hogy a kormányhatározat nem csak meghatározott személyeknek (zárt címzetti kör) vagy szervezeteknek szól, hanem az állampolgárok összességének – így az a kötelező erejét (mint érvényességi kellék) csak a közzététellel tudja elérni. Amennyiben nem jelenik meg egy kormányhatározat a Magyar Közlönyben, akkor vagy bűjtatott jogalkotás – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „formával való visszaélés” történik³³ –, vagy olyan az állam szempontjából „érzékeny” kérdéseknek a megfogalmazására került sor, amelyeknek nyilvánosságra hozásuk (közzétételük) veszélyeztetnének az államérdeket (lásd: 3000-es kormányhatározat).

A normatív aktusok egyedileg meg nem határozott társadalmi viszonyok szabályozására hivatottak, míg az egyedi (konkrét) aktusok adott ügyekben vagy ügycsoportokban érvényesítik jogviszony keletkeztető, módosító vagy megszüntető hatásukat. A normatív aktusok időbeli hatályukat tekintve az jellemző – az egyedi aktusokkal szemben, – hogy állandó jelleggel bírnak.³⁴

Mindezekből, megállapíthatjuk azt, hogy az államigazgatási szervek cselekvéseinek (aktusainak) ez a csoportja jogi hatások kiváltására irányul. Ezek a cselekmények az állampolgárok és szervezeteik részére általános vagy egyedileg meghatározott magatartást írnak elő, s ezen keresztül jogokat vagy kötelezettségeket létesítenek, módosítanak vagy szüntetnek meg; a fennálló jogi helyzet megváltoztatására, jogkövetkezmény kiváltására irányulnak, és e jogi hatás kiváltása érdekében – szükség esetén – megfelelő kényszerítő eszközöket is alkalmazhatnak.³⁵

III. A kormányhatározatok alaki jellemzői

A kormányhatározatok formai szempontból lehetnek fejezetekre (alcímekre) tagolva³⁶ – akárcsak a jogszabályok – és lehetnek pontokra bontva, mint a rendelkezéseket nem

²⁹ Megjegyzés: A kormány ügyrendjében zavaróan jelenik meg a közzététel és a kihirdetés fogalma. Lásd: 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 80. pont: *A Kormány rendeleteit, határozatait, elvi állásfoglalásait és irányelveit az üléstől számított nyolc munkanapon belül kell kihirdetni (közzétenni), illetve az érdekeltek részére megküldeni, kivéve, ha a miniszterelnök más határidőt állapít meg.*

³⁰ Megjegyzés: Vannak olyan extern normatív aktusok, amelyek ugyanis nem megismerhetők, lásd: 3000-es kormányhatározatok.

³¹ Megjegyzés: Ennek a gondolatnak a kritikájaként értelmezhető, hogy egy miniszter által a hivatalos lapban közzétett intern aktusok még nem minősíthetők jogi jellegű kihirdetésnek. A vélelem azonban amellett szól, hogy a hivatalos lapban megjelent kormányhatározatok nem általános (jogi) jellegűek, hacsak azoknak a materiális tartalmából az ellenkező nem bizonyítható.

³² Jat. 26. § (2) bekezdés.

³³ 1/2021. (I. 7.) AB határozat [35]: „Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. határozat 4. pontja tartalmi értelemben vett jogszabályi rendelkezést tartalmaz, illetve általánosan kötelező normatartalommal bír. Rendelkezése általánosan kötelező jellegű, tekintettel – a magántulajdonú gazdálkodó szervezetek révén – annak általános címzetti körére.” 3057/2015. (III. 31.) AB határozat [97]; 183/2010. (X. 28.) AB határozat; 3076/2013 (III. 27.) AB határozat [26]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat [183]; 42/1992. (VII. 16.) AB határozat.

³⁴ Berényi Sándor – Martonyi János – Szamel Lajos – Szatmári Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Tankönyvkiadó 1973, 287-288.

³⁵ Berényi et al. (1973) i. m.

³⁶ Lásd: egyes köznevelési szakmai testületekről szóló 1382/2017. (VI. 16.) Korm. határozat. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.

tartalmazó intézkedések – és tartalmazhatnak mellékleteket. A normatív határozati formában rendelkezni kell a hatálybaléptetés időpontjáról, (és fontos kiemelni, hogy nem az alkalmazandóságról vagy a végrehajthatóságról van ebben az esetben szó) ellentétben az egyedi határozati formával mert annak a hatálybaléptetéséről nem kell rendelkezni, így, az egyedi határozatoknál a közzététel napját kell tekinteni a „hatálybalépés időpontjának” – ebben az akaratkijelentésben ugyanis nemcsak jogi tartalom, de még csak szabályalkotás sincsen, így tulajdonképpen ebben az esetben nem beszélhetünk extern aktus alkotásáról, hanem csak törvény vagy rendelet adta felhatalmazáson alapuló kormányzati (intern) intézkedésről. Így, a kormányra az a kötelesség hárul, hogy a végrehajtását a lehető leggyorsabban készítse elő. Mindezek alapján a normatív és az egyedi kormányhatározatok megkülönböztetése tartalmi különbségtétel alapján történhet, ugyanis a sorszámozásukat tekintve nem teszünk különbséget közöttük – természetesen itt is csak akkor lehet különbséget tenni, ha az adott kormányhatározat szigorúan csak normatív, vagy csak egyedi tartalommal rendelkezik.

A kormányhatározatokat a végrehajtó hatalom feje – vagy annak az akadályoztatása esetén akár csak a jogszabályoknál annak a helyettese³⁷ – írja alá. Meg kell említeni azt is, hogy a kormányzó hatalom – főszabály szerint – mint testület alkotja meg ezeket a döntéseket (2019-óta) Magyarország Kormányának az üléstermében, (amely a karmelita kolostorban található,) ugyanakkor a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) kormányhatározat [a továbbiakban: 1352/2022. (VII. 21.) Korm.határozat] 77. pontja szerint kivételesen indokolt esetben³⁸ a miniszterelnök egy személyben is kiadhat kormányhatározatot – a régi 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat szerint azzal a kötelezettséggel, hogy arról utólagos jelentést kell benyújtania jóváhagyásra a kormányhoz.³⁹

A kormányhatározatoknak – megismerhetőségüknek a szempontjából – négy típusát különböztetjük meg.

a) *1000-es kormányhatározatok*: olyan nyilvános⁴⁰ – mindenki számára a Magyar Közlöny mellékletét képező Határozatok Tárából megismerhető – extern vagy intern és egyedi vagy normatív tartalommal rendelkező, minősített adatot nem tartalmazó, 1001-től számozandó kormányhatározatok,⁴¹ amelyeknek a megjelölése magában foglalja a határozatot hozó szerv megnevezését (kormány), a számát, (arab számmal 1001 plusz „/” jel) és a közzététel idejét, amelyet zárójelben kell feltüntetni. Az évet arab számmal, a hónapot római számmal és a napot arab számmal együtt kapcsos zárójelben.⁴² Itt meg kell említeni, hogy a dátumnak a feltüntetése azért tekinthető egyfajta (formai) „érvényességi kelléknek”, mert ebből állapítható meg, hogy a kormányhatározat aláírója, az aláírás idejében illetékes (jogosult) volt-e a határozat kibocsátására vagy sem. Például a XII. Agrárminisztérium és a XI. Miniszterelnökség, valamint

³⁷ Lásd: 2017 VIII. 14-én kiadott kormányhatározatok.

<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/a3fb6ddf349b6e3dc8ef6f6aa53909ca91e83038/megtekintes>

³⁸ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 77. pont: „A miniszterelnök a Kormány ülései között - kivételesen indokolt esetben - feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.

³⁹ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 78. pont.

⁴⁰ A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 4. § (3) bekezdésében említi ezen a néven.

⁴¹ Megjegyzés: A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 17. § (2) bekezdése kizárólag a normatív kormányhatározatok számozását említi meg. Korábban a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet 12. § (3) bekezdése határozta meg: „A Minisztertanács Magyar Közlönyben megjelenő határozatainak számozása 1001-től, a Határozatok Tárában megjelenőké 2001-től, a meg nem jelenő határozatoké 3001-től kezdődött”.

⁴² 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 15–16. §.

a XII. Agrárminisztérium és a XLIV. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításról szóló 1001/2021. (I. 5.) kormányhatározat. Továbbá szükséges megemlíteni, hogy vannak olyan *nyilvános* kormányhatározatok, amelyeknek a számozása (figyelembe véve a megnövekedett jogalkotási ütemet a kormány egy évben megjelenő határozatainak a száma meghaladhatja a 999-et) 2000-rel kezdődik, de nem számít az *érintetteknek közvetlenül megküldött*, 2000-es kormányhatározatnak (lásd a további alaki különbségeket a 2000-es kormányhatározatnál).⁴³

b) *2000-es kormányhatározatok*: olyan az *érintetteknek közvetlenül megküldött*, – azaz a kormány tagjai, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, a kormánybiztosok, a kormányhivatalok és a rendvédelmi szervek vezetői számára – feladatot kijelölő és pénzügyi kötelezettségvállalással nem járó,⁴⁴ *minősített adatot nem tartalmazó*, – a tartalmuk vagy az adott határozat számozása, címe alapján *közérdekű adatigénylés keretében*⁴⁵ – megismerhető,⁴⁶ de nem nyilvános egyedi (intern és *extern*) aktusok,⁴⁷ amelyeket a kormány tagjai, a kormányülésnek állandó résztvevői, a közigazgatási államtitkárok és az irattár kap csak meg – *ami nem azt jelenti, hogy úgynevezett „korlátozott terjesztésű”*⁴⁸ iratok lennének, ezért azok megismerése nem bűncselekmény.⁴⁹ A 2000-es kormányhatározat a Határozatok Tárában *nem kerül közzétételre*,⁵⁰ a számozása pedig 2001-től kezdődik (például *egy-egy mütárgyak állami tulajdonba kerülése érdekében szükséges intézkedésekről* szóló 2001/2021. kormányhatározat). Tehát, nem található meg a *promulgation*nak az idejét jelző zárójelben megjelenő (I.5.) dátum, mert a kormányhatározat nem kerül közzétételre – ennek okán, amikor az aláírás során nem tüntetik fel a dátumozást (hely, idő), akkor nem követhető vissza annak a megalkotási ideje, ezáltal annak a személynek a jogosultsága sem, aki aláírja azt (lásd: a nyilvános kormányhatározatban foglaltak).⁵¹ Ez pedig azt jelenti, hogy a 2000-es kormányhatározatnak a

⁴³ 2001/2020. (XII. 23.) Korm. határozat; 2001/2017. (XII. 21.) Korm. határozat; 2001/2013. (XII. 29.) Korm. határozat.

