



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
*Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar*



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A központi kormányzati igazgatás reformfolyamatai és
tisztviselőinek jogállása (1990-2024)**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. december 11.

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS.....	3
II. FEJEZET: AZ ELSŐ HÚSZ ÉV REFORMFOLYAMATAI (1990-2010)	4
II.1. KIINDULÓPONT: A NÉMET KANCELLÁRI RENDSZER.....	4
II.2. A DEMOKRÁCIA HAJNALÁN: A SZUBKANCELLÁRI RENDSZER (1990-1998).....	6
<i>II.2.1. Az első szabad választások és a kormányzati rendszer „finomhangolása” (1990. május)</i>	<i>6</i>
<i>II.2.2. A miniszterelnök jogállása</i>	<i>7</i>
<i>II.2.3. A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállása.....</i>	<i>9</i>
<i>II.2.4. A kormányzati igazgatás szervezete</i>	<i>15</i>
II.3. A VALÓDI KANCELLÁRI RENDSZER KIFEJLŐDÉSE ÉS MEGERŐSÍTÉSE (1998-2010) ...	20
<i>II.3.1. A miniszterelnök és a MeH jogállásának megerősödése (1998-2006)</i>	<i>20</i>
<i>II.3.2. Az egy ciklusos államreform (2006-2010)</i>	<i>21</i>
III. FEJEZET: A SZUPERKANCELLÁRI RENDSZER HÉTPRÓBÁJA (2010-)	29
III.1. KÖZJOGI RENDSZERVÁLTÁS: A SZUPERKANCELLÁRI RENDSZER ELSŐ VERZIÓJA (2010-2014)	30
<i>III.1.1. Kezdeti átalakítások: az Alaptörvény előtt</i>	<i>30</i>
<i>III.1.2. Az Alaptörvény hatálybelépése</i>	<i>34</i>
III.2. A SZUPERKANCELLÁRI RENDSZER KITELJESEDÉSE (2014-).....	35
<i>III.2.1. Centralizációs lépések 2014 után</i>	<i>35</i>
<i>III.2.2. A kormányzati központ létrehozása és a kormányzati döntéshozatal megújítása (2018-)</i>	<i>37</i>
<i>III.2.3. A kormányzati igazgatásról szóló törvény.....</i>	<i>39</i>
IV. ÖSSZEGZÉS	43
IRODALOMJEGYZÉK.....	45

I. BEVEZETÉS

Jelen dolgozat a központi kormányzati igazgatás szervezetét és működését, valamint kiemelten a Kormány tagjainak és az állami vezetőknek a jogállását vizsgálja. E tárgykörben elemzésre kerül a miniszterelnök, a miniszterek, valamint az államtitkárok, szervezeti szinten pedig a minisztériumok és a központi kormányzati igazgatási szervek jogállása.

A központi igazgatás ezen részének vizsgálatával több tanulmány is foglalkozott, a legfrissebb – átfogó jelleggel – 2015-tel bezárólag vizsgálja a kérdést.¹ A dolgozat hiánypótló jelleggel kíván foglalkozni a központi kormányzati igazgatás egyes kérdéseivel az 1990-2024 közötti időszakban. A dolgozat az alábbi kérdések mentén vizsgálja a központi kormányzati igazgatás szervezetét és működését:

1. Milyen átalakításokon és reformfolyamatokon ment keresztül a központi kormányzati igazgatás a rendszerváltástól kezdve napjainkig?
2. Hogyan alakult a minisztériumok szabályozási környezete és a miniszterek, valamint a miniszterelnök és az állami vezetők jogállása?
3. Hogyan alakult a kormányzati koordináció a mindenkori kormányokban?
4. Hogyan érvényesülnek az egyes kormányzati ciklusok során a német kancellári rendszer jellemzői?

A dolgozat a miniszterelnök jogállásából indul ki az egyes időszakok lehatárolása során. A kabinetelv alapján kerül vizsgálatra a Kormány mint testület jogállása és államszervezetben elfoglalt helye és szerepe is. A felhasznált jogszabályi és szakirodalmi megállapításokat pedig a kancellár-típusú rendszer egymástól elválasztható időszakaira vetíti rá. A dolgozat abból a hipotézisből indul ki, hogy az egymást követő kormányzati ciklusokban egyre erősödtek ezen elemek, amely alapján felvázolhatóak a szubkancellári, valódi kancellári és superkancellári rendszerek működési elemei. A dolgozat leíró-összefoglaló módszertannal mutatja be a központi kormányzati igazgatás szervezetét és tisztségviselőinek jogállását, valamint interdiszciplináris jelleggel a politikatudomány eredményeit felhasználva a kifejezések megalkotása során.

¹ KOVÁCS ÉVA – HAJNAL GYÖRGY (2016): *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig*. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA JTI, Budapest, 2016. 528-563.

II. FEJEZET:

AZ ELSŐ HÚSZ ÉV REFORMFOLYAMATAI (1990-2010)

II.1. Kiindulópont: a német kancellári rendszer

1990-ben a kancellár-típusú rendszer került bevezetésre Magyarországon,² a magyar alkotmányos struktúra a német berendezkedéshez áll a legközelebb.³ A dolgozat alapjául is a német kancellári rendszer szolgál, miszerint a kancellár a kormány feje és a végrehajtó hatalom irányítója, aki bírja a parlamenti többség bizalmát is – ez utóbbi megválasztásának előfeltétele. A kancellár jelöli ki a minisztereket és tesz javaslatot a felmentésükre, valamint határozza meg a kormány politikáját. Ugyanígy az államfő szerepe formális, tehát a végrehajtó hatalom nem duális. Ezen rendszer működésében a kancellár mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom tekintetében központi szerepet foglal el.⁴

A 20. század második felében a nyugati demokratikus rendszerekben megfigyelhető jelenség volt a hatalom súlypontjának áthelyeződése a törvényhozástól a végrehajtó hatalom felé, valamint utóbbi domináns pozícióba kerülése.⁵ Ez a rendszerváltást követően Magyarországon is megfigyelhető jelenség. A rendszerváltás alkotmányos előkészítését⁶ követő években számos kihívással nézett szembe az ország, ez így volt a kormányzat és a közigazgatás szervezetrendszere tekintetében is. 1990 és 2010 között több, sokszor egymásnak ellentmondó reformfolyamat indult el a kormányzati igazgatás átalakítására. Ezek az átalakítások többségükben a kormányváltásokhoz kötődtek,⁷ és a megkezdett átalakítások nem mentek végbe maradéktalanul. Bizonyos tendencia azonban kormányokon átívelően megfigyelhető, amely két részre osztja az 1990-2010 közötti időszakot:

² SÁRKÖZY TAMÁS (2012): *Magyarország kormányzása 1978-2012*. Park Könyvkiadó, Budapest. 185.

