

Szalai András

adjunktus

NKE-ÁNTK

Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék

A központi közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése után

I. Bevezetés

Először fordult elő a rendszerváltás óta 2018 tavaszán, hogy ugyanaz a politikai oldal kezdte meg megszakítás nélkül a kormányzás harmadik ciklusát. A kormányváltásokat követő érintetlenül hagyott intézmények köre mutatja meg azt a szakmai, de véleményem szerint hangsúlyosabban politikai szándéknak a magját, amely a központi igazgatás alapvető működésére irányulnak. Érdemes megvizsgálni, hogy melyek azok a területek, amelyek lényegében változtatás nélkül maradnak és hol látható átalakítás, jelentős változtatás a központi igazgatásban.

Ilyen „változatlanág” jellemezte ez idáig lényegében a központi közigazgatásra vonatkozó kódexet is olyannyira, hogy a 2006-ban megalkotott törvény helyett ugyan 2010-ben új jogszabályt fogadott el a parlament – különösen a minisztériumokra vonatkozó merőben új tartalommal –, de a kódex főbb elemeinek és címének megtartásával. A 2010. évi LXIII. törvény ugyanis a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.) címet viseli, és talán számítani lehetett arra, hogy az a törvény, amely 2006-ban első ízben kodifikálta a központi államigazgatási szervekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az irányítás-felügyelet-ellenőrzés jogkörét is tisztázta, továbbra is a központi igazgatás alapvető kódexe marad, azonban nem így lett. Jelen tanulmányban szeretném szintetizálni azokat a főbb változásokat, amelyek a

negyedik Orbán-kormány hatalomra kerülésével bekövetkeztek. Ahol szükséges, ott kitérek az elmúlt két kormányzati ciklusban bekövetkezett változásokra is, egyúttal rámutatok arra az irányra, amely az új központi közigazgatás és kormányzati döntéshozatal alapvető sajátosságait tükrözik.

II. A kormányzati igazgatásról szóló törvény

2018. december 12-i ülésnapján elfogadta az Országgyűlés a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényt (Kit.), amely jelentősen kiüresíti a Ksztv.-t, hiszen a legtöbb szabályt a Kit. „magába szippantotta”. A Ksztv. címében sem tükrözi innentől kezdve a valóságos jogszabályi környezetet, hiszen ténylegesen a Kit. veszi át a kormány tagjai, illetve az államtitkárok jogállásának főbb szabályait. A Ksztv. lényegében felsorolja a központi szerveket, illetve megtartja az irányításra, felügyeletre vonatkozó rendelkezéseket. A kormányzati igazgatásról szóló törvény meglepő módon nemcsak szervezeti törvényként, hanem jogállási törvényként funkcionál. A Kit. mint új „jogállási törvény” váltja fel az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényt is, amely mindössze csak két és fél évig volt hatályban. Ez a jogalkotási sassedés semmiképpen sem tükrözi a magyar közigazgatásban a hosszú távon tervező megfontolt szakmai döntéseket.

A törvény a kormányzati igazgatási szerveknek nevezi azokat a civil államigazgatási szerveket¹, amelyek hagyományosan a kormány, illetve annak tagjának irányítási körébe tartoznak. A központi kormányzati igazgatási – ahogyan arra a törvény indokolása is utal – nem jelentenek új szervei kategóriákat, csak a megnevezésüket tekintve újak. A Kit. szervei és személyi hatálya sem vonatkozik az önálló szabályozó, az autonóm államigazgatási szervekre, valamint a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatra, illetve személyi állományukra. A személyi állomány tekintetében tovább szűkíti a törvény hatálya,

¹ A Kormány, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a minisztérium, a központi hivatal, a kormányzati főhivatal, a központi hivatal, a központi kormányzati igazgatási 2019/1.

szervek és ezek területi, helyi szervei, illetve külön nevesíti a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, mint a területi kormányzati igazgatási szerveket.

mert nem terjed ki a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, illetve a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal személyi állományába tartozó foglalkoztatottak kormányzati szolgálati jogviszonyára és munkaviszonyára.