⁴⁴ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 25-ik alcíme, valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 45. §-a alapján.

⁴⁵ Lásd: A Fővárosi Törvényszék P.23636/2017/8. számú határozata közérdekű adat kiadása tárgyában.

⁴⁶ Megjegyzés: Ferge Zsuzsa a régi 3000-es kormányhatározatokkal kapcsolatban jegyzi meg még 1993-ban: „*E döntések ma már nem titkosak, csak* – amíg senki nem tud róluk a kormányon és az érintetteken kívül – nehezen hozzáférhetőek, hiszen senki nem tudja, hogy keresni kell őket. Ferge Zsuzsa: *A szociális polgárság feltámasztásának nehézségei* in Esély 5. 1993. 6. évfolyam 7. Lásd: a (rég) jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet. 12. § (3) bekezdés.

⁴⁷ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 82. pont b) alpont: amelyek céljait tekintve feladatot kijelölő és pénzügyi kötelezettségvállalással nem járó (intern) aktusoknak tekintendők. Továbbá a Jat. 28/A. § d) bekezdése csak azt határozza meg, hogy az érintetteknek megküldött (nem normatív) egyedi határozatokat nem kell (kivételével) közzétenni a Magyar Közlönyben. Amelyből *a contrario* arra következtethettük, hogy amennyiben lenne normatív 2000-es kormányhatározat, akkor azt közzé kéne tenni. Tekintettel arra, hogy egy 2000-es kormányhatározat sem található meg a Magyar Közlönyben, így arra a következtetésre juthatunk, hogy csak egyedi lehetnek az érintetteknek megküldött kormányhatározatok.

⁴⁸ Mavtv. 13. § (2) bekezdése szerint a minősített adatot tartalmazó dokumentumokat hívjuk „korlátozott terjesztésűnek”. A „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű minősített adat állami vagy közfeladat ellátásához szükséges felhasználása esetén a felhasználó titoktartási nyilatkozatot tesz, és felhasználói engedéllyel kell rendelkeznie.

⁴⁹ Vesd össze a Büntető Törvénykönyvről szóló 2013. évi C. törvény. (a továbbiakban: Btk.). 265. § (2) bekezdés b) pont.

⁵⁰ Jat. 28/A. § d) pont [...] a minősített adatot tartalmazó, valamint az *érintetteknek közvetlenül megküldött* határozatok *kivételével* az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök és a Nemzeti Választási Bizottság nem normatív határozatait.

⁵¹ Megjegyzés: meg kell említenem, hogy a 2000-es kormányhatározatok, amelyeket a kutatásom során megismertem nem tartalmazták az aláírás helyét és idejét. Ugyanakkor a gyakorlat arra enged következtetni, hogy az egyetlen eredeti példány, amely külön irattárba kerül, helyel és dátummal ellátva kerül aláírásra, de ezt a

hatálybalépését (és mint érvényességi kellékét) – az egyedi 1000-es kormányhatározattal ellentétben – nem tudjuk a közzétételhez kapcsolni, így a hatálybalépésnek – és az érvényességi mint létezési kritériumnak – a (*praesumptio iuris et de iure*) vélelmezett időpontja az aláírás időpontja lesz.⁵² Ugyanis az érintettek a kormányhatározat aláírása előtt a kormányülésen, közigazgatási államtitkári értekezleten, kabinetüléseken tudomást szereznek az adott kormányhatározat tartalmáról, annak feladat szabásáról. Mindazonáltal, amennyiben az érintetteknek való megküldés időpontját tekintenénk a hatálybalépés időpontjának, akkor a határozat tartalmának megismerése és a határozat érintetteknek való megküldése közötti időpontot egyfajta *vacatio legis*nek tudjuk definiálni. Az érintett személyi körön kívül a 2000-es kormányhatározaton feltüntetik, hogy az adott kormányhatározat mennyi példányban készítették el. Értsd: *1 eredeti és 2 sajátkezű példányban, valamint 38 másolati példányban. Egy példány 3 lap.* Továbbá azt is, hogy amelyik példányt a címzett a kezében tartja, az hányadik példány. Például: *Ez az első számú pld.*⁵³

c) 3000-es kormányhatározat: olyan titkos,⁵⁴ 3001-től kezdődő sorszámozású – főszabály szerint – minősített adatot tartalmazó okirat,⁵⁵ amely a 2000-es kormányhatározat összes alaki kellékével rendelkezik – de nem nyilvános, ezért az nem is jelenik meg a Magyar Közlönyben,⁵⁶ és nem is kérhető ki közérdekű adatigénylés keretében – de, szemben a 2000-es kormányhatározattal *bírhathat extern normatív hatással*,⁵⁷ és ennek a terjesztése szigorúan papíralapú (a többi kormányhatározat értelemszerűen nem).⁵⁸ A kormányhatározat jobb sarkában továbbá megtalálható az okiratnak a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) szerinti besorolása⁵⁹ – azaz amennyiben az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele rendkívül súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Szigorúan titkos!”, ha súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Titkos!”, ha károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Bizalmas!”, és ha hátrányosan érinti a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Korlátozott terjesztésű!” besorolást kap.⁶⁰ Meg kell említeni, hogy a 3000-es kormányhatározat egyes részei (szakaszai, mellékletei) – figyelemmel azoknak a

gyakorlatot nem tudtam kétséget kizáróan igazolni.

⁵² Vess össze Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Doktori disszertáció, Miskolc, 2005. 57.

⁵³ Az ilyen 2000-es kormányhatározatokból 2021-ben már legalább 447 került kiadásra – kutatásom során, megismert kormányhatározat az 2543-es számmal került aláírásra 2021. szeptember 7-én (október 1-én 621-nél, november 17-én pedig 701-nél, majd utolsó ismereteim szerint 715-el zárult az általam megismert dokumentumok [MFK], míg 2022 március 25-ig 104). Ezt onnan tudjuk megállapítani, hogy a Nemzeti Választási Bizottság 14/2021. (VII. 30.) NVB határozatában hivatkozik a 2447/2021-es kormányhatározatra, amelyet a kormány a 2021. július 21-i ülésén fogadott el. Ebben a kormány felhívta az igazságügyi minisztert, hogy a kormány nevében nyújtsa be a népszavazási kérdéseket a Nemzeti Választási Bizottsághoz hitelesítés céljából. [2022 augusztus 10-ig 223 (EKF)]

⁵⁴ Megjegyzés: itt nem a Mavtv. szerinti titkos kifejezést értjük.

⁵⁵ Azaz, amennyiben a Mavtv. szerinti minősítésre nem kerül sor akkor az nem „minősített okirat – 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 82. pont a) alpont. Ugyanakkor a Btk 266. § alapján a büntetőjogi védelem kiterjed olyan adatokra is, amelyeknek a minősítési eljárása még nem fejeződött be. Lásd: (szerk.) Belovics Ervin: *Büntetőjog II. Különös rész.* (Hetedik hatályosított kiadás), hvgorac lap- és Könyvkiadó Kft. 2019, Budapest. *Minősített adat és nemzeti adatvagyon elleni bűncselekmények* című fejezet.

⁵⁶ Jat. 28/A. § d) pont.

⁵⁷ Ugyanis a Jat. 28/A. § f) pontja meghatározza, hogy közzé kell tenni a minősített adatot nem tartalmazó kormányhatározatokat, amire *argumentum a contrario* arra következtethetünk, hogy a minősített adatot tartalmazó extern normatív határozatokat pedig nem kell.

⁵⁸ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 22. pont a) pont.

⁵⁹ Korábban ezt az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény tartalmazta.

⁶⁰ Mavtv. 5. § (4) bekezdés.

tartalmára – eltérő minősítést is kaphatnak. Továbbá a kormányhatározat tartalmazza a Mavtv. szerinti minősítő vagy a minősítők nevét, beosztását és azt, hogy a minősítési jelölés megisméltésére melyik iktatószámú minősített irat alapján került sor.⁶¹ A 3000-es kormányhatározatot már a jogalkotói szándék kezdetétől fogva minősített okiratként kezelik, még a Mavtv. szerinti minősítés előtt is. Ami nem jelent mást, mint, hogy az előterjesztés tartalmának a véleményezését, egyeztetését és kezelését is csak külön a Mavtv. szerinti minősítéssel rendelkező egyén végezheti.

d) 4000-es kormányhatározat: olyan 2018 után⁶² alkalmazott, minősített adatot nem tartalmazó 4001-től kezdődő sorszámozású kormányhatározat, amely – főszabály szerint – ⁶³ munkaszervezési jellegű, azaz minisztériumi személyi állományt_felsoroló,⁶⁴ leépítő (létszám-takarékossági), áthelyező, fejlesztő (ideértve a béren kívüli juttatások meghatározását – és az alól való kivételeket –, a személyi állományhoz kapcsolódó többletforrás biztosításáról és a távmunkával kapcsolatos) 65 döntéseket tartalmaz. A 4000-es kormányhatározat a 2000-es kormányhatározatokra vonatkozó alaki kellékekkel rendelkezik, annyi eltéréssel, hogy az érintettek köre itt az állományt érintő miniszterek (például innovációért és technológiáért felelős miniszter és a Miniszterelnökséget vezető Miniszter⁶⁶), közigazgatási államtitkárok, a pénzügyminisztérium államtitkára, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, a Miniszterelnöki Kormányiroda kormányzati igazgatásáért felelős helyettes államtitkára, – és ami különlegességként jelenik meg az a – Magyar Államkincstár elnöke és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vezetőjének az érintettsége.⁶⁷ A 4000-es kormányhatározat nem nyilvános, – azaz nem jelenik meg a Magyar Közlönyben –, de a 2000-es kormányhatározathoz hasonlóan, tekintettel arra, hogy minősített adatot nem tartalmaz (közérdekű adatigénylés keretében) megismerhető.