³ FEHÉR ZOLTÁN (2002): *A kormányzás háttérintézményei: amerikai és európai példák – I. rész*. Politikatudományi Szemle 2002/3-4. 42.

⁴ FEHÉR (2002) 42-43.

⁵ FEHÉR (2002) 38.; KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris Kiadó. Budapest, 2015. 109.; PESTI SÁNDOR (2000): *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. Jogelméleti Szemle 2000/4. (elektronikus elérhetőség: <https://jesz.ajk.elte.hu/pesti4.html>) (utolsó megtekintés dátuma: 2024. december 11.)

⁶ Két legfontosabb jogszabály az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi VIII. törvény, emellett az 1989. évi XXXI. törvény a köztársaság államforma bevezetésével és a parlamentáris magyar államszervezet alapjainak lerakásával. Az ezeket végrehajtó politikai elit azonban nem rendelkezett klasszikus értelemben vett felhatalmazással [Bihari Mihály (2005): *Magyar politika 1944-2004 – politikai és hatalmi viszonyok*. Osiris Kiadó, Budapest. 428.]

⁷ VARGA (2023) 147.

1990-1998: szubkancellári rendszer

A rendszerváltás során lefektetett „szuperjogállami” biztosítékok (a fékek és demokratikus ellensúlyok széles körű kiépítése) az Országgyűlés (a továbbiakban: Ogy.) erőfölényét biztosították a Kormánnyal szemben.⁸ A miniszterelnök - habár a német kancellári működésnek fentebb idézett alapjaival bírt (pl. javaslat miniszterek kinevezésére és felmentésére) - kiemelt szerepe még nem érvényesült, a kabinetelv mentén⁹ egyelőre csak *primus inter pares* volt a Kormányban. Ennek ellenére ebben az időszakban megfigyelhető a miniszterelnök jogállásának fokozatos erősödése,¹⁰ ezzel párhuzamosan az Ogy. ellenőrző funkciójának csökkenése.¹¹

1998-2010: valódi kancellári rendszer

1998-tól kezdve azonban nemcsak a Kormány dominanciájának növekedése figyelhető meg a törvényhozással szemben (más megfogalmazásban ez a „kormány parlamenti diktatúrája”¹²), hanem a miniszterelnök jogállása is erősödött, mozgástere nőtt a kabinetben belül (a miniszterelnöki elv dominánssá válása¹³), ennek mentén pedig a kormányzati működésben „ugrásszerűen” következtek be változások.¹⁴ A kormányfő szerepének növekedésével párhuzamosan szervezeti változások is végbementek, strukturális változások azonban 2006-tól voltak megfigyelhetőek.¹⁵

Ebben az időszakban a központi kormányzati igazgatás szervei és hivatalai számának növekedése volt megfigyelhető, ellenben a hivatalba lépő kormányok programjával.¹⁶

⁸ KOVÁCS-HAJNAL (2016) 535-536.

⁹ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (2001): *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás?* Századvég, Új folyam 2001/20. 24.

¹⁰ FRANCZEL RICHÁRD (2010): *A magyar miniszterelnöki intézmény alkotmányos háttere.* Jogi tanulmányok III. köt. pp. 263-265.; Fehér (2002) 36.

¹¹ IZMINDI RICHÁRD (2010): *Kihívások a kormányzati rendszer demokratikus legitimációjában.* Megjelent: Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. 214.

¹² DUKÁN ILDIKÓ-VARGA AIDA (szerk.): *Parlamenti jog.* Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2022. 24.

¹³ A kabinetelv mint kormányzati működési forma megmaradt, a miniszterek szerepe csökkent – vagyis a reszortelv háttérbe szorult. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS-TÓTH CSABA-TÖRÖK GÁBOR (2003): *A magyar politikai rendszer.* Osiris Kiadó, Budapest. 373-377.

¹⁴ Körösenyi (2001) 6.

¹⁵ KLOTZ PÉTER (2010): *Súlyponti változások a minisztériumi struktúrában 2006-2010 között.* In: Nagy Marianna (2010): *Jogi Tanulmányok 2010 – Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából II. kötet.* Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2010. 211.

¹⁶ Az 1998-as kormányprogram [42/1998. (VII. 6.) OGY határozat] csakúgy, mint a 2002-es [a miniszterelnök megválasztásáról szóló 24/2002. (V. 27.) OGY határozattal egy időben elfogadva] és a 2006-os [15/2006. (VI. 9.) OGY határozattal egy időben elfogadva] valamilyen szinten célul tűzte ki a közigazgatás és a kormányzat munkájának hatékonyabbá tételét, az átláthatóság növelését.

II.2. A demokrácia hajnalán: a szubkancellári rendszer (1990-1998)

II.2.1. Az első szabad választások és a kormányzati rendszer „finomhangolása” (1990. május)

Az 1990. május 2. napján megalakult első szabadon választott Ogy., amelynek Alkotmányjogi, törvény-előkészítő és igazságügyi bizottsága benyújtotta az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslatot. A Bizottság és a napirendi pont előadója szerint a javaslat egy alkotmánymódosítási csomagterv része, amelynek célja a parlamentáris demokrácia működéséhez szükséges jogi alapfeltételek megteremtése.¹⁷ Nem véletlenül a Kormány alakítására vonatkozó javaslatcsomagot tárgyalta először a törvényhozás, ugyanis ez volt az egyik legsürgetőbb feladat, mivel a köztársasági elnök már a május 3. napi ülésen bejelentette, hogy a kormányalakításra a választásokat megnyerő párt elnökének Antall József képviselőnek adott megbízást.¹⁸