III. Inkább irányítani, mint vezetni?

A prezidenciálódás

A negyedik Orbán-kormány zászlajára tűzött jelszó, hogy a miniszterelnök inkább irányítani, mint vezetni kívánja a kormányt. A jelszó valójában nem új, hiszen a rendszerváltás óta a miniszterelnök súlya a meghatározó a kormányban, tény azonban az is, hogy a kormány testületi jellegének további gyengülése megfigyelhető hazánkban, de a nemzetközi példák alapján is. Érdemes ezért a hazai vizsgáldást megelőzően megvizsgálni azokat a trendeket, amelyet a szakirodalom prezidenciálódásnak nevez.

A kormányfők hatalmának növekedése azzal jár, hogy az általuk személyesen ellenőrzött területek száma megnövekszik, amelynek segítségével hatékonyabban szembe tudnak szállni az eltérő irányvonalat képviselő kormányzati szereplőkkel.² A miniszterelnök pozícióját számos tényező determinálja, így többek között a miniszterelnök közjogi státusza, a politikai konstelláció és nem utolsósorban a kormányfő szerepfelfogása-habitususa. A perszonalizáció, amely a miniszterelnök szerepének előretörését jelenti, általánosan terjedőben van Európában. Ez összefüggésben van az európai uniós tagsággal is, ahol a miniszterelnököknek európai szinten is helyt kell állnia, tehát a hazai belpolitika mellett az „európai belpolitika” is a kormányfő territóriumává válik. A mai modern európai demokráciákban függetlenül azok többségi vagy konszenzusos jellegétől valamilyen mértékben, de a prezidenciálódás jelei megjelenhetnek.³ Ez nem a kormányforma átalakulását jelenti, hanem a parlamentáris rendszert megőrizve ugyan, de

a miniszterelnök személyének dominanciáját. Az Egyesült Királyságban mindez nyilvánvaló volt már a 19. század második felében is, hiszen nem véletlen, hogy a brit kormányfő pozícióját az amerikai elnökkel hasonlították össze.⁴

A magyar miniszterelnök pozíciójának erősödése folyamatosnak tekinthető az elmúlt két kormányzati ciklusban. Mivel a kormányfő jogállására vonatkozó főbb szabályok az Alaptörvényben kerültek rögzítésre, azok továbbra is változatlanok maradtak, de a feladatkörére vonatkozó szabályok jelentősen módosultak, vagy inkább konkretizálásra kerültek. Egyfelől a Ksztv. rendelkezései módosításra kerültek 2018 májusában. Új rendelkezései a törvénynek, amelyeknek áttemelése később megtörtént a KIt.-be is, hogy a *miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva az állami vezető* (a KIt.-ben már politikai felsővezető, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár) *számára feladatot határozhat meg, valamint az állami vezetőt a feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekről jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti.*⁵ ... *A miniszterelnök részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg.*⁶ Másfelől, ahogyan arra az előző rendelkezés is utal, eredeti kormányrendelet szabályozza 2018 májusától nem csak a miniszterek, hanem a miniszterelnök feladatkörét is.⁷

Anélkül, hogy részleteiben ismertetném a miniszterelnökre vonatkozó szabályokat a kormányrendelet értelmében, kiemelnék néhány olyan szabályt, ami egyértelműen a prezidenciálódás tendenciáját mutatja.

A miniszterelnök a Kormány általános politikájának meghatározása keretében a kormányrendelet szerint meghatározza és koordinálja a miniszterek tevékenységét, amelynek keretében iránymutatást adhat a miniszterek részére a tevékenységük végzésével

² Stumpf István: A kormány alkotmányos jogállása. In: Új magyar közigazgatás, 2015/2. szám 9. o.

³ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország – doktori értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest. 41.

⁴ Sente Zoltán (2006): Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945–2005. Budapest, Osiris Kiadó. 630.

⁵ Ksztv. 18. § (2) bek.

⁶ Ksztv. 19. § (2) bek.

⁷ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) kormányrendelet.

összefüggésben.⁸ A miniszterelnök kizárólagosan jogosult a Kormány részére előterjesztést benyújtani a Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet, illetve a Kormány ügyrendjének elfogadására és módosítására. Továbbá kizárólagosan jogosult a Kormány részére előterjesztést benyújtani a Kormány törvényalkotási programjára és jogalkotási munkatervére vonatkozóan.⁹ A miniszterelnök kezében fut össze nemcsak magának a kormányzati döntéshozatalnak a koordinációja, hanem személyesen az arra vonatkozó szabályozási lehetőség is, mivel a vonatkozó kormányrendelet és normatív határozat módosításának lehetőségét illetően monopol lehetőséget kapott a kormányfő.