Általános tévképzet, hogy minél nagyobb a számozása az adott kormányhatározatnak (2000, 3000, 4000), akkor annál védettebb a benne foglalt adat és feladat. Annak érdekében, hogy az ilyen kormányhatározatokat kezelő kormánytisztviselők és munkavállalók tévképzetét eloszlassam, hangsúlyozom, hogy kizárólag azon iratokat kell – jogilag – eltérően kezelni, amelyek minősítéssel vannak ellátva – azaz a 3000-es kormányhatározatokat. Ebből

⁶¹ Uo. 4. § (1) bekezdés.

⁶² Megjegyzés: Itt nagy valószínűséggel a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény hatálybalépése hozta magával az újítást, (azaz az addig nem létező 4000-es formát), hogy a közigazgatási tisztviselők létszámát és a központosított álláshely állományába tartozó egyéneknek az álláshelyét meghatározzák.

⁶³ Megjegyzés: A főszabály alatt azt értem, hogy vannak olyan 4000-es formájú kormányhatározatok, amelyek nem kerültek a Mavtv. által minősítésre – így azok nem is tekinthetők minősített adatnak, ezért nem 3000-es kormányhatározatokban kerültek azok szabályozásra –, mégis kifejezetten érzékeny tartalommal rendelkeznek (például tankvásárlás, fegyvervásárlás, gazdaság szempontjából érzékeny forrásbiztosítás vagy külföldről való személynek a kimenekítése) így, vagy mondjuk a helyreállítási alaphoz kapcsolódó céljuttatások kifizetése vagy ki nem fizetése) azok 4000-es kormányhatározati formában kerülnek megalkotásra.

⁶⁴ Megjegyzés: azaz mondjuk adott minisztériumnál – vagy a hozzá tartozó intézménynél – mennyi kormánytisztviselői és politikai tisztségviselői állás található, milyen besorolásban, milyen fizetéssel.

⁶⁵ Lásd: Minisztériumok által delegálható nemzeti szakértők körének bővítése az Európai Unió intézményeibe.

⁶⁶ Lásd: 2021. januárjával az Innovációs és Technológiai Minisztériumtól átkerült az Európai Unió Fejlesztésekért Felelős Államtitkárság a Miniszterelnökség állományába, és az erre vonatkozó állományi határozatot bizonyára 4000-es kormányhatározatban kellett meghozni.

⁶⁷ Megjegyzés: Az általam megismert adatok szerint 2020 évben is a kormány körülbelül 180 db. 4000-es kormányhatározatot hozott. 2021. szeptember 7-ig, már 138-at míg 2022-ben júliusig 81-at (béren kívüli juttatások és az otthoni munkavégzés feltételei és annak kivétel szabályai) – ugyanakkor az egyes közérdekű adatigénylések szerint csak 57.

következik, hogy minden olyan gyakorlat, amely a nem minősített adatot tartalmazó 2000-es és 4000-es kormányhatározatot érinti, megismerhető és különleges iratkezelést nem indokol.

IV. Eredeti hatáskör és származékos felhatalmazás – jogalkotási korlátok

Álláspontom szerint a törvények, az országgyűlési határozatok (a továbbiakban: Ogy. határozat), a kormányrendeletek és a kormányhatározatok közötti különbségtétel nem abban fogható meg, hogy azok *extern* vagy *intern* tartalommal rendelkeznek, hanem abban, hogy melyik hatalmi ág tudja azokat egyedül és közvetlenül létrehozni vagy módosítani. Mindezek alapján a törvény és az Ogy. határozat az, amelyeknek a megalkotására, módosítására és derogálására⁶⁸ – egyedül és közvetlenül – *kizárólag* a törvényhozó hatalom jogosult.⁶⁹ A kormányrendeleteket és a kormányhatározatokat pedig az elnevezésükből adódóan a kormány, azaz a végrehajtó hatalom alkotja, módosítja és szünteti meg (hatályon kívül helyezés, visszavonás)⁷⁰ –ugyanakkor ezek esetében kizárólagosságról nem beszélhetünk, ugyanis a törvényhozó (alkotmányozó) hatalom az állam szuverén szerve, hatáskörét saját maga állapítja meg, ezáltal azt bármikor bővítheti vagy szűkítheti is.

Amennyiben pedig ezt a kérdéskört a végrehajtó és a törvényhozó hatalom által meghozott döntéseknek az *extern* és *intern* oldaláról közelítjük meg, abba a problémába ütközünk, hogy meg kell határozunk azt, hogy minek is tekintjük az *extern* tartalmú, törvényhozó hatalom által megalkotott Ogy. határozatot vagy a végrehajtó hatalom által meghozott kormányhatározatot. Tekinthejtük ezeket jogszabályoknak? Formális értelemben nem,⁷¹ materiális értelemben viszont annál nehezebb a kérdés.⁷² Vannak ugyanis olyan Ogy. határozatok, amelyek rendelkeznek *extern* tartalommal⁷³ [ugyanerre az esetre már láttuk, hogy az Alkotmánybíróság megállapította az Országgyűlés „túlterjeszkedését”, és megsemmisítette a 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozat egyes rendelkezéseit⁷⁴], és mégsem tekintjük ezeket jogszabálynak, pedig külalakra nem különböznek egy törvénytől vagy kormányrendelettől sem – ugyanis ugyanúgy szakaszokra vannak bontva, és rendelkeznek a saját hatálybaléptetésükről.

Ahogy a kormányrendeleteknél, úgy a kormányhatározatoknak a meghatározásánál is megkülönböztethetjük az eredeti (*autonóm*, önálló, elsődleges)⁷⁵ hatáskörben megalkotott és a származékos (*derivatív*, végrehajtási, másodlagos) felhatalmazáson alapuló kormányhatározatokat. A fenti logikát követve megállapíthatjuk, hogy kormányhatározatot – akárcsak kormányrendeletet – csak a végrehajtó hatalom (kormány) alkothat és módosíthat. A kormány korlátozottsága csupán akkor figyelhető meg, ha a kormány nem eredeti hatáskörben

⁶⁸ Megjegyzés: ide nem értve az Alkotmánybíróság általi megsemmisítést.

⁶⁹ Megjegyzés: ide nem számítva a rendkívüli jogrendek alatt hozott rendeleteket.

⁷⁰ Megjegyzés: ebbe az esetkörbe nem számít bele az Alkotmánybíróság általi megsemmisítés.

⁷¹ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat III. 3.1.: „[...] olyan nem jogszabályi jogforrás, amely nem közvetlenül a jogalanyokat, hanem kizárólag az adott szervezetet, jelen esetben a kormányt kötelező rendelkezést tartalmaz.”

⁷² 37/2001 (X. 11.) AB határozat, 60/1992. (XI. 17.) AB határozat – amelyet megerősített a 42/2005. (XI.14.) AB határozat.

⁷³ Lásd: a Magyar Honvédségnél rendszeresíthető beosztások számáról szóló 24/2019. (VII. 2.) OGY határozat.

⁷⁴ 9/2008. (I. 31.) AB határozat [1.3] vagy kormányhatározat túlterjeszkedésére lásd: 31/1995 (V. 25.) AB határozat; vagy 891/B/1990/4. AB határozat; vagy a 54/B/1990/3. AB határozat. 65/1992 (XII. 17.) AB határozat II.: „Normatív határozatban nem állapíthat meg jogszabályi, törvényi formát igénylő magatartási szabályokat, így normatív határozattal törvényt nem módosíthat, normatív határozata törvénnyel ellentétes rendelkezést nem tartalmazhat, mert az sértene az Országgyűlés törvényhozó hatáskörét szabályozó alkotmányi rendelkezéseket.” Ugyanakkor abszurdítás lenne alkotmányvétsérről, alaptörvény-ellenességről beszélni, mert a határozat a szuverenitás letéteményesétől ered.

⁷⁵ Lásd: Moór Gyula: *Bevezetés a jogfilozófiába*, Budapest, Pfeifer, 1923. 222-224. o.

(feladatkörben), hanem törvényben kapott származékos felhatalmazás – *per delegationem* – alapján bocsátotta ki – a rendeletet vagy – a határozatot.⁷⁶

Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok – az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés b) pontja szerint – az Országgyűlés – az Alaptörvény 5. cikke szerinti feladatkörben⁷⁷ – az Alkotmánybíróság – 24. cikk (1) bekezdés szerinti legfőbb „szervi” feladatkörében – és a köztársasági elnök – az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés szerinti feladatkörben – is eredeti hatáskörben alkothat határozatot,⁷⁸ arra következtethetünk – az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdéséből⁷⁹ –, hogy a kormány nemcsak rendeletet, de határozatot is alkothat eredeti hatáskörben (figyelemmel a szubdelegáció tilalmára), amelyek nem valamilyen más jogszabály végrehajtására irányulnak. Tehát amikor a kormány egyetért, támogat, valamilyen projektet, és feladatot szab, akkor eredeti hatáskörben alkot kormányhatározatot. Hozzá kell tenni azt is, hogy a régi Alkotmányunkban explicit módon megjelent a kormányhatározat alkotmányos felhatalmazása, jogszabályi mivolta, sőt még a jogforrasi hierarchiában lévő helye is levezethető volt: „35. § (2) bekezdés: *A Kormány a feladatkörében rendeletet bocsát ki és határozatot hoz, amelyek törvénnyel nem lehetnek ellentétesek.*”

Ugyanakkor meg kell említeni azt is, hogy a Jat. rendelkezik arról, hogy a „közjogi szervezetszabályozó eszközök” esetében nem kell meghatározni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Ennek okán nem kell megjelölni a kormányhatározat elején, hogy az mely szakaszok alapján került megalkotásra – ugyanis a benne foglalt hatáskör elve szerint (*implied powers*), „ha egy jogszabály egy adott szerv feladatává tesz valamit, akkor az adott szervet az ehhez szükséges hatáskörrel is felruházottnak kell tekinteni, akkor is, ha erről sem a szerv illetén feladatát szabályozó norma, sem a jogrendszer részét képező más norma kifejezetten nem rendelkezik”.⁸⁰

Mindezek alapján a kormányhatározatok (csakúgy, mint az Ogy. határozatok)⁸¹ lehetnek eredeti hatáskörben megalkotottak – ha azok az Alaptörvény rendelkezéseire vezethetők vissza –, és lehetnek származékos felhatalmazáson alapulóak – ha azoknak a megalkotási (végrehajtási) kötelezettsége nem az Alaptörvényen, hanem jogszabályon nyugszik.⁸² Így, származékos (normatív) kormányhatározatnak tekinthető egy kormánybiztosnak a kinevezése, mert a felhatalmazást a kormány a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 12. § (1) bekezdésében kapja meg, és nem közvetlenül az Alaptörvény rendelkezéseiből.