Az 1990. évi XXIX. törvénnyel elfogadott alkotmánymódosítás megteremtette a Kormány szervezetalakítási szabadságának feltételeit: eltörölte a „Minisztertanács” kifejezést, helyét a miniszterelnök vette át „az új jogi helyzetnek, a magyar hagyományoknak”¹⁹ megfelelően, amely illeszkedett az akkor már szóhasználatban bevett gyakorlathoz. Ezzel párhuzamosan megszűnt az államminiszteri tisztség is, az előterjesztői expozében²⁰ ezt azzal indokolták, hogy az államminiszter sok tekintetben a miniszter felett állt, amely ellentmondott a miniszterek közötti egyenlőség elvének. A tisztség helyébe a konkrét feladat ellátására hivatott tárca nélküli miniszteri tisztséget állították, valamint a miniszterelnök saját hatáskörben kijelölhette helyettesét a miniszterek közül. Mindemellett azonban az alkotmánymódosítás legjelentősebb részének a kormányalakítás feltételei máig hatályos gyakorlatának bevezetése minősült. A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára továbbra is az Ogy. választotta meg párhuzamosan a kormányprogram elfogadásával, ezzel az általa benyújtott kormányprogramért a jelölt vállalta a felelősséget. Ehhez megadta neki a szabályozás a jogot, hogy ő jelölheti ki,

¹⁷ Országgyűlési Napló 1990. évi tavaszi ülésszak, 34-36. o. [Országgyűlés 1990. május 9. napján tartott ülése (1. napirendi pont, felszólaló: Kónya Imréné Dr. Kutrucz Katalin)]. (elektronikus elérhetőség: https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1990-1994_002/?pg=0&layout=s) (utolsó megtekintés dátuma: 2024. december 11.)

Jogalkotási szinten az átalakuláshoz szükséges jelentős jogszabályok kerültek elfogadásra, az átalakítás azonban még korántsem volt kész.

¹⁸ 59/1990. (V. 8.) KE határozat.

¹⁹ A törvényjavaslat előterjesztői indokolásából.

²⁰ Országgyűlési Napló 1990. évi tavaszi ülésszak, 34-36. o. [Országgyűlés 1990. május 9. napján tartott ülése (1. napirendi pont, felszólaló: Kónya Imréné Dr. Kutrucz Katalin)]. (elektronikus elérhetőség: https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1990-1994_002/?pg=0&layout=s) (utolsó megtekintés dátuma: 2024. december 11.)

kivel akar dolgozni a Kormányban, így a miniszterek a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnöktől kapták kinevezésüket, és az Alkotmány erre az időpontra tette a Kormány megalakulását. A minisztériumok felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény akkori szóhasználatban alkotmányerejű (ma sarkalatos) volt, ez azonban a Kormány megalakulásának szabott gátat. A kétharmados többséget így leszállították az általános szabályok szerinti elfogadási módra²¹ – ez alól volt kivétel az első ilyen törvény, amihez még kétharmados többségre volt szükség. Ugyanezen logika mentén szállították le a költségvetési törvény elfogadásához szükséges többséget a jelen lévő képviselők felére.

II.2.2. A miniszterelnök jogállása

1990-től a miniszterelnök – elvileg *primus inter pares* – erősebb jogállással rendelkezett a Kormányon belül is. A Kormány tagjainak kinevezése és felmentése tőle függött, amely jelentős pozíciókat biztosított számára. Ezt jól mutatta, hogy miniszterrel szemben nem lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani, kizárólag a miniszterelnökkel szemben, akinek megbízatása megszűnése egyet jelent a Kormány megbízatásának megszűnésével. A miniszterelnök irányította a Kormányt,²² vezette annak üléseit, és szavazategyenlőség esetén is az ő szava volt a döntő. A kormányfő munkaszervezete a Miniszterelnöki Hivatal (a továbbiakban: MeH) volt, amely egyben az egész Kormány hivatalává is vált.²³ Élén közigazgatási államtitkár állt,²⁴ és a miniszterelnök kabinetirodáján túl ide tartoztak a tárca nélküli miniszterek titkárságai, valamint a kormányszóvivői intézmény is. Bár a hivatal egészen 1998-ig nem rendelkezett minisztériumi jogállással, a miniszterelnök erős közjogi és politikai pozíciójából adódóan nagy szerep hárult a MeH-re. Portfóliója pedig egyre bővült, a tárca nélküli miniszterek, valamint a kormánybiztosok nagy számából adódóan.²⁵

A miniszterelnöki jogállás szempontjából három dologra fontos felhívni a figyelmet. Az egyik az, hogy az első szabadon választott Ogy. a parlamentáris demokrácia egyik (ha nem a leg)kiemeltebb szerepét kapta a rendszerváltozást követően, a pártharcok és a demokratikus

²¹ A jelenlévő országgyűlési képviselők több mint a felének igen szavazatával.

²² A Kormány ideiglenes ügyrendjéről szóló 1006/1990 (VII. 17.) Korm. határozat 1. pontja: „A Kormány a feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja.”

²³ 2/1990. (VII. 5.) Korm. rendelet.

²⁴ 1998-ig, azt követően miniszter.

²⁵ 1990-től tárca nélküli miniszter volt felelős a polgári titkosszolgálatokért, a kárpótlásért, az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság vezetéséért, a bankügyekért, a tudománypolitikáért, a politikai foglyok szervezeteiért, a határon túli, valamint a nemzeti etnikai és kisebbségi ügyekért. forrás

viták legfőbb fóruma volt, *Sárközy* Tamás ezt nevezte „veszekedő Parlament”-nek.²⁶ Ezt erősítette az, hogy az első szabadon választott Kormány törekeny politikai koalíción alapult, így folyamatosan bírnia kellett a kormánypárti képviselők bizalmát, amely a törvényhozás pozícióit erősítette. Az erős Ogy. nem jelentett gyenge Kormányt, a kettő egymás mellett, sőt egymást feltételezve tudott párhuzamosan működni. 1998-ig azonban a Kormány folyamatos erősödése, 1998-tól pedig a nyilvánvaló erőfölénye mutatkozott meg. Másrésről az erős kancellár-típusú kormányzati rendszer győzelmét jelentette a köztársasági elnök megválasztása. A végrehajtó hatalom így nem lett „kétfejű”: 1989-ben ugyanis nem dőlt el véglegesen, hogy az államfőt az Ogy., vagy közvetlenül a választópolgárok választják meg. Utóbbi esetében a kormányzati rendszer teljes újragondolására lett volna szükség, ugyanis egy közvetlenül választott, mégis érdemi hatáskörrel rendelkező államfő és az érdemi jogkörökkel rendelkező Kormány között állandósult volna az összeütközés. A helyzet rendezésére a legnagyobb kormánypárti frakció által beterjesztett alkotmánymódosítás kívánt véglegesen pontot tenni. Az Ogy. az 1990. évi XL. törvénnyel módosította az Alkotmányt, ezt követően augusztus 3. napján megválasztotta a Magyar Köztársaság első szabad országgyűlési választásokat követő első elnökét, Göncz Árpádot. Ezzel az alkotmánymódosítással a kancellár-típusú kormányzati berendezkedés teljes felhatalmazást kapott, és lezárult a vita arról, hogy az államfő Magyarországon érdemben részt vegyen-e a végrehajtó hatalom által végzett kormányzati tevékenységben.