A jelentősen megnövekedett kormányfői hatalom érthetően felvetette a korlátozásának kísérletét is. Mindezt a ciklus letelte előtti egy évvel figyelhettük meg, amikor is felmerült a miniszterelnök korlátlan újraválasztásának megakadályozása. 2017. április 11-én a Nemzeti Választási Bizottsághoz hitelesítés céljából benyújtottak népszavazási kérdést, amely úgy szólt, hogy „Egyetért-e Ön azszal, hogy ne lehessen miniszterelnöknek javasolható az a személy, akét korábban az Országgyűlés legalább két alkalommal miniszterelnöknek megválasztott?” A Kúria megerősítette a korábbi gyakorlatot, vagyis, hogy a személyi döntések tiltott népszavazási tárgyköröknek minősülnek.¹⁰ A felvetésen mindenesetre érdemes elgondolkodni, hiszen érdekes módon a parlamentáris rendszerek alkotmányai következetesen korlátozzák a köztársasági elnök újraválaszthatóságát, függetlenül attól, hogy erősebb jogköroket gyakorol-e vagy sem, ezzel szemben a miniszterelnök újraválasztását, aki ténylegesen a végrehajtó hatalmat tartja kezében és a politikai élet középpontjának tekinthető, nem akadályozzák. Sőt, láthatóan a Kúriai döntés értelmében népszavazással sem kényszeríthető ki ilyen szándék.

IV. Dualizmus vagy „trializmus” a miniszterelnöki háttérapparátus szervezetében?

A második Orbán-kormány 2010-es hivatalba lépése a miniszterelnöki háttérapparátus tekintetében jelentős változást hozott. 2010-ben felállításra került a Miniszterelnökség nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervként, államtitkárral az élén. A Ksztv. értelmében segítette a miniszterelnök tevékenységét és közreműködött a Kormány általános politikájának meghatározásában. A 2010 és 2014 között működő Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium élén álló miniszter egyértelműen kiemelkedett minisztertársai közül. Közjogi értelemben ez nem jelentett szoros értelemben visszatérést az 1990 előtti hierarchikus kormánystruktúrához, az Alaptörvény ugyanis erre utaló különbségtételt nem tett a kormánytagok között. A kiemelt miniszteri státusz azonban nem is az Alaptörvényből, hanem az alacsonyabb szintű jogforrások rendelkezéseiből eredt. Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló akkor hatályos kormányrendelet értelmében¹¹ bár a kormányfő első számú helyettese tárca nélküli miniszter, aki a miniszterelnök általános helyetteseként az egyházpolitika és a nemzetpolitika tekintetében látja el feladatait, de a kormány ügyrendje szerint a Kormány ülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén a közigazgatási és igazságügyi miniszter vezeti. Meglátásom szerint inkább politikai megfontolások alapján került kinevezésre a KDNP-s tárca nélküli miniszter általános helyettesként.

Ahogy azt Franczel Richárd kifejti, 2014-ben a KIM megszűnése egyben azt is eredményezte, hogy megszűnt a szervezeti és a koordinációs szempontból is létező dualitás a miniszterelnöki háttérapparátust illetően, és a Miniszterelnökségen, immáron minisztériumi formában összpontosulva monolisztikussá

⁸ 94/2018. (V. 22.) Kormányrendelet 2. § (2) bek. b) pont.

⁹ 94/2018. (V. 22.) Kormányrendelet 3. § (2) bek. b), f), h) pontok.

¹⁰ Ennek értelmezéséről lásd Erdős Csaba A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről. In: JeMa 2017/4. 41.-48. o.

¹¹ 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.

vált.¹² Meglepően rövid ideig létezett ez a modell, mert 2015 októberében a Miniszterelnöki Kabinetiroda felállításával ismét duálissá vált.¹³

A negyedik Orbán-kormány hivatalba lépésével ismét átalakult az addig működő rendszer. A Miniszterelnökség élén személyi változás következett be, egyúttal a minisztérium kormányzathoz fűződő kapcsolata átalakításra került. Mindezzel párhuzamosan felállításra került a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként a Miniszterelnöki Kormányiroda.