⁷⁶ Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdés: Feladatkörében a Kormány [...] törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.

⁷⁷ Származékosra példa a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 19. § (1) bekezdés b) pontja.

⁷⁸ Megjegyzés: Továbbá az Alaptörvény a Köztársasági Elnök esetében meghatározza „konkrét” feladatokat is: Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki *kifejezi* a nemzet egységét, és örökdió az államszervezet demokratikus működése felett.”, „A köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka.”, valamint a 9.cikk (3) bekezdésében további feladatok is felsorolásra kerülnek. Ezen feladatok végrehajtásához – jogforrasi szinttől függetlenül – biztosított a rendeletalkotási és határozat alkotási hatásköre.

⁷⁹ A kormányrendeletek felhatalmazását követve ilyen kifejezést lehetne alkalmazni: „A Kormány az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói feladat- és hatáskörében, a következő határozatot hozza” Érdekességként említenéd meg, hogy található származékossgot és másik kormányhatározatban is. így például a Magyar Falu Program – óvodai sport alprogram keretében megvalósuló egyes beruházások megvalósításához szükséges fedezet biztosításáról szóló 1129/2021. (III. 17.) Korm. határozat egy végrehajtási „származékos” kormányhatározat.

⁸⁰ Tóth J. Zoltán: *Jogelméleti alapok*. Budapest, Patrocinium, 2018. 204.

⁸¹ Lásd: egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) Ogy. határozat.

⁸² Ogy. határozat esetén lásd: a Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma tagjainak megválasztásáról szóló 38/2019. (XI. 5.) Ogy. határozat.

V. A kormányhatározatok jogszabályi jellege

Az álláspontom kritikájaként kerülhet megfogalmazásra az, hogy a származékos kormányhatározatok esetén a felhatalmazás nem tisztán (azaz nem kizárólagosan) a végrehajtó hatalomtól eredhet, hanem a törvényhozó hatalomtól is származhat az,⁸³ amikor az egy törvényen nyugszik a kormányhatározat kiadásának a „kötelezettsége”, és nem egy kormányrendeleten vagy kormányhatározaton.

Ez a kritika pedig pontosan azt támasztja alá, hogy a kormányhatározatokat is tekinthetjük – a jogi természetüket illetően – jogszabályoknak. Ugyanis egyes származékos (szakaszokra tagolt) kormányhatározatok csak az elnevezésükben térnek el a kormányrendeletektől (vagy akár törvényektől), és nem hatályukban vagy tartalmukban. A törvényhozó hatalom a származékos kormányhatározatokat „helyettesként”, *per procura* alkotja meg, azaz azoknak az eredete nem a végrehajtó hatalomnál (kormány) hanem a törvényhozó hatalom jogalkotói hatáskörénél keresendő. Ez arra enged következtetni, hogy ilyenkor a kormánynak van egy közvetlen felhatalmazása a törvényhozó (törvényalkotói) hatalmi ágtól arra, hogy egy törvényben megfogalmazott feladatot (kötelezően) elvégezzen. Amennyiben a törvény (extern normatív aktus) feladatot szab (például kormánybiztos kinevezése), akkor ez azt is jelenti, hogy delegálja a feladatot egy másik szervnek, amelyet törvényhozó nem akar törvényi szinten szabályozni, vagy azt jelenti, hogy a kormánynak kívánja megadni (mintegy a szubszidiaritás elve alapján) a feladatot, amelyet – ha a törvényhozó nem határozza meg, külön, hogy kormányrendeletben vagy kormányhatározatban – maga is szabályozhatna, de a törvényhozói túlszabályozást el akarja kerülni.

Ezen logikán elindulva arra, a következtetésre juthatunk, hogy egy testület ugyanazon személyi körrel (a kormány vagy az Országgyűlés), ugyanazon cselekedetével (döntéshozatallal), ugyanolyan szavazati aránnyal képes „jogszabályt” (jelen többségi álláspont szerint törvény és kormányrendelet) és jogszabályi jelleggel nem bíró döntést (a tudomány egységes álláspontja szerint a határozati forma⁸⁴) hozni, amelyek formai és materiális szempontból is csak az elnevezésükben különböznek. A gyakorlatból ugyanakkor az következik, hogy a törvényhozó testületnek nem minden (törvényalkotási) aktusa tartalmaz jogi normát, mert lehetséges, hogy csak egy ünnepélyes nyilatkozatot tesz.⁸⁵ Tehát vannak jogszabályi tartalmat nélkülöző törvények, és vannak a törvényi szintet igénylő, de nem így kifejezett határozatok.

Alapvető állítása a jelenlegi jogtudománynak, hogy Magyarországon a jogszabályok köre egy zárt rendszert alkot, tudniillik, az Alaptörvény elfogadása óta explicit módon ki lett nyilatkoztatva, hogy „jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete”.⁸⁶ Álláspontom szerint, ugyanakkor az Alaptörvény által a jogszabályokra alkalmazott pozitív enumeráció nem azt jelenti, hogy ne lehetnének „kvázi-jogszabályaink” amelyek jogszabályi jelleggel bírnak.⁸⁷ Ugyanis jogszabálynak – sőt kiemelt jogforrásnak – tekintjük a zárt

⁸³ Származékosságára példa pedig az állami beruházások megvalósításáról szóló 2018. évi CXXXVIII. törvény 5. § (2) bekezdése; a költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 45. § (5) bekezdésében biztosított jogkör; a 1752/2018. (XII. 20.) Korm. határozat. Lásd: 1806/2018. (XII. 23.) Korm. határozat. A nemzeti földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 22. § (3) bekezdésében biztosított jogkör. Normatív származékos: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 28. § (1a) és (1b) [1267/2014. (IV. 22.) Korm. határozat].

⁸⁴ Lásd: 36/2015 (XII. 16.) AB határozat [84]-[93].

⁸⁵ Lásd: emléktörvények, például a húség falvairól szóló 2014. évi CIII. törvény.

⁸⁶ Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés.

⁸⁷ Vesd össze 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

nomenklatúrán kívüli törvényerejű rendeleteket is – bár ezt a zárt rendszer jellegét megbontja az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 75. §-a, amely azt mondja, hogy:

„Ahol e törvény közjogi szervezetszabályozó eszközt említ, azon az állami irányítás egyéb jogi eszközét, ahol törvényt említ, azon a törvényerejű rendeletet is érteni kell.”

VI. A kormányhatározatok el(ő)készítése

A jogalkotás a közigazgatáson belül elsődlegesen politikai, másodlagosan szakmai és harmadlagosan pedig nemzetközi impulzus alapján kezdődik meg – az adott szaktárcán belül. A kormányhatározatok elkészítésekor az előterjesztés készítőjének figyelemmel kell lennie az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. §-ában foglaltakra, akárcsak bármilyen jogszabály előkészítésekor.

A kormányhatározat előkészítésére ugyanazok az eljárási rendelkezések vonatkoznak, amelyek a rendeletekre vagy a végrehajtó hatalom által előkészített törvényjavaslatokra.⁸⁸ Ugyanis gyakran megesik, hogy egy előterjesztésben nem csak egy kormányhatározati javaslat szerepel, hanem egy törvényjavaslattal vagy egy kormányrendelet-javaslattal együtt kerül tárgyalásra az előterjesztés (1. melléklet, 2. melléklet, 3. melléklet stb.), ekkor értelemszerűen szigorúbbak az előterjesztés alaki követelményei is.

Az előterjesztés-tervezetnek szükséges tartalmaznia egy egyeztetési lapot, amelyen fel van tüntetve az összes minisztériumnak [és tárca nélküli miniszternek Kit. 20. § (2) bekezdés b) pont] az egyetértése vagy egyet nem értése, továbbá hogy az adott észrevételt vagy észrevétele maradt-e fenn, esetlegesen az érintett egyéb állami és civil (társadalmi egyeztetés) szervekkel történő egyeztetésnek az eredménye. Ezt követi az előterjesztést bemutató vezetői összefoglaló, amely bemutatja – amelyben bemutatásra kerül az előterjesztés célja, az igénybe vett eszköze (jogalkotás, egyéb intézkedések, alternatívák vagy másként az egyéb szabályozási megoldások) az előterjesztésnek a kormányprogramhoz való viszonya, az előzménye (esetleges kapcsolódó előterjesztések), az európai uniós és egyéb nemzetközi kapcsolódása (azaz szükséges nyilatkozni arról, hogy az előterjesztésnek van-e európai uniós kapcsolódása, előzetes véleményezési kötelezettsége és, hogy az előterjesztés-tervezet tartalmaz-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikke szerinti támogatást) továbbá, tartalmaznia kell az Országgyűlési tárgyalásra vonatkozó információkat (törvény esetében lényeges), a társadalmi egyeztetés eredményét (amennyiben volt), a vitás kérdéseket (előzetes egyeztetést követően kerül felvételre az előterjesztő által, a tárcáktól és az érintett szervek általi jelzések alapján, azaz a legelső egyeztetés alkalmával még üres) és végül az az előterjesztés kommunikációját [amelyben kötelezően nyilatkoznia kell az előterjesztőnek arról, hogy milyen típusú kommunikációt javasol (követő vagy kezdeményező), a tájékoztatás módjáról, a fő üzenetről és egy részletes kommunikációs tervről] – majd sorrendben a hatásvizsgálati lap és a határozati javaslat. A határozati javaslat után pedig maga a normaszöveg helyezkedik el, végül pedig a részletes előterjesztés, amelyben az előterjesztő kitér minden aprólékos érintettségre – jogszabályok esetében⁸⁹ pedig szükséges nyilatkoznia az előterjesztőnek arról is, hogy a Jat. 18. § (3) bekezdése szerint, valamint Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet szerint meg kell jelennie az indokolásnak vagy sem. Meg kell azt is jegyezni, hogy a jogszabályok esetében minden esetben szükséges

⁸⁸ Lásd. Jat. IV. fejezete és 1352/2022. (VII. 21.) Korm.határozat II. fejezete.