Végül pedig a miniszterelnök erős közjogi pozíciójából következett az, hogy nem hoztak létre önálló miniszterelnök-helyettesi tisztséget.²⁷ Nem volt külön erre a pozícióra kinevezett miniszterelnök-helyettes, mindig egy vagy több miniszter látta el ezt a tisztséget.²⁸ A helyettesítés érdemi közjogi felhatalmazással és jogosítványokkal nem járt, alapvetően vagy a koalíciós kormányzásnak megfelelően a miniszterelnök a koalíciós partner első emberét nevezte ki helyettesének (ún. „koalíciós helyettes”), vagy a kormányzati működés folytonosságának biztosítása érdekében bízott meg akadályoztatása esetén egy kormánytagot a helyettesítés ellátásával.²⁹ Ez érdemben a két világháború közötti rendszer folytatásának számított, intézményesített miniszterelnök-helyettes is csak 2010-től kezdve volt a

²⁶ SÁRKÖZY (2012) 469.

²⁷ MÜLLER GYÖRGY (2010): *A kormányzati viszonyok változásai*. Közjogi Szemle 2010/3. 10-17.

²⁸ Például 1990-1993 között belügyminiszter [1/1990. (VIII. 28.) ME rendelet, 4/1992. (VII. 29.) ME rendelet]; 1996-1998 között Kuncze Gábor belügyminiszter [név szerint említve – 1/1996. (III. 5.) ME rendelet, 1/1997. (IX. 10.) ME rendelet]; 1998-2001: Kövér László tárca nélküli miniszter [1/1998. (VII. 10.) ME rendelet] vagy 2022 óta Semjén Zsolt tárca nélküli miniszter [1/2022. (VI. 4.) ME rendelet]

²⁹ A kettő általában nem volt ugyanaz, és nem minden kormányban létezett mindkettő. VÁNYI (2013) 69.

Kormányban,³⁰ addig a helyettesítésre kijelölt kormánytagok többségében fontos minisztériumokat vezető miniszterek voltak, mint pl. a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, vagy a pénzügyminiszter.

II.2.3. A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállása

A rendszerváltást követő új politikai és gazdasági rendszer természetesen sok megoldatlan kérdést tárt a döntéshozók elé. A Kormány megalakítása is az akkori események gyors egymásutánjáról árulkodik. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvénnyel egyidőben szükség volt arra, hogy az Ogy. ne csak miniszteri, hanem államtitkári szinten is szabályozza a kormányzat működését. A Kormány tagjaira vonatkozóan az Alkotmányon túl a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény volt hatályban, amely azonban az Alkotmányba ütköző rendelkezéseket tartalmazott. A törvény rendelkezései szerint továbbra is az Ogy. választotta meg a minisztereket, valamint a tárcák vezetőitől az Ogy. egyénenként is megvonhatta a bizalmat, az utóbbi a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének mondott ellent.³¹ Ezentúl a törvény szerint, ha az Ogy. nem ülésezett, a Kormány tagjait a köztársasági elnök mentette fel, illetve hívta vissza³². Mégis a Kormány tagjaira vonatkozóan az Alkotmányon kívül ez volt az egyetlen jogszabály, amely szabályozta a jogállási kérdéseket. Ez az alkotmányellenes helyzet egészen 1996-ig fennállt: a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.) szerint jogszabály magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes, emellett pedig az Alkotmány záró rendelkezései között szerepelt, hogy az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Ogy. elé terjeszti.³³ Ezzel a rendszerváltást követő két Kormány mulasztásban volt, és az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) határozata³⁴ hozta lépéskényszerbe a kabinetet, és azon keresztül a törvényhozást.

Ennek kifejtése előtt az új kormányzati rendszer jogszabályi környezetét szükséges feltárni. Az új Kormány megalakulásával a miniszter kettős felelőssége megmaradt, részt vett a Kormány

³⁰ IZMINDI (2020) 97. Franczel Richárd a miniszterelnök-helyettesi intézmény „reaktiválása” kifejezést használta [FRANCZEL (2015) 6.]

³¹ 1. § (1) bekezdés és a 2. § (1) bekezdés d) pontja, az Alkotmány 33. § (4) bekezdésébe, valamint 39/A. §-ába ütközve.

³² Nem beszélve az egészen 2010-ig hatályban maradt rendelkezésről, miszerint a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet alkothat. [A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (1) bekezdés b) pontja].

³³ 78. § (2) bekezdés.

³⁴ 49/1996. (X. 25.) AB határozat.

testületi működésében, valamint vezette a feladat- és hatáskörébe tartozó szervek, elsősorban a minisztérium működését.³⁵ Az Alkotmányban bár csak az utóbbi szerepelt,³⁶ a Kormány testületi jellegének erősítését jelezte az, hogy a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozott a minisztériumok irányítása, a kormányzati szervek tevékenységének összehangolása,³⁷ a miniszterek pedig a minisztérium vezetését a jogszabályi rendelkezésekhez és a Kormány határozataihoz kötötten látták el. Fellelhető az elmozdulás abba az irányba, hogy a Kormány végzi az irányító tevékenységet, amelyet a miniszter a továbbiakban közvetít. Ez a felelősség jelent meg az 1973. évi III. törvény 9. §-ában is, amely szerint a Kormány tagjai és az államtitkárok a Kormány testületi működéséért is felelnek. Mindezek ellenére a következő években az a gyakorlat uralkodott, hogy a miniszterek tárcájuk „lobbistáivá” váltak a Kormányüléseken. 1996-ban a Kormány határozatban fogalmazta meg azt az igényt, hogy a miniszternek összkormányzati szempontokat kell képviselnie, és ezeket nem sértve érvényesítheti az ágazat szempontjait.³⁸ Ennek legfőbb oka az volt, hogy a kancellár-típusú rendszer bevezetése ellenére a miniszterelnök szerepe nem tudott érdemben növekedni az évek alatt, és az összkormányzati koordinációért felelős MeH inkább a technikai előkészítésre, adminisztratív feladatok ellátására összpontosított, a kormányfő szűkebb apparátusa (kabinetiroda, tanácsadók) pedig nem volt képes ezt a feladatkört megfelelően ellátni.³⁹ Egy *de iure* erős, azonban *de facto* gyenge miniszterelnöknek voltak tehát *de iure* gyenge, *de facto* erős miniszterei. Az államminiszteri tisztséghez hasonlóan⁴⁰ működtek a Kormányban a tárca nélküli miniszterek, akik a Kormány által meghatározott feladatok ellátására kaptak megbízást. Szervezeti értelemben a MeH-hez tartoztak, ahol a titkárságaik működtek. Feladatellátásuk és apparátusuk mellett pedig a megbízatás keletkezésében is eltértek a tárcát vezető miniszterektől, ugyanis míg utóbbiak szervezetét, a minisztériumokat az Országgyűlésnek törvényben kellett

³⁵ Akkor hatályos szöveg szerint a miniszterek vezetik az „államigazgatás feladatkörükbe tartozó ágait.”