Ahogy a 2018. évi V. törvényhez fűzött indokolásban is olvashatjuk, a kormányzati tevékenység irányítását a miniszterelnök végzi, ennél fogva megszűnik az ilyen jellegű külön miniszteri felelősség. Ebbe a felelősségi körbe tartozó feladatok 2018 májusától az angolszász mintára létrejövő kormányzati központ szervei között oszlanak meg. Az indoklás szerint a miniszterelnök irányításával kormányzati központ fog működni, amelynek részei a Miniszterelnöki Kabinetiroda, a Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kormányiroda.¹⁴ Kérdés azonban, hogy a törvényi indokolásban foglaltaknak valóban hálom pólusúvá vált-e a miniszterelnöki háttérapparátus? A 2018. évi V. törvény értelmében a miniszterelnök politikai munkaszervezeteként a Miniszterelnöki Kabinetiroda, míg a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként Miniszterelnöki Kormányiroda működik. A Miniszterelnökség pozíciója tehát megváltozott, a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztériumi státuszt elvesztette.

Miniszterelnökségen helyettes államtitkárság formájában korábban létező Kormányiroda kiválásával a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkár által vezetett, nem minisztériumi jogállású szervként a miniszterelnöki háttérapparátus fő szerve lett. Mindezek alapján véleményem szerint vitatható a triális modell megléte, hiszen a

Miniszterelnökség kiemelt pozíciója a többi minisztérium relációjában ugyan vitathatatlan, azonban a miniszterelnöki háttérapparátus aspektusából viszont elvesztette a korábbi súlyát.

V. Minisztériumok

2010-ben bizonyos minisztériumokat összevontak, amely által csökkent a tárcák száma, ugyanakkor óriásminisztériumok ún. szuperminisztériumok is létrejöttek, amelyben addig különálló ágazatok egyesültek.

Változatlan szándéknak tűnik 2010 óta az erőteljes centralizációs irány, amely a kormányzati döntéshozatalt jellemzi. A 2010-ben kialakított mamut vagy szuperminisztériumi struktúra változatlan fenntartása továbbra is azt a szándékot jelenti, hogy a kormányülésen a miniszteri „lobbit” háttérbe lehessen szorítani. Sárközy Tamás 2006-ban írt munkájában már felhívta a figyelmet arra, hogy a miniszter feladata az összkormányzati szemléletmód érvényesítése a tárcánál, és nem ágazati érdekképviselő a kormányban. Ezek az ágazati viták lényegében egy szinttel lejjebb – az államtitkárok szintjére – tolnak és a végső szót a miniszter mondja ki.

Bár ugyanaz a politikai oldal alakíthatott kormányt immáron folyamatosan harmadik alkalommal, a minisztériumok felsorolásában mégis változást láthatunk. Érdekes mindezt a stabil és változó minisztérium felosztásának szemszögéből is megvizsgálni. Lőrincz Lajos szerint a stabil minisztériumok kialakulása a felvilágosult abszolutizmus koráig visszavezethetőek, mint: a külügy, a hadügy, a pénzügy, az igazságügy, valamint a belügy. Szervezeti önállóságuk – vagyis, hogy önálló minisztériumként működtek – több mint kétszáz évig változatlan volt azokban az országokban, amelyek megtudták nemzeti szuverenitásukat őrizni. A stabil minisztériumokat ugyanis a politikai

¹² Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között. In: Kodifikáció és közigazgatás. 2016/2. 27. o.

¹³ Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között. In: Kodifikáció és közigazgatás. 2016/2. 28. o.