⁸⁹ Megjegyzés: Ha nem tekintjük jogszabálynak a kormányhatározatokat, akkor nem kell az előterjesztőnek nyilatkoznia az indokolásról, ezen nyilatkozatnak pedig sem a vezetői összefoglalóban, sem az előterjesztés indokolásában nem kell szerepelnie.

elkészíteni a normaszöveg indokolását az Alaptörvény hetedik módosítása óta – még ha nem is kell a Magyar Közlönyben megjeleníteni azt.

A 4000-es kormányhatározat csak papíralapon terjeszhető és véleményezhető akárcsak a 3000-es kormányhatározat – azzal a különbséggel, hogy a 3000-es kormányhatározatnak a megismeréséhez vagy a felhasználásához is engedéllyel kell rendelkezni.⁹⁰

VII. A kormányhatározatok jogforrási helye

A különböző típusú kormányhatározatok (1000-es, 2000-es stb.) nem módosíthatják egymást. Ez azt jelenti, hogy csak 1000-es kormányhatározat módosíthat egy másik 1000-es kormányhatározatot és ugyanez igaz a többi kormányhatározat típusra is. Ugyanis, amennyiben egy „nyilvános” 1000-es kormányhatározattal kívánnánk módosítani egy az „érintetteknek megküldött” 2000-es kormányhatározatot, akkor azzal derogálnánk annak a tartalmát, sőt amennyiben egy nyilvános kormányhatározattal kívánnánk szövegcserelesen módosítani egy minősített adatot tartalmazó 3000-es kormányhatározatot, akkor egyenesen a Büntető Törvénykönyv szerinti cselekményt követnénk el, mert megismerhetővé tennénk annak a minősített tartalmát és ez a cselekedet – a minősítési szintjétől függően – akár 8-évig terjedő szabadságvesztés büntetést is maga után vonhatja.⁹¹ Így – ugyancsak ezt a logikát alkalmazva (*argumentum a simili*) – nem lehet egy minősített adatot tartalmazó 3000-es vagy a 4000-es kormányhatározatot egy 2000-es vagy 1000-es kormányhatározattal sem módosítani.⁹²

Meg kell említeni azt a gyakori közigazgatási problémát is, amikor egy nyilvános kormányhatározatban megfogalmazott feladatnak a végrehajtásához egy 2000-es kormányhatározat biztosítja a feladat végrehajtásához szükséges forrást. Ez a jogalkotói cselekedet, több problémát is felvet, elsődlegesen azt, amit fentebb kifejtettük, hogy az egyes kormányhatározatok között nincsen hierarchia és nem is állhatnak ezáltal kapcsolatban.⁹³ Másodlagos probléma, hogy 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat szerint a 2000-es kormányhatározat nem tartalmazhat pénzügyi kötelezettségvállalással járó feladatot⁹⁴ – például: A kormány egyetért a fóti Szeplőtelen Fogantatás-templom felújításának egymilliárd forint indikatív keretösszegű előkészítésével és megvalósításával és ahhoz költségvetési támogatást nyújt. Ellenben a gyakorlat azt mutatja, hogy ezt a tilalmat a 2000-es kormányhatározatok során nem veszik figyelembe, így forrásbiztosításra kerülhet sor a 2000-es kormányhatározatokban is.⁹⁵ A probléma ebből értelemszerűen következik. Az extern egyedi 2000-es kormányhatározatban történő forrásbiztosításról, hivatalosan csak az érintetteknek tudnak, ugyanis csak nekik küldik meg, így amennyiben nem a kormány tagja, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, kormánybiztos, a kormányhivatalok vagy a rendvédelmi szervek vezetője a kedvezményezett – azaz mondjuk egy civil szervezet – akkor hivatalos formában csak akkor fog róla hivatalos tudomást szerezeni – az előbbi

⁹⁰ Mavtv. 11. § - 18. §.

⁹¹ Btk. XXV. Fejezet (A minősített adat és nemzeti adatvagyon elleni bűncselekmény, 1. alcíme szerinti minősített adattal való visszaélés) 265. § és 266. §.

⁹² Vesd össze Jakab (2005) i. m. 152.

⁹³ Megjegyzés: Ugyanis amennyiben az 1000-es kormányhatározatnak a rendelkezéseihez egy 2000-es kormányhatározat rendelkezéseit módosítanánk akkor az 1000-es kormányhatározat a 2000-esnek a megfelelője, úgynevezett leképzettje lesz. Ezt a hozzárendelési folyamatot nevezzük másképp transzformációnak, ez pedig nem jelent mást, mint azt a hibás eljárást, amelyben az (ügynevezett primer) 1000-es kormányhatározat rendelkezéseivel (a hibás jogalkotói akaratnak a leképezésével) egy (ügynevezett szekunder, vagy pont fordítva) 2000-es kormányhatározat rendelkezéseit értelmezzük. Ezt a logikát követve számtalan leképzési rendszert – és ezáltal kormányhatározati formát – lehetne konstruálni.

⁹⁴ Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdés, valamint az 1352/2022. (VII. 21.) Korm.határozat 82. pont *b*) pontja szerint.

⁹⁵ Meg kell jegyezni, hogy itt nem a 14/1998 (V. 8.) AB határozat szerinti probléma áll fenn.

felsorolásban nem érintett (jogi) személy – , hogy forrást kap, amikor a támogatói szerződést kívánják vele aláírni. Harmadik problémaként jelenik meg az is, hogy ilyenkor a közpénzeknek az átláthatósága is sérül és csak akkor fog tudomást szerezni róla a publikum, ha azt közérdekű adatigénylés keretében valaki kikéri. Negyedik probléma, hogy az ilyen intern egyedi aktusoknak a felülvizsgálata ki van vonva az Alkotmánybíróság (formális) hatásköréből, így azt – amennyiben nem materiális értelemben vett jogforrási logikát követjük, ami szerint az adott jogi dokumentum tartalmi elbírálása tekintetében kerül vizsgálatra, hanem a formai értelemben vett jogforrás felfogást akkor azt⁹⁶ – nem vizsgálhatja.⁹⁷

A kormányhatározat jogforrási hierarchia szintjéről azt lehet megállapítani – amennyiben nem szimpla közjogi szervezetszabályozó eszköznek tekintjük⁹⁸ –, hogy egy szinten helyezkedik el a kormányrendelettel – tekintettel arra, hogy mind a kettő a végrehajtó hatalom akarát tükröző állami aktusok.⁹⁹ Ugyanis egy kormányrendelet nem módosíthat egy kormányhatározatot és egy kormányhatározat sem módosíthat egy kormányrendeletet – hasonlóan, hogy kormányrendelet sem módosíthat törvényt és a törvény sem kormányrendeltet, már csak azért sem mert az egyik a törvényhozó hatalmi ághoz tartozik a másik pedig a végrehajtó hatalmi ághoz.¹⁰⁰ Arra tekintettel, hogy a végrehajtó hatalom az a törvényhozó hatalom által nem szabályozott hatáskörben alkothat – eredeti (primer) módon – rendeletet, úgy amennyiben a törvényhozó hatalmi ág nem rendeli magához az adott területnek a szabályozását, úgy a végrehajtó hatalom saját hatáskörben szabályozhatja azt. Ezen értelmezés az Alaptörvény által megfogalmazott cselekvési felhatalmazásból származik, ugyanis a Kormányra, mint a végrehajtó hatalom *általános* szerveként kerül a hivatkozás, tehát amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe az a Kormány feladatkörébe tartozik – itt meg megemlíteni, hogy az Alaptörvény konkrét jogforrást nem jelöl meg ezen cselekvési feladatnak a végrehajtására.¹⁰¹ Értelemszerűen ez a megalkotott aktus, nem lehet ellentétes a törvényhozó által megalkotott akarral. Amennyiben mégis az lenne, akkor a törvényhozó hatalom magához vonja a szabályozási kört, és az arra hivatott fórum derogálja a szekunder jogforrást.

Tehát a kormányhatározatnak – akár csak a kormányrendeleteknek – a fő korlátja az a jogelv, hogy azok a törvénnyel ne legyenek *contra legem*ek – azaz ellentétesek. Továbbá a törvénytől határozatok – azaz a törvény által nem szabályozott tárgykörben – *praeter legem* állapíthatnak meg, határozhatnak meg feladatot.¹⁰² A törvénykiegészítő határozatok a törvényben – a törvényhozó hatalom által – nem pontosan szabályozott speciális szabályokat létesíthetnek *intra legem*. Végül pedig a végrehajtási jellegű határozatok – *iuxta legem* – a végrehajtás eszközlésére és a végrehajtás körüli eljárás cselekményekre irányulnak.¹⁰³

⁹⁶ 52/1993.(X. 7.) AB határozat [1]. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.

⁹⁷ 22/1999 AB határozat (bár Kiss László különvéleményében kitér rá, hogy lehetne hatásköre az AB-nak a rendelkezések vizsgálatára).

⁹⁸ Így ebben az esetben a Jat. 24. § (1) bekezdését sem kell alkalmazni.

⁹⁹ Lásd: 1949. évi XX. törvény (régí Alkotmány) 35. § (2) bekezdés: A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

¹⁰⁰ Megjegyzés: Ugyanakkor az érvelés hibásnak tekinthető abból a szempontból, hogy a Magyar Nemzeti Bank elnökének a rendeletével sem módosíthatja a kormány rendeletét vagy a miniszter rendeletét – ugyanakkor ezek a jogforrási kérdések szabályozva vannak az Alaptörvényben. Így, ha közjogi szervezetszabályozó eszközként és nem jogszabályként (a jog egyes forrásaként) tekintünk a kormányhatározatokra, akkor egyértelműen megállapíthatjuk, hogy az nem lehet ellentétes jogszabállyal, azaz csak a kormányrendelet alatt helyezkedhet el jogforrási értelemben.