³⁶ 37. § (2) bekezdés: „A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket.”

³⁷ Fontos tehát kihangsúlyozni, hogy a minisztériumot a miniszter *vezeti*, a kormány *irányítja*. Ezért nem helytálló Sárközy Tamás azon megállapítása, hogy ez a rendszer „egyértelműen végett vetett a korábbi testületi kormányzásnak.” SÁRKÖZY (2012) 194.

³⁸ Ez már 1992-re problémává vált, a kormány ugyanis a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) számú határozatában az „összkormányzati szempontok” fokozott érvényesítésének felülvizsgálatát írja elő. A fenti feladatot a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat írta elő, amely kimondta, hogy a kormány testületi működését, kollektív jellegét meg kell erősíteni mind a kormányzás, mind a végrehajtás terén. Kovács-Hajnal (2016) 538.

³⁹ IZMINDI (2020) 90.; VÁNYI (2013) 66. Fehér Zoltán is úgy fogalmaz, hogy a koordinációt szolgáló háttérapparátust az Antall-kormány „megpróbálta” kiépíteni. [FEHÉR ZOLTÁN (2003): *A kormányzás háttérintézményei: a Miniszterelnöki Hivatal – II. rész*. Politikatudományi Szemle 2003/1. 111.]

⁴⁰ A feladatellátás szempontjából hasonlóan, az államminiszter ugyanis sorrendben megelőzte a „minisztériumot vezető minisztereket”, míg a rendszerváltást követően deklarálták a miniszterek egyenjogúságának elvét.

meghatározni, addig a tárca nélküli miniszternél nem volt törvényhozási kontroll – két kivétellel.⁴¹

Az alábbiakban az államtitkári tisztségek változásának bemutatása kerül sorra. A miniszterhelyettesek – mint a kommunista rendszer terminus technicusa – kikerültek a jogrendszerből, és az Ogy. megalkotta az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi XXXIII. törvényt. A probléma azonban itt is adott volt, az 1973. évi III. törvény továbbra is tartalmazott rendelkezéseket az államtitkárokra vonatkozóan, annyiban volt kevésbé aggályos, hogy a törvény megalkotásával egyidejűleg elvégezték az 1973. évi III. törvénnyel történő összehangolást. A helyzet azonban továbbra is megoldatlan maradt abban a tekintetben, hogy míg az 1973. évi törvény továbbra is az „államtitkár” szót használta, addig az 1990. évi XXXIII. törvény már különbséget tett az egyes államtitkári tisztségek között (politikai, címzetes, közigazgatási, helyettes államtitkár), így az 1973. évi III. törvényben használt „államtitkári” kifejezést szükségszerűen az összes államtitkári tisztségre alkalmazni kellett. További fontos újítás, hogy nemcsak a minisztériumokban, hanem a MeH-ben is működhetek államtitkárok.

Az új törvény szerint a politikai államtitkár volt a Kormány egyetlen állandó és politikai felelősséggel bíró államtitkára. A miniszterelnök a miniszter véleményének kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki, amely szabályozás ma is él. Megbízatása a Kormány megbízatásához kötött csakúgy, mint a minisztereké. Elsődleges feladata a miniszter országgyűlési képviseletének elősegítése, e feladatkörben jogosult a miniszter helyettesítésére az Ogy. ülésén, azonban, ha a miniszter megbízatása megszűnt, a törvényhozásban nem jogosult őt helyettesíteni. A Kormányüléseken pedig, ha a miniszter nincs jelen, őt nem a politikai államtitkár, hanem a miniszterelnök vagy egy másik miniszter helyettesíti.⁴² A politikai államtitkár is részt vehetett a Kormányüléseken, de csak tanácskozási joggal, ezért nem terhelhette miniszteri felelősség. Ez az értelmezés azonban véleményem szerint téves, a miniszter után – akadályoztatása vagy megbízatásának megszűnése esetén – éppen a politikai államtitkár az, aki megfelelő tudással bír a miniszter és a minisztérium működéséről, feladat- és hatásköréről, és rá politikai felelősséget is lehet telepíteni – lévén a politikai államtitkári tisztség egy politikai tisztség. Nincsen ezért érdemi ok arra vonatkozóan, hogy a minisztert megbízatása alatt politikai államtitkár helyettesíti az Ogy. ülésén, megbízatása megszűnését

⁴¹ VÁNYI (2013) 44-45.

⁴² Ennek rendjét szabályozta a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítése rendjének átmeneti szabályozásáról szóló 1/1990. (VIII. 28.) ME rendelet. Az azonban kérdéses maradt, hogy egy másik – eltérő területért felelős – miniszter miért tudta hatékonyabban képviselni a minisztert, mint a távol lévő tárcavezető saját helyettese.

követően azonban már a miniszterelnök vagy egy másik miniszter. Tehát a miniszter megbízatásának megszűnésével a politikai államtitkár teljes körű miniszteri felelősséget kell, hogy vállaljon. Fontos kihangsúlyozni azonban, hogy ez csak ideiglenes és helyettesítő miniszteri felelősségvállalás, ugyanis a főszabály szerint a miniszteri felelősséget a miniszter viseli. Abban pedig már a miniszter tekintetében javaslattételi joggal rendelkező miniszterelnöknek van felelőssége, hogy a miniszteri felelősség kérdését ilyen esetben helyreállítsa, illetve abban is, hogy a miniszter helyettesítésére alkalmas személyre tegyen javaslatot a politikai államtitkárok közül. A politikai államtitkár ezen helyettesítési jogkörét támasztja alá az 1973. évi III. törvény hatályban maradt rendelkezése is.⁴³

A címzetes államtitkárok „meghatározott feladat ellátására”, így egyes kiemelt, eseti kormányzati feladatok operatív végzésére kapták megbízásukat, jellegükben a tárca nélküli miniszterekhez hasonló tisztséget töltöttek be államtitkári szinten. Kinevezésük a politikai államtitkár mintájára történt azzal a különbséggel, hogy a miniszterelnöknek előzetesen nem kellett kikérnie egyik miniszter véleményét sem. Megbízatásuk szintén a Kormány megbízatásához kötődött.