¹⁴ T/14-es számú törvényjavaslat indokolása.

hatalomgyakorlás szervének tekintették.¹⁵ A változó minisztériumok elsősorban a gazdaság, a szolgáltatás igazgatásában jellemzőek. Ezek az oktatási, egészségügyi, szociális, ipari, gazdasági, kereskedelmi minisztériumok, amelyek a XIX. század végén jelentek meg. Ezek időnként önálló minisztériumok, máskor viszont visszakerülnek valamelyik tárcahoz és beleolvadnak.¹⁶

2006-ban változást történt hazánkban a stabil minisztériumok tárában, az Országgyűlés ugyanis megszüntette a Belügyminisztériumot; a rendészeti ügyeket az Igazságügyi Minisztériumhoz csatolta Igazságügyi és Rendészei Minisztérium (IRM) néven. 2010 után visszaállították a BM-ot önálló minisztériumként, ugyanakkor több addigi stabil minisztérium jelentős változásokon ment keresztül. Az igazságügy a közigazgatási területtel egyesülve lett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban (KIM) 2014-ig. A Pénzügyminisztérium elvesztette stabil minisztérium „besorolását” a Nemzetgazdasági Minisztériumba történő beolvadással. A 2018. évi V. törvény lényegében visszaállította a stabil minisztériumok körét, azáltal, hogy újra önálló pénzügyminisztériuma van hazánkban. Némi „szépséghiba” ugyan van a felsorolásban, mivel a külügyminisztérium bár különálló tárca, ahogyan korábban is, de továbbra is Külügyminisztérium névvel.

A minisztériumok felsorolását továbbra is törvény tartalmazza, hiszen az Alaptörvény értelmében törvényhozási tárgykörnek minősül. Azonban egyet lehet érteni az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságának ülésén elhangzott miniszteri véleménnyel, hogy *„ezt egyáltalán törvényben kell szabályozni, vagy lenne olyan jogtechnikai megoldás is, amellyel a kormányrendeletben a kormányzati szerkezetet szabályozhatná, hiszen valóban egy, a belső működéssel kapcsolatos döntéshozatalról van szó.”*¹⁷

A legmerevebb megoldás a szocializmusban az volt, amikor maga az 1949. évi XX. törvény „eredeti szövege” tartalmazta a minisztériumok megnevezését. Ehhez képest egy másik jogtechnikai megoldás volt, amikor alkotmányerejű törvény rendelkezett a minisztériumok felsorolásáról. A minisztériumok felállítása azért tartozott az Országgyűlés hatáskörébe, mert a korábbi Alkotmány kimondta: *„[az] Országgyűlés meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és felteleit”*.¹⁸ A minisztériumok felsorolása – az Alaptörvény ez irányú módosításával – véleményem szerint történhetne akár miniszterelnöki rendeletben is, nem szükséges ezt a törvényhozó hatáskörében tartani. Már csak azért sem, mert az Alaptörvény nem tartalmazza az említett rendelkezést a kormányzás szervezetének meghatározásáról.

A minisztériumok vezetése tekintetében lényeges változás nem következett be. A miniszterhelyettesi intézménynek korábban nem volt jogszabályi alapja, hanem a szervezeti és működési szabályzatok tartalmazták, hogy melyik államtitkár viseli ezt a titulust, illetve látja el a feladatot. Az eddig normatív utasításban meglévő gyakorlatot kodifikálja a kormányzati igazgatásról szóló törvény, amikor kimondja, hogy a *„miniszter a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában a minisztériumban működő államtitkárok közül általános helyettesítésére egy miniszterhelyettest jelöl ki”*.¹⁹

VI. A főhivatalok

A korábbi Ksztv.-ben kormányhivatalnak nevezett központi államigazgatási szerv jogállásában ugyan nem történt változás, hiszen továbbra is az Országgyűlés, vagyis törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, amelynek a felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el. Megnevezése azonban megváltozott, mert a törvény kormányzati főhivatalra keresztelte át. A főhivatal

¹⁵ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010.122. o.

¹⁶ Lőrincz (2010) 123.

¹⁷ TAB-1/2018-2022. sz. üléséről készült jegyzőkönyv 10. o.

¹⁸ 1949. évi XX. törvény 19. § (2) bek.

¹⁹ 2018. évi CXXV. törvény 23. § (2) bek.

megjelölést Lőrincz Lajos használta a korábban már hivatkozott művében, és a kormányhivatal, illetve a központi hivatal sorolta ebbe a csoportba²⁰. A korábbi kormányhivatal vonatkozásában a változás első ránézésre meglehetősen formálisnak tűnik, de mégis pozitívnak tekintem ezt a névadást, mert a kormányhivatalt – elsősorban a közbeszédben – rendszerint a fővárosi és megyei kormányhivatallal keverték össze. Immáron a központi államigazgatási szerv megjelölése kormányzati főhivatal, míg a dekoncentrált szerv megnevezése – lényegében a gyakorlatot kodifikálva – kormányhivatal lett. Véleményem szerint némi következetlenség azonban mégis van, mert a területi államigazgatási szervek megjelölésében zavart kelthet, hogy területi kormányzati igazgatási szerveknek nevezi a törvény a kormányhivatalokat, míg a többi dekoncentrált szervet központi kormányzati igazgatási szervek területi szervei megjelöléssel illeti.