¹⁰¹ Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés.

¹⁰² Lásd: 1527/2021. (VIII. 2.) Korm. határozat; 1438/2021. (VII. 6.) Korm. határozat, ugyanis ebben az esetben nem kellett az emléktörvényekhez hasonló törvényt alkotni.

¹⁰³ Kiss István: *Vélemény és indítvány* in Magyar Jogászegyűlés X. évfolyam. 1889 évkönyve, Budapest, Légrády

VIII. Kormányhatározat mint extern aktus

Álláspontom szerint akkor beszélhetünk *extern* kormányhatározatról, amikor az közvetetten vagy közvetlen módon befolyásolja az állampolgárok cselekedetét, általános magatartását, illetve az ettől való eltérésnek az alternatíváit. Az ilyen kormányhatározatok pedig „kvázi jogszabályoknak” tekintendők, mert jogszabály módjára viselkednek. A kormányrendeletek és a kormányhatározatok között – logikai szerkezetük és jogtechnikai kifejezésük ugyan eltér egymástól, de¹⁰⁴ – formájukat, megalkotásukat és az extern kormányhatározatok tartalmát illetően érdemi különbséget nem tudunk tenni. Extern kormányhatározatra az alábbi példák hozhatók:

a) 1502/2017. (VIII. 11.) Korm. határozat: az országos múzeumok, valamint egyes nemzeti emlékhelyek és műemlékek látogatásáról szóló kormányhatározat 1.1 pontjában többletjogosultság kerül biztosításra az általános iskolák, középfokú iskolák és gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmények nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő tanulói és minden tizedik tanuló után egy fő kísérő (pedagógus vagy szülő) az iskola által szervezett csoportos utazás keretében, tanítási évben a tanítási és szombati napokon díjmentes vasúti utazás igénybevételével látogathassák meg a kormányhatározatban felsorolt intézményeket.¹⁰⁵

b) 1898/2020. (XII. 14.) Korm. határozat: a 2021. évi határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezéséről szóló származékos kormányhatározat – tekintettel arra, hogy a felhatalmazást a határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdéséből kapja – 2. pontjában a kormány engedélyt ad *a gyakorlatokon részt vevő külföldi fegyveres erők államhatáron való átlépésére és az ország területén történő átvonulására, illetve ez az átrepülésének engedélyezését is jelenti, ha az engedélyezés feltételei egyébként fennállnak.* Tehát láthatjuk, hogy nem az államapparátust szabályozó *intern* aktusról van szó, hanem egy másik állam fegyveres erőinek biztosít átlépést.

c) 1467/2020. (VIII. 3.) Korm. határozat: a Széchenyi Turisztikai Kártya Programról szóló kormányhatározatban pedig a kormány egyértelműen meghatározza azt, hogy „a hazai turizmus, illetve vendéglátás ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozások likviditási nehézségeinek enyhítése érdekében Széchenyi Turisztikai Kártya Programot indít”. Ebben a megfogalmazásban explicit módon látható, hogy nem az államigazgatás részét kívánják szabályozni, hanem a vendéglátás ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozásokat. Így az 1.2. pontban a „Széchenyi Turisztikai Kártya Program keretében nyújtott hitelekhez kamattámogatást, kezelési költségtámogatást, kezességi díjtámogatást és egyéb, pénzügyi intézmény által megelőlegezett költségtámogatást biztosít, amelyet úgy kell meghatározni, hogy a vállalkozók által fizetett nettó hiteldíj [...] nem haladhatja meg a 0%-ot. [...] Kezességi díjtámogatás csak közvetlen állami viszontgarancia mellett vállalt készfizető kezességvállalás díjához kapcsolódhat.” Ebből a pontból is kiolvasható, hogy a kormányhatározat állapít meg feltételeket a hitelfelvételhez.

A kormány továbbá felhívja a „pénzügyminisztert, hogy gondoskodjon a Széchenyi Turisztikai Kártya Program keretében nyújtott hitelek támogatásának finanszírozásához szükséges költségvetési források rendelkezésre állásáról a 2022-2024. közötti időszakban”. Ez

testvérek, 1889. 244. o.

¹⁰⁴ Lásd Antalfy György – Samu Mihály – Szabó Imre – Szotáczy Mihály: *Állam- és jogelmélet.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1970. 500.

¹⁰⁵ Vö: Hasonló kedvezményeket állapít meg a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet. egyes szakaszai.

ugyan közvetlenül a pénzügyminiszternek ad feladatot, de közvetetten az állampolgárok összességét (pontosabban a hitelfelvételben érintett feleket) is befolyásolja, még ha közvetett módon is. Továbbá ehhez kapcsolódik a Gazdaság-újraindítási Akcióterv keretében a Széchenyi Kártya Újraindítási Program bevezetéséről szóló 1368/2021. (VI. 10.) Korm. határozat 1.4. pontja, amelyben meghatározásra kerül, hogy a kamattámogatás mértéke nem haladhatja meg az évi 6,7%-os mértéket – ez pedig szintén nem az államigazgatásra van kihatással, tehát extern jellegű.

d) 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat: a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről szóló kormányhatározat közvetett módon érinti azon állampolgárokat is, akik nem dolgoznak az államigazgatáson belül. Ugyanis a kormányhatározat döntése alapján meghatározott egyénekkal nem kötnek a munkaviszonyra irányuló szerződést.

Vannak továbbá olyan extern kormányhatározataink, amelyekben a kormány explicit módon „felkéri” az adott nem közigazgatási szervezet vezetőjét – a kormányhatározatban megfogalmazott – cselekedetnek az elvégzésére. Általánosságban a kormányhatározatok feladatszabásában – amikor intern aktusról beszélünk – a „kormány felhívja a pénzügyminisztert”, „felhívja az igazságügyi minisztert” kifejezés szerepel. Ugyanis itt a kormánynak explicit jogköre van a feladatszabásra. Mindazonáltal, amennyiben kizárólag intern aktusnak tekintenénk a kormányhatározati formát, akkor nem tudnánk megmagyarázni az olyan határozati pontokat, amelyekben a kormány „felkéri” a Kúria elnökét, az Alkotmánybíróság elnökét, a Magyar Tudományos Akadémia elnökét valamilyen cselekedetnek a megtételére, meg nem tételére vagy tartózkodására. Megfigyelhetjük, hogy a végrehajtó hatalom ezekben az esetekben nem a konkrét „felhívás” kifejezést alkalmazza – hogy adott cselekedetet végezzen, ne végezzen vagy tűnjön el –, hanem a jogi norma kötelező jellegét feloldja, és egyfajta *ajánlássá* gyöngíti a kötelező erőt azzal, hogy a „felkéri” kifejezést használja.¹⁰⁶

IX. Kihirdetés és közzététel

A jogalkotói akarat hiteles megismerhetővé tételének a mozzanatát – azaz a kihirdetést (*promulgatio*) és a közzétételt (*insinuatio, intimatio*) – az állam kinyilatkoztatásának tudjuk tekinteni.

A *kihirdetés* egy olyan végrehajtási aktus, amelynek az eredményeképpen megtestesül a jogalkotó autentikus akaratát és annak a jogszerű megalkotását tükröző jogszabály. A kihirdetési aktust a jogalkotó meghatározott miniszter (e fejezetben a továbbiakban: miniszter¹⁰⁷) felelősségi körébe delegálja azzal, hogy a miniszter a jogalkotói akaratot foglalja (e-)okiratba,¹⁰⁸ és hozza nyilvánosságra a rendszeresen megjelenő, mindenki által elérhető közhiteles nyilvántartásban – a Magyar Közlönyben. Ezzel a mozzanattal a jogalkotó egy megdönthetetlen vélelmet is felállít amellet, hogy a jogszabályok mindenki számára megismerhetők és ezáltal kötelezők is – ez a megdönthetetlen vélelem az Alaptörvény R) cikk

¹⁰⁶ Lásd: 1140/2010. (VII. 2.) Korm. határozat 2. pont (ennek a politikai nyilatkozatnak az alaptörvény-ellenessége is felmerülhet); 1543/2021. (VIII. 4.) Korm. határozat; 1693/2018. (XII. 17.) Korm. határozat; 1428/2011. (XII. 7.) Korm. határozat 2. pont.

¹⁰⁷ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 16. pont figyelemmel a 17. pont *a*) alpontra. A bevezetett rövidítést azért alkalmazom, mert a felelősség mindig az adott miniszter kezében összpontosul, és nem a közigazgatási államtitkárnál.

¹⁰⁸ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 323. §-a szerint a közokirat olyan papíralapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki.

2) bekezdéséből vezethető le. Ebből következik, hogy a miniszter által kiállított okirat formáját tekintve *közokirat*. Minthogy a közokiratba foglalásnak megvannak az eljárási feltételei – azaz jelen esetben, hogy mikortól tekinthető létezőnek, mikortól érvényes egy jogszabály, továbbá hogy betartásra kerültek a Közlönyrendeletben foglaltak – és ha ezek nem teljesülnek, akkor az a jogalkotói döntés nem éri el a jogszabályi (sem közokirati) jelleget, mert az érvényességhez szükséges alkotmányos előfeltételek nem teljesülnek – azaz a kihirdetés sem történhet meg. A jogszabály kihirdetése esetében a miniszternek a felelőssége, hogy ellenőrizze, hogy az eljárási rendet betartva került a jogszabály megalkotásra, mert a kihirdetés „nemcsak a szöveg azonosságának hiteles igazolása, hanem egyúttal formai megállapítása annak, hogy a törvényhozás alkotmányos előfeltételei teljesítve vannak”.¹⁰⁹ Ez nem jelent mást, mint hogy a miniszternek nemcsak felelőssége, de jogosultsága is van arra, hogy ha a formai követelmények megsértését észleli, akkor a kihirdetést megtagadhatja – ugyanis amennyiben van felelőssége, szükséges, hogy legyen jogosultsága is (*implied powers*).