A közigazgatási államtitkár már nem politikai, hanem szakmai tisztség. Kinevezésére a miniszter miniszterelnök útján tett előterjesztésre a köztársasági elnök volt jogosult, határozatlan időre, tehát megbízatása nem járt le a Kormány megbízatásával. Feladata, hogy a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezesse a minisztérium hivatali apparátusát, a minisztérium első igazgatási szakembere. Éppen ezért volt nehezen értelmezhető a törvénynek azon rendelkezése, hogy ha a politikai államtitkár akadályoztatva volt, a miniszter megbízhatta a közigazgatási államtitkárt, hogy lássa el a helyettesítését, az Ogy. ülése kivételével. Emellett pedig az Ogy. képviselőcsoportjai a törvényjavaslat tárgyalása során⁴⁴ kiegészítették azzal, hogy a jelöltet a miniszter előterjesztése előtt az Ogy. feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatta. Ezen két szabály teljesen ellentmond a közigazgatási államtitkári tisztség lényegének, főleg az első, amely alapján a közigazgatási államtitkár, ha úgy adódik, politikai felelősség is telepíthető volt. Közigazgatási államtitkár vezette a MeH-t is, amely szintén félreértelmezése a tisztség

⁴³ 2. § (3) bekezdés: „Ha az (1) bekezdésben említett módon szűnik meg a miniszter megbízatása, az új miniszter megválasztásáig feladatait az államtitkár látja el. Több államtitkár esetén a feladatokat ellátó államtitkárt a Kormány jelöli ki.”

⁴⁴ Országgyűlési Napló 1990. évi tavaszi ülésszak, 89-109. o. [Országgyűlés 1990. május 15. napján tartott ülése (3. napirendi pont)]
(elektronikus elérhetőség: https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1990-1994_002/?pg=0&layout=s)
(utolsó megtekintés dátuma: 2024. december 11.)

lényegének, ugyanis ezzel az a helyzet alakult ki, hogy a közigazgatási államtitkár vezetése alatt politikai államtitkárok működtek.

A helyettes államtitkár a közigazgatási államtitkár irányítása alatt álló, szintén szakmai tisztség. A miniszter nevezte ki a közigazgatási államtitkár javaslatára, számuk minisztériumonként legfeljebb négy, majd öt⁴⁵ lehetett. Közülük a miniszter kijelölése alapján egy helyettes államtitkár látta el a közigazgatási államtitkár helyettesítését.

A Miniszterelnöki Hivatalban működő államtitkárokra vonatkozóan speciális rendelkezés volt, hogy a politikai államtitkárok száma legfeljebb négy lehetett, valamint a MeH egyik politikai államtitkára és közigazgatási államtitkára sem helyettesíthette a miniszterelnököt. Ez a rendelkezés – a közigazgatási államtitkár által ellátott vezetéssel összefüggően fentebb kifejezett aggályok ellenére is – észszerű volt, ugyanis a MeH maga is jogállásában speciális szerv volt, mint ahogy a miniszterelnök jogállása is különleges a Kormányban. Azzal, hogy a minisztériumokban a politikai államtitkár – a miniszter megbízatásának megszűnése esetén – helyettesíthette a minisztert, logikus volt, ugyanis azzal a Kormányban a pozíciója nem vagy csak ideiglenesen változott, nem kerülhetett a miniszterek „fölé”. Azzal azonban, hogy a MeH valamelyik államtitkára helyettesítette volna a miniszterelnököt, egy államtitkár került volna a miniszterek feletti szintre, ezzel teljesen ellentmondva a kormányzati igazgatás hierarchikus rendjének.

Az 1973. évi III. törvényben maradt az államtitkárok felelősségének szabályozása. Eszerint az államtitkárok a Kormány mellett az Országgyűlésnek is felelősek. Ez a rendelkezés a közigazgatási és a helyettes államtitkárok esetében több mint aggályos, ugyanis rájuk politikai felelősséget nem lehet telepíteni, a Kormány egyik tagjának Országgyűlésen belüli képviseletének ellátása pedig pont a végrehajtó hatalom törvényhozás előtti politikai felelősségének megtestesülése. Ezen a ponton tehát a két jogszabály nem került összehangolásra. Ugyanez a helyzet az állami vezetők⁴⁶ munkaviszonyával összefüggő kérdésekkel is, amelyet egészen 1997-ig az 1077/1987. (XII. 31.) MT határozat szabályozott. A minisztertanácsi határozat többek között rendelkezett az állami vezetők eskütételéről is, amelyet ekkor már az Alkotmánynak, valamint az abból eredő törvényeknek kellett szabályoznia. Megemlítendő továbbá, hogy a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok jogviszonyára a Munka Törvénykönyve szerinti munkaviszony szabályai voltak irányadók, míg

⁴⁵ A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény 157. §

⁴⁶ A miniszterelnök, a miniszterek, a különböző államtitkári tisztségek, valamint az ilyen besorolású személyek.

a közalkalmazottak jogállását külön törvény⁴⁷ szabályozta. Mindemellett pedig az 1973. évi III. törvénybe is ütközött, amely felhatalmazást adott a miniszterelnöknek, hogy a Kormány tagjai és az államtitkárok munkaviszonyát – a Munka Törvénykönyve általános rendelkezéseinek figyelembevételével – szabályozza, amely ellentmondott annak az alkotmányos kikötésnek, hogy az állami vezetők jogállásáról törvény rendelkezik.

Mindezek alapján tehát többszörös alkotmányértés állapota állt fent az 1973. évi III. törvénnyel és az 1077/1987. (XII. 31.) MT határozattal összefüggésben, amelyeket az Alkotmánybíróság 49/1996. (X. 25.) AB határozatában megsemmisített, hatályvesztésüket 1997. június 15. napjában határozta meg. Ezzel egyidőben pedig megállapította, hogy az Ogy. mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet követett el azzal, hogy nem tett eleget az Alkotmány azon rendelkezésének, miszerint a Kormány tagjai jogállását, díjazását, valamint felelősségre vonásuk módját törvény szabályozza, és e jogalkotói mulasztás pótlására hívta fel a törvényhozást, mivel a Kormány tagjainak jogállása olyan jelentős alkotmányosság ügy, amely nem alapulhat szabályozatlanságból fakadó esetlegességen.⁴⁸

Az Ogy. ezen jogalkotói mulasztást pótolva megalkotta a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvényt. A törvény világos elhatárolást alkalmazott: az állami vezetőkön belül megkülönböztette a politikai (miniszterelnök, miniszter, politikai államtitkár) és a szakmai vezetőket (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár és a MeH vezetői).