A központi hivatalok tekintetében sincs jelentős változás, kormányrendelet hozza őket létre és miniszter irányítása alatt állnak, míg ettől eltérően törvénnyel központi hivatal továbbra is akkor hozható létre, ha a központi hivatal rendvédelmi feladatokat lát el. Ahogy a bevezetőben már említésre került, a kormányzati igazgatásról szóló törvény hatálya alá nem tartozik két központi hivatal: a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. Újdonság, hogy a törvény tevékenységük alapján típusokba sorolja a központi hivatalokat és lehetőséget ad arra, hogy a létrehozó jogszabály meghatározza az elsődlegesen és kiegészítő jelleggel végzett tevékenységeket. Az indoklás szerint a *rendelkezés célja, hogy a jövőben egy differenciáltabb és működésében átláthatóbb központi hivatali szervezetrendszer jöjjön létre*.²¹ Van azonban egy nehezen értelmezhető rendelkezés is, amely bevezeti azt a központi hivatal típust, amely a feladatát nem az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el.²² Ez

álláspontom szerint kívül esik a központi hivatal fogalmán, hiszen annak egyik lényegi ismérve éppen az, hogy országos illetékességgel rendelkezik.

A központi igazgatásban tovább erősödött a centralizált kiválasztási eljárás a személyi állományt tekintve, mert a Kit. immáron nem csak a minisztériumi vezetők, hanem a kormányzati igazgatási szervek esetében általánosan, míg a központi hivatalok és kormányzati főhivatalok esetében azok élén álló személyek vonatkozásában is, központilag gyakorolt politikai jóváhagyási jogkört ad a Miniszterelnökséget vezető miniszter illetve annak közgazgatási államtitkára kezébe.

VII. A döntés előkészítő testületek, a kormánybizottságok, kabinetek

A magyar miniszterelnöki jogállás 1990 óta erősnek volt mondható, de a kormány testületi jellege nem kérdőjeleződött meg, vagyis a kabinetkormányzás lehetősége abban az értelemben nem merült fel, hogy a kormányfőből és általa kiválasztott miniszterekből álló szűkebb összetételű testület a kormány jogkörében járjon el.²³ Ahogy arra Müller György rávilágít, ez a felfogás 2011-ben megváltozott, amikor a Ksztv. módosítása lehetővé tette, hogy ügydöntő jogkört kapjon a kabinet és a bevett gyakorlat kodifikálásra kerüljön, nevezetesen, hogy megengedi a miniszterelnöknek a kabinetben (és a kormánybizottságban) a tagságot.²⁴ Ez a tendencia, mint most látni fogjuk, tovább folytatódik a negyedik Orbán-kormány idején is. A kormányzati döntés-előkészítés ugyanis a kormány ügyrendje értelmében megváltozott. A kormányzati döntéshozatal általános és különös hatáskörű szakmai, valamint általános és különös hatáskörű politikai döntéshozói fórumait lehet elkülöníteni. A kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma továbbra is a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet. A kormányzati döntéshozatal különös

²⁰ Lőrincz (2010) 119. o.

²¹ A T/3610. számú törvényjavaslat indokolása a 34-38. §-hoz.

²² Kit. 36. § (3a) bek.

²³ Müller György: A második és harmadik Orbán kormány döntési rendjének sajátosságairól MTA Law Working Papers. 2014/62 6. o.

²⁴ Müller György: A második és harmadik Orbán kormány döntési rendjének sajátosságairól MTA Law Working Papers. 2014/62 7. o.

hatáskörű szakmai döntés-előkészítő testületei között a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságon kívül újként a Nemzetbiztonsági Munkacsoportot nevesíti az ügyrend. Ez utóbbi a Nemzetbiztonsági Kabinet döntés-előkészítő testülete lett. A kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű politikai döntéshozó fóruma továbbra is a kormány. A különös hatáskörű politikai döntéshozó fórumuk közül a Nemzetpolitikai Kabinet és a Családügyi Kabinet az új, ez utóbbi a korábbi Stratégiai Kabinettel együtt Családügyi és Stratégiai kabinet lett.