Ugyanakkor a gyakorlatban ennek a jelenetősége 2011 után meghaladott, mert mind a jogszabályok (ide nem értve az önkormányzati rendeleteket), és mind a közjogi szervezetszabályozó eszközök a Magyar Közlönyben jelennek meg autentikus módon. A Magyar Közlönyben nincs különbségtétel aközött, hogy egy kormányhatározatot közzétettek, míg egy kormányrendeletet kihirdettek. Így 2011-et követően tekintettel arra, hogy a kormányzati portálon történő elektronikus közokiratként kell megjeleníteni a Magyar Közlönyt, nem állapítható meg gyakorlati különbség a közzététel és a kihirdetés (emelkedett) mozzanata között. Így megállapíthatjuk azt is, hogy a kihirdetés mint a jogszabályok érvényességi kritériuma, azaz hogy „kihirdessék a jogszabályt a hivatalos lapban” pontatlan, ugyanis ebben a végrehajtási aktusban is a jogszabálynak – a mindenki számára történő – megismerhetősége és a pontos tartalomnak a visszakövethetősége a célja. Ebből következően eliminálható a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök mindenki számára történő megjelenítése, azaz a közzététel és a kihirdetés közötti különbség.

A szóhasználat azért is tekinthető meghaladottnak, mert az Alaptörvény hetedik módosítása óta a jogszabályoknak az indokolása is általános kötelező erővel bír, akárcsak maga a normaszöveg. A Jat. 18. § (1) bekezdése, valamint a Közlönyrendelet is az indokolásnak a közzétételéről szóló kifejezést alkalmazza. Ebből következik, hogy a jogszabályok kihirdetése és a közjogi szervezetszabályozó eszközök közzétételének terminusa nem a címzetti kör korlátozottsága miatti különbségtételben fogható meg – mert amennyiben a címzetti kör nyitottsága lenne a meghatározó egy extern vagy intern aktus megjelenítése során, akkor a jogszabály-indokolásokat és az alkotmánybírói határozatokat is ki kellene hirdetni a Magyar Közlönyben, nem pedig „közzétenni”.

„A jogszabályok közzététele nem azonos kihirdetésükkel. A kihirdetés a szűkebb fogalom, mivel az a jogszabálynak olyan, jogilag szabályozott módon meghatározott helyen és formában történő közzététele, amely egyben a jogszabály érvényességi föltétele.”¹¹⁰ Ebből levonhatjuk azt a következtetést, hogy a kihirdetés egy speciális közzétételnek (jogi szakkifejezésnek) minősül, amely a jogszabályok érvényességi kelléke. Ugyanis a miniszternek a *felelőssége, hogy az általa köztudomásra hozott elektronikus közokirat* (Magyar Közlöny) alaki bizonyító erővel rendelkezzen, és ez a közhitelességgel történő megjelenítés teszi az aktust speciális publikálássá – kihirdetéssé.

¹⁰⁹ Lásd: Joó Gyula: A magyar törvény fogalma és jogi természete – jogtörténeti és összehasonlító alapon, Kecskemét, 1908. 102. oldal 6. lábjegyzet.

¹¹⁰ Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris, 2006. 277.

X. A nyugvás (*vacatio*)

Egy adott jogszabály kihirdetését követően annak a hatálybalépésének az időpontjáig fennálló időszakot – legyen az módosító vagy teljesen új szabályozást alkotó rendelkezések összessége – a jogszabály nyugvásának (*vacatio legis*) hívjuk. E tekintetben kell megkülönböztetni a jogszabály (formai) érvényességét és a jogszabály (időbeli) hatályosságát. Ugyanis *minden hatályos jogszabály érvényes, de nem minden érvényes jogszabály hatályos*. A jogszabály érvényes, mielőtt azt az Országgyűlés vagy a kormány az alaki követelményeknek megfelelően meghozta és kihirdette – attól a pillanattól kezdve a jogszabály úgymond létezik, fennáll. Ez nem jelent mást, mint hogy az érvényes jogszabályt még annak a hatálybalépése előtt is csak érvényes – és ekkor fontos is, hogy hatályos – jogszabállyal lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Előfordul továbbá, hogy csak valamilyen meghatározott időponttól – például a kihirdetést követő harmadik hónap első napját követően – vagy feltétel teljesülése után – például egy másik jogszabály hatálybalépését követően – lép hatályba az adott jogszabály vagy a jogszabály egy része. A célja ennek nem más, mint hogy a társadalomnak biztosítva legyen azon ideje, amely által fel tud készülni a jogszabály által megteremtteni kívánt szabályozásra.

Mindazonáltal a jogalkotónak nem kötelessége gondoskodni a nyugvás idején fennálló (*vacatio legis*) időszakáról, ugyanis amennyiben ezt nem teszi meg, akkor egyértelműen kifejezésre kerül, hogy a *vacatio legis* alatt a régi jogszabály a hatályos és az alkalmazandó – így azt sem lehet mondani, hogy a jogszabály hatálybalépése előtt ne lenne semmi hatása, ugyanis az a hatása, hogy nem alkalmazandó. Más szóval a jogalkotó azáltal, hogy a jogszabály hatálybalépési időpontját meghatározza, egyúttal megállapítja azt is, hogy a régi rendelkezések meddig alkalmazandók. Mindezek alapján, ha és amennyiben a jogalkotó nem rendelkezik az átmeneti idő tartalmáról, akkor a jogszabály (és ezáltal a jogalkotó) hallgatásából kitűnik a jogalkotó akarata, ami ez esetben a fenti logikát támasztja alá, hogy a régi jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni az új hatálybalépéséig.

Szükségesnek érzem azt, hozzátenni, hogy az a kifejezés miszerint *vacatio legis* alatt a régi jogszabály alkalmazandó nem egészen helytálló. Ugyanis a régi jogszabály alkalmazandósága is korlátozott, a közigazgatási szervekkel kapcsolatban, azaz, hogy az érvényes, de még nem hatályos jogszabálynak az alárendelt szervekre nézve már van kötőerejük, így azok nem tehetnek olyat, amely akadályozná az érvényes, de még nem hatályos norma végrehajtását a jövőre nézve – ami kimerül abban, hogy nem alkothatnak olyan normatív aktusokat, amelyek azzal (a jogalkotói döntéssel) szembemennének. A norma érvényességnek a fennállása önmagában (azaz hatályosság nélkül) nincs jogkövetkezménye vagy jelentősége az állampolgárokra nézve.¹¹¹ Az Alkotmánybíróság a 31/1991. (VI. 5.) határozatban, Kilényi Géza úgy fogalmazott, hogy: *Az a kihirdetett jogszabály, amely nem a kihirdetése napján, hanem későbbi időpontban lép hatályba, a kihirdetéstől kezdődően érvényes, de még nem hatályos. Abból, hogy még nem hatályos, következik: a jogszabály potenciális "címzettjeire", a természetes és jogi személyekre nézve az ilyen jogszabályból semmiféle közvetlen joghatás nem hárul, azaz nem kötelesek tekintettel lenni az említett jogszabályra, s amennyiben annak hatálybalépése előtt – az akkor hatályos jog keretei között maradván – saját előnyükre használják fel a később hatályba lépő rendelkezések ismeretét, e magatartásuk nem jogellenes.*

¹¹¹ A 31/1991. (VI. 5.) AB határozat; Kilényi Géza párhuzamos véleményében úgy fogalmazott: „Az a kihirdetett jogszabály, amely nem a kihirdetése napján, hanem későbbi időpontban lép hatályba, a kihirdetéstől kezdődően érvényes, de még nem hatályos. Abból, hogy még nem hatályos, következik: a jogszabály potenciális »címzettjeire«, a természetes és jogi személyekre nézve az ilyen jogszabályból semmiféle közvetlen joghatás nem hárul, azaz nem kötelesek tekintettel lenni az említett jogszabályra, s amennyiben annak hatálybalépése előtt – az akkor hatályos jog keretei között maradván – saját előnyükre használják fel a később hatályba lépő rendelkezések ismeretét, e magatartásuk nem jogellenes.”

XI. Megállapítások

A nyilvános kormányhatározatokkal kapcsolatban megállapíthatjuk azt, hogy azoknak a száma 2010-től kezdődően exponenciálisan növekedni kezdett és a végrehajtó hatalom az egyik leggyakrabban alkalmazott döntési formájaként alkalmazza ezeket.¹¹² Analógiával élve pedig levonható az a következtetés is, hogy a 2000-es kormányhatározatokkal kapcsolatban is ugyanez az exponenciális emelkedés történt, míg a 3000-es és a 4000-es kormányhatározatokkal kapcsolatban ezt a feltételezést nem engedhetjük meg magunknak. Az előbbiek ugyanis minősített adatot tartalmaznak – így azok jogosultság nélküli megismerése bűncselekmény –, míg az utóbbiak alkalmazását csak 2018-at követően vezették be, így azokból statisztikai következtetést nem tudunk levonni.

Érdekességként megemlíteném, hogy a Jat. 26. § (2) bekezdése szerint a közjogi szervezetszabályozó eszközöket, amelyek nem tartalmaznak minősített adatot – fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása kivételével –, *közzé kell tenni* a Magyar Közlönyben. Ez nem jelent mást, mint hogy a minősített adatot nem tartalmazó 2000-es és 4000-es kormányhatározatokat főszabály szerint – amennyiben azokat közjogi szervezetszabályozó eszközként tekintjük – *közzé kellene tenni*.

Ugyanakkor a Jat. 28/A. § *d)* és *f)* pontjában (a 14/A. Egyes más jogi aktusok és az indokolások nyilvánossága című alcímben) foglaltak szerint a Magyar Közlöny a Jat. 26. § (1) bekezdés mellett tartalmazza a kormány egyedi és normatív határozatait, itt már azzal a megszorítással, hogy a minősített adatot tartalmazó (3000-es kormányhatározatot) és az érintetteknek megküldött (2000-es kormányhatározatot) nem kell közzétenni – továbbra is említést sem téve a 4000-es kormányhatározatról, így főszabály szerint, egyértelmű követelményként, annak a tartalmát közzé kell tenni a Magyar Közlönyben. Amennyiben pedig minősített adatot tartalmazó okiratnak vagy érintetteknek megküldött kormányhatározatnak tekintjük, megkérdőjelezhetővé válik annak a pusztá létezése is.