1. Megszűnt a címzetes államtitkári tisztség, beolvadt a politikai államtitkári tisztségbe.⁴⁹
2. A politikai államtitkár feladatköre a miniszter helyettesítésén és országgyűlési képviseletének elősegítésén túl kibővült az Ogy. képviselőcsoportjaival, illetve a pártokhoz nem tartozó képviselőkkel való kapcsolattartással, a társadalmi, gazdasági érdekképviselésekkel való együttműködés koordinálásával, emellett pedig minden olyan feladatot ellátott, amelyet a miniszterelnök vagy a miniszter a hatáskörébe utalt. Nem oldotta fel a törvény azonban azt az ellentmondást, hogy a politikai államtitkár akadályoztatása esetén továbbra is lehetővé tette, hogy állami vezető, így a közigazgatási államtitkár is helyettesítse. Emellett pedig a kancellár-típusú rendszer erősödésének jeleként a politikai államtitkár nem a Kormánynak és az

⁴⁷ A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény.

⁴⁸ 49/1996. (X. 25.) AB határozat, Indokolás II.2. pont.

⁴⁹ A címzetes államtitkári tisztséget a 2002. évi XVII. törvény vezette be ismét.

Országgyűlésnek, hanem a miniszterelnöknek és a miniszternek tartozott felelősséggel.

3. A közigazgatási államtitkár szerepében is elmozdulás érzékelhető, a törvény új rendelkezése értelmében a politikai államtitkár kizárólag a minisztert helyettesítő jogkörében adhat utasítást a közigazgatási államtitkárnak. Ezzel a politikai vezetést ellátóval egy szintre került a szakmai vezetést ellátó államtitkár. A kinevezésére történő javaslattevés, valamint a felmentés joga is a miniszternél maradt.
4. A törvény lehetővé tette, hogy a MeH élén – a miniszterelnök előterjesztésére – miniszter vagy közigazgatási államtitkár álljon. Utóbbi esetében a miniszter megillető jogokat a miniszterelnök gyakorolta.

II.2.4. A kormányzati igazgatás szervezete

A Kormány feladat- és hatásköreit az Alkotmány 35. § (1) bekezdése tartalmazta, amelynek utolsó pontja azt mondta ki, hogy a Kormány „*ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.*” Szintén az Alkotmány előírása szerint a Kormány feladatkörében rendeletet alkot, ezzel eredeti jogalkotói hatáskörrel ruházta fel a kabinetet. Feladatköre azonban az Alkotmányban lefektetett alapokból kiindulva sem volt olyan egyszerű, hiszen a rendszerváltást követően még a feladat- és hatáskörök „tologatása”⁵⁰ volt tapasztalható. Az addig helyi szervekhez delegált hatáskörök jelentős részének központi igazgatási szintre emelése szükséges volt, amelyben az autonómiával rendelkező önkormányzatok rendre a régi tanácsrendszer elemeinek visszatérését, az önállóság csorbitását látták. Tetézte a helyzetet a rendszerváltás során lefektetett „szuperjogállami” keret, vagyis az összes létező fél és ellensúly beépítése a megszülető magyar parlamentáris demokratikus rendbe.⁵¹

Ezen keretek között kellett megszervezni és működtetni a kormányzati igazgatást úgy, hogy a központi igazgatási szervek világos elhatárolása, az irányítási-felügyeleti jogok tisztázása és rendszerbe foglalása elmaradt, ennek eredményeképpen és az eseti döntéseknek megfelelően a különböző hivatalok, főhatóságok sokasodtak és átláthatatlanná váltak. Ez a probléma már korán láthatóvá vált, a Kormány 1992-ben határozatban fogalmazta meg a központi kormányzati szervezetrendszer struktúrájának és szerveinek jogállási felülvizsgálatát.⁵²

⁵⁰ KOVÁCS-HAJNAL 530.

⁵¹ KOVÁCS-HAJNAL (2016) 534-535.

⁵² A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat (Melléklet, 2. pont)

Magának a szóhasználatnak a következetlenségével is gond volt. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) a minisztériumokat, a MeH-t, valamint az országos hatáskörű szerveket említve egységesen „központi közigazgatási szervekről” szolt, a Kormány későbbi határozatában⁵³ „országos hatáskörű államigazgatási szerveket” említett. Egyes jogszabályok „országos hatáskörű szervekről” vagy „központi államigazgatási szervekről” rendelkeznek. *Ficzere* Lajos pedig kormányzati és *quasi* kormányzati szerveket, valamint „országos hatáskörű szakigazgatási szervek”-et említett,⁵⁴ amelyeknek elhatárolása nem volt világos.

A központi államigazgatás egységes szabályozása egészen 2006-ig váratott magára, bár reformfolyamatok időnként elindultak, de egyik sem zárult töretlen sikerrel.⁵⁵ A kormányzati igazgatást vizsgálva öt szervezeti csoportot különíthetünk el.

- a) országos hatáskörű szerv,⁵⁶
- b) minisztérium,
- c) a Miniszterelnöki Hivatal,
- d) központi hivatal,
- e) konzultatív szervek.

a) Az *országos hatáskörű szervek* létrehozásáról törvény rendelkezett, vezetőjét általában a miniszterelnök nevezte ki, felügyeletét, egyes esetekben irányítását is a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter, vagy a Kormány a miniszter útján látta el. Területi szervekkel rendelkezhetett. Hatósági, döntési, illetve felügyeleti vagy ellenőrzési jogkörrel bírt az adott ágazatban. Ilyen szerv volt például az Állami Vagyongyűnökség,⁵⁷ az Országos Atomenergia Bizottság,⁵⁸ vagy a rendőrség⁵⁹ és egyéb rendészeti szervek is.

b) A *minisztériumokat* szintén törvény hozta létre, kiemelt szerepüket igazolta az is, hogy vezetőjüket, a minisztert és a politikai államtitkárokat is a miniszterelnök javaslatára a

⁵³ 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről.

⁵⁴ FICZERE LAJOS (szerk.): Magyar Államigazgatási Jog – Általános Rész I. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1992. pp. 99-111.