A kormánybizottságok és kabinetek már régóta működnek a központi igazgatásban. A 2006. évi LVII. törvény eredeti szövege a kabinetet központi közigazgatási szervnek nevezte, majd a törvény akként módosult, hogy a kabinet kikerült a felsorolásból. A Ksztv. a kormány szerveinek nevezte őket. Ezt a jogállást a Kit. megszüntette, sőt az új törvény a korábbiakhoz képest változást hozott abban is, hogy a kabinethez hasonlóan már nem határozza meg központi közigazgatási szervként. A miniszterelnök jogállásának erősítését jelenti, hogy kizárólagosan ő jogosult a Kormány részére előterjesztést benyújtani kabinet és kormánybizottság megalakítására.

VIII. A különleges jogállású szervek

2010 után az önálló szabályozó szervek jelentettek új kategóriát a központi szervek rendszerében. Az autonóm államigazgatási szervekkel együtt szabályozó hatóságnak nevezük őket, amely a szakirodalom és nem a tételes jog által használt szervtípus. Ennek az lényegi ismérve, hogy a szabályozó hatóság az egyedi hatósági jogalkalmazói döntéseken túlmenően a joggyakorlatával általános magatartási szabályokat hoz létre, azaz normákat alkot.²⁵ Szükséges megjegyeznünk, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás összefonódása a kontinentális jogfelfogástól távol áll, nem

véletlen, hogy először az angolszász jogterületen, az Amerikai Egyesült Államokban jelentek meg ilyen hatóságok.²⁶

A 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervek csoportját hozta létre, amelynek értelmében az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek ide tartoznak. Nem ők az egyetlenek, rajtuk kívül vannak további különleges jogállású szervek²⁷, de azokat legfeljebb atipikus szerveknek minősíthetjük, besorolásuk elsősorban nem szervi, hanem csak foglalkoztatási szempontból bír jelentőséggel.

IX. Összegzés

Minden újabb kormányzati ciklus átalakítást szokott hozni a központi közigazgatásban. Nem volt ez másképpen nemcsak az elmúlt nyolc évben, hanem már korábban is, hiszen mélyreható változást jelentett a központi igazgatásban 2006-ban a második Gyurcsány-kormány hivatalba lépése is. Egyértelműen kimondható, hogy a közigazgatás akár jelentős átalakítása nem függ attól, hogy egy másik politikai oldalhoz tartozó kormány jön-e, vagy pedig az előző miniszterelnök folytatja a megkezdett munkát. Az állandóság és a változás jelzőivel egyaránt jellemezhető egy-egy ilyen ciklusváltás. Tudjuk előre, hogy a minisztériumok felsorolásáról új törvény születik, a miniszterek vagy más politikai, illetve szakmai vezetők személyében változás következik be.

2010 óta a politikai közbeszéd témájává vált a kormányzati rendszer átalakítása, elmozdítása a félpreszidenciaális berendezkedés irányába. Kétségtelen tény, hogy a végrehajtó hatalom erősödését figyelhetjük meg az elmúlt két ciklusban, de a kormányforma megváltoztatásának politikai és szakmai szándékát, illetve indokát jómagam nem látom. A szemipreszidenciaális kormányforma ugyanis a gyenge parlamenti működésre nyújt megoldást azáltal,

²⁵ Fazekas János (2015): Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/2. 16.

²⁶ Fazekas János (2015): i. m. 16.

²⁷ A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény szerint különleges jogállású szerv az autonóm és 2019/1.

az önálló szabályozó szervek mellett: a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára és a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala.

hogy a végrehajtó hatalom csúcsán álló személy nem tartozik politikai felelősséggel a törvényhozásnak, vagyis nem buktatható meg. Az alkotmányozó többséget maga mögött tudó és a kormánypártban megkérdőjelez-

hetetlen bizalmat élvező miniszterelnök számára nincs alkalmasabb kormányforma az 1990 óta és jelenleg is működő parlamentáris rendszernél.