A 2000-es és a 4000-es kormányhatározatok esszenciális eleme, hogy azok nem kerülnek közzétételre. Ebből eklatánsan következik, hogy az ilyen kormányhatározat „elvben” csak, olyan rendelkezéseket tartalmazhat (*Sein*), amelyek az állampolgárok jogainak és jogos érdekeinek védelmének a szempontjából irrelevánsak. Ergo, ha releváns (extern) normatív tartalommal bír az adott 2000-es vagy 4000-es kormányhatározat, akkor a közzétételből eredő megismerhetőség hiánya miatt¹¹³ formálisan érvénytelennek kell tekinteni (*Sollen*),¹¹⁴ így azt az Alkotmánybíróság megsemmisíteni jogosult azt és a hatáskörének is ki kell terjednie¹¹⁵ ezeknek a kvázi jogszabályoknak a vizsgálatára. Ugyanis az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint „a jogszabályok mindenkire kötelezőek”, és ha az adott 2000-es kormányhatározat jogszabályi jelleggel bír nem lehet „csak” a kormány által érintetteknek megküldeni. Hozzá kell

¹¹² 2005-ben 136, 2006-ban 134, 2007-ben 106, 2008-ban 92, 2009-ben 232, 2010-ben 320, 2011-ben 522, 2012-ben 705, 2013-ban 1057, 2014-ben 872, 2015-ben 1039, 2016-ban 889, 2017-ben 1148, 2018-ban 838, 2019-ben 819. 2020-ban 1067 nyilvános kormányhatározat került közzétételre. A számok a Magyar Közlöny adataiból származnak, azaz mindig az év legutolsó kormányhatározatának a számát vettem alapul. [1136/2005. (XII. 29.) Korm. határozat; 1134/2006. (XII. 27.) Korm. határozat; 1106/2007. (XII. 27.) Korm. határozat; 1092/2008. (XII. 31.) Korm. határozat; 1232/2009. (XII. 30.) Korm. határozat; 1320/2010. (XII. 31.) Korm. határozat; 1522/2011. (XII. 30.) Korm. határozat; 1705/2012. (XII. 29.) Korm. határozat; 2057/2013. (XII. 31.) Korm. határozat; 1872/2014. (XII. 31.) Korm. határozat; 2039/2015. (XII. 30.) Korm. határozat; 1889/2016. (XII. 29.) Korm. határozat; 2148/2017. (XII. 29.) Korm. határozat; 1838/2018. (XII. 28.) Korm. határozat; 1819/2019. (XII. 30.) Korm. határozat; 2067/2020. (XII. 31.) Korm. határozat].

¹¹³ Amely az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdéséből ered.

¹¹⁴ Vesd össze 25/1992. (IV. 30.) AB. határozat; 36/2015. (XII. 16.) AB határozat [119].

¹¹⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló. 2011. évi CLI. törvény 37. § (2) bekezdése alapján – utólagos normakontroll-eljárásban felülvizsgálhatónak kell lennie.

tenni, hogy amennyiben egy jogi rendelkezés nem kerül, közzétételre az két okból történhet. Elsődlegesen azért, mert annak a jogi rendelkezésnek a tartalma az ország érdekeinek védelme érdekében nem megismerhető – azaz a Mavtv. szerinti minősített adat, amelyek 3000-es kormányhatározatokban kerülnek megalkotásra –, és amennyiben mégis minősített adatot tartalmazna egy 2000-es kormányhatározat akkor kiüresítené a 3000-es kormányhatározati formának a lényegét, *argumentum ad absurdum*. Másodlagosan pedig azért, mert az ilyen állampolgárok összességét (főszabály szerint) nem érintő (intern) rendelkezések nem terhelik túl a jogrendszernek a megismerhetőségét, ugyanis a jogbiztonság halála az ügynevezett joglavina. Azaz, ha az összes kormányhatározatot közzétennék, akkor a jogkereső állampolgárnak olyan (a jelenleginél is nagyobb) tömegből kéne kiválasztania az őt érintő szabályokat, amely az adott egyén működésével, jogával és kötelezettségével még közvetett kapcsolatban sem áll – ezzel korlátozva a jogszabályok (egyénekre szóló, mindennapi) megismerhetőségét.¹¹⁶

Ugyanakkor azt megállapíthatjuk, hogy amennyiben vannak 2000-es vagy 4000-es kormányhatározatok, amelyek forrást, többletforrást vagy átcsoportosítást biztosítanak (*Sein*), akkor azok a kormányhatározatok a 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozatban foglaltakkal és az Alaptörvény 39. cikkében foglaltakkal is ellentétesek.¹¹⁷ Amennyiben ez az ellentétesség megállapítható – akkor azt materiálisan érvénytelennek (*Sollen*) kell tekintenünk¹¹⁸ aminek a megállapítására (ezáltal a kormányhatározatok vizsgálatára) és a megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak jogosultnak kell lennie.¹¹⁹

De lege ferenda javaslata a tanulmánynak, hogy az összes (és nem csak az eredeti) 2000-es és 4000-es kormányhatározatnak a példányára – közzétételük hiánya miatt – szükséges kötelező érvényességi kellékként felvezetni annak – egyedi vagy normatív tartalmától függetlenül – a kiadási helyét és idejét is. Továbbá az érintetteknek megküldött (minimum a 2000-es) kormányhatározatoknak a számozását szükségesnek tartom megváltoztatni. Javaslom, hogy 5000-től kezdődjenek, vagy az évszám legyen előbb és utána a számozás (például 2021/2000-es kormányhatározat), ugyanis a felgyorsult „jogalkotási” időszakokban a nyilvános (1000-es) kormányhatározatok száma meghaladhatja – és mint láhattuk, meg is haladja – a 999-et, így a számozást tekintve nyilvános 2000-es kormányhatározat kerülhet közzétételre, ezzel összemosva az érintetteknek megküldött (2000-es) kormányhatározati formát a nyilvános (1000-es) kormányhatározati formával.

Non sub homine, sed sub Deo et lege

¹¹⁶ Vesd össze Szamel Lajos: *A jogforrások*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1958. 72. o.

¹¹⁷ Még az olyan érintetteknek megküldött kormányhatározatok is ellentétesek az Alaptörvénnyel, amelyek felhívják a pénzügyminisztert arra, hogy adott költségvetési évben biztosítson forrást vagy többletforrást az adott 2000-es kormányhatározatban megadott feladatnak az elvégzésére, mert a nyilvános 1000-es kormányhatározat mellékletében biztosított forrás nem vezethető vissza. Ez pedig azt jelenti, hogy amennyiben egy 2000-es kormányhatározatban kerül pénzügyi kötelezettségvállalásra egy felhívás, az alaptörvény-ellenes. A pénzügyi kötelezettségvállalással kapcsolatban ugyanis az az általános követelmény támasztható, hogy annak mindig visszavezethetőnek kell lennie egy nyilvános (kihirdetett vagy közzétett) „kvázi jogforrásra”.

¹¹⁸ Az Alkotmánybíróság a 31/1995. (V. 25.) AB határozatban azt is kimondta, hogy érvénytelenek az olyan állami aktusok [...], amelyek ugyan túlléptek a kibocsátó szerv jogalkotási hatáskörén, [...] de a kibocsátó szándéka szerint normakénti követésre tartottak igényt, illetve a gyakorlatban úgy is hatályosultak.”

¹¹⁹ A 37/2001. (X. 11.) AB határozatában mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy amennyiben végrehajtás jellegű egy kormányhatározat azt vizsgálni jogosult. *Amennyiben a vizsgálat alá vont aktus – formájától függetlenül – olyan jogi iránymutatásokat tartalmaz, amelyek bizonyos kérdésekben egységes joggyakorlat kialakítását célozzák, vagyis értelmezi a törvényt, továbbá ajánlást ad egyes rendelkezések végrehajtására, tartalmát tekintve az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősíthető.*” Lásd: 23/2007 (IV. 19.) AB határozat Bragyova András különvéleménye [1].

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Készült: 1 eredeti és 2 sk. példányban, valamint
... másolati példányban
Egy példány x lap
Ez a ... számú pld.

Kapják:
a Kormány tagjai,
a kormányülések állandó résztvevői,
közigazgatási államtitkárok,
irattár

1. melléklet a Kormányhatározat című tanulmányhoz

A KORMÁNY
2.../2022.
határozata
Cím

A Kormány

Aláírás helye, ideje.

Miniszterelnök vagy
miniszterelnök-helyettes neve s.k.,
titulus

2. melléklet a Kormányhatározat című tanulmányhoz

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

„Korlátozott terjesztésű!”

Minősítő:

Gipsz Jakab államtitkár HM
Érvényeségi idő: 2032.09.28

Készült: 1 eredeti és 2 sk. példányban,
valamint ... másolati példányban
Egy példány x lap
Ez a ... számú pld.

Kapják:

-

-

irattár

„A minősítési jelölés megismétlésére a
..... ikt. számú minősített irat
alapján került sor.”

A KORMÁNY
3.../2022.
határozata
Cím

A Kormány

Aláírás helye, ideje.

Miniszterelnök vagy
miniszterelnök-helyettes neve s.k.,
titulus

„Korlátozott terjesztésű!”

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Készült: 1 eredeti és 2 sk. példányban, valamint
... másolati példányban
Egy példány x lap
Ez a ... számú pld.

Kapják:

a miniszterek
a minisztériumok közigazgatási államtitkárai,
a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási
államtitkára,
a Kormányzati Személyügyi Központot irányító
helyettes államtitkár,
a Magyar Államkincstár elnöke,
a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vezetője,
irattár

3. melléklet a Kormányhatározat című tanulmányhoz

A KORMÁNY

4.../2022.

határozata

Cím

A Kormány

Aláírás helye, ideje.

Miniszterelnök vagy
miniszterelnök-helyettes neve s.k.,
titulus