⁵⁵ KOVÁCS-HAJNAL (2016) 529.; Kiss Elemér (2006): *A központi közigazgatás a korábbi MEH közigazgatási államtitkár, majd miniszter szemszögéből*. Magyar Közigazgatás 2006/3-4. 152.

⁵⁶ Az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat szóhasználatában országos hatáskörű államigazgatási szerv.

⁵⁷ Az Állami Vagyongyűnökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvény.

⁵⁸ Az Országos Atomenergia Bizottság, valamint az Országos Atomenergia Hivatal feladatáról és hatásköréről szóló 104/1990. (XII. 15.) Korm. rendelet.

⁵⁹ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXIV. törvény.

köztársasági elnök nevezte ki. Területi szervekkel nem rendelkezett, de létrehozhatott ún. minisztériumi hivatalokat,⁶⁰ így csak az általa felügyelt szervek révén közvetve rendelkezhetett területi szervekkel.

c) A *Miniszterelnöki Hivatal* különleges jogállású szerv volt 1990-2010 között. Nem minisztérium, ugyanis nem miniszter vezette, hanem közigazgatási államtitkár. Habár az 1997. évi LXXIX. törvény⁶¹ lehetővé tette, hogy a MeH élén miniszter álljon, azonban mivel a minisztériumok felsorolásáról szóló törvényben nem volt felsorolva, a miniszteri vezetés ellenére sem minősült minisztériumnak. Habár kormányrendelet szabályozta a működését, de államtitkárok dolgoztak a MeH keretein belül, emellett területi szervekkel sem rendelkezett, így nem minősülhetett központi hivatalnak sem.

d) A *központi hivatalok* megítélése nem olyan egyszerű. Egyrésztől minden olyan szerv, amely az előző kettő csoportba nem sorolható, ide tartozik, azonban pont emiatt az ide tartozó szervek eltérő szervezete és működése megnehezíti a közös jellemvonások kiemelését. Elmondható azonban, hogy a központi hivatalokat kormányrendelettel hozták létre (kivételesen törvénnyel⁶²), létrehozásuk vagy az ágazati jogszabály végrehajtására kiadott kormányrendelet által szabályozottan történt (pl. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal,⁶³ Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség⁶⁴), vagy a Kormány által kiemelt kérdésnek tartott ügyben hozott létre központi hivatalt (pl. Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal⁶⁵). Vezetőiket a felügyeletet ellátó miniszter nevezte ki. Területi szervekkel általában rendelkeztek, ezzel is hozzájárulva ahhoz, hogy a területi igazgatás szervezetrendszer átláthatatlan legyen, és az állampolgárnak különböző ügyeivel rendre különböző hivatalokhoz kelljen fordulnia.

⁶⁰ KOVÁCS-HAJNAL (2016) 538-539.

⁶¹ 39. § (1) bekezdés.

⁶² Arra is volt példa, hogy a korábban kormányrendelettel szabályozott központi hivatal szabályozását törvény kiemelte (pl. az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőséget a 98/1990. (X. 28.) Korm. rendelet hozta létre, majd szabályozását a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény átemelte). Ugyanez történt a Magyar Rádióval és Televízióval, amely a kormány felügyelete alatt állt [1047/1974. (IX. 18.) MT határozat], és 1996-tól részvénytársaságokba szervezve a szabályozása törvénybe (a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény) került át, emellett az Országos Rádió és Televízió Testület létrehozásával a felügyeleti jog az Országgyűléshez került.

⁶³ Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 55/1991. (IV. 11.) Korm. rendelet.

⁶⁴ A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségről szóló 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet.

⁶⁵ 101/1991. (VII. 27.) Korm. rendelet.

Előfordultak olyan központi hivatalok, amelyek a Kormány belső működése szempontjából bírtak relevanciával. Ilyen volt a második kormányzati ciklusban két fontos központi hivatal létrehozása, a Kormányzati Ellenőrzési Iroda⁶⁶ és a Magyar Államkincstár.⁶⁷

e) Végül pedig a *kormányzati konzultatív testületek* a Kormánynak általában közvetlenül alárendelt, hatósági-döntési jogkörrel nem rendelkező szervek voltak, kizárólag tanácsadó, döntés-előkészítő, illetve véleményező szereppel bírtak. A Kormány határozatban hozta létre ezeket a testületeket. Három fajta konzultatív testületet különíthetünk el.

- a Kormány kabinetjei – stratégiai, koncepcionális kérdésekkel foglalkozó testületek, amelynek tagjai kizárólag miniszterek. Ilyen volt az Antall-kormány által létrehozott és azóta is működő Gazdasági Kabinet, valamint Nemzetbiztonsági Kabinet,⁶⁸ illetve a Kormányok által létrehozott további kabinetek (pl. Európai Integrációs Kabinet⁶⁹, Fejlesztéspolitikai Kabinet⁷⁰).
- tanácsadó-véleményező testületek – a Kormány mellett működő tanácsadó, véleményező szervek, amelyeket a Kormány határozatban hozott létre. Tagjaira vonatkozóan nem volt megkötés és többségében egy ügycsoport mentén segítették a kabinetet szakmai véleményekkel, állásfoglalásokkal.
- kormánybizottságok – eseti feladatok operatív ellátásra létrehozott bizottságok, amelyeket a Kormány határozatban hozta létre, tagjait azonban annak egy tagja (általában a miniszterelnök) nevezi ki kormányzati és egyéb szereplők közül (pl. Jogtalan Előnyöket Vizsgáló Bizottság⁷¹). Speciális formája a tárcaközi bizottság, amely Kormány által határozatban létrehozott összehangoló-egyeztető testület, amelynek feladatköre a több minisztériumhoz tartozó területek összefogása. Tagjai az egyes minisztériumok és más közigazgatási szervek által delegált képviselők vagy szakmai vezetők (pl. helyettes államtitkár). Ilyen volt például az Energiastratégiai Tárcaközi

⁶⁶ 138/1994. (X. 28.) Korm. rendelet. Elődje a 12/1993. (I. 19.) Korm. rendelettel létrehozott Központi Számvevőségi Hivatal volt.

⁶⁷ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 1995. évi CV. törvény 17. §. Smuk Péter a ciklus legnagyobb intézményi változásának nevezi. [SMUK PÉTER (2011): *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris Kiadó. Budapest, 2011. 162.]

⁶⁸ 1001/1991. (VII. 5.) Korm. határozat.

⁶⁹ 1006/1996. (II. 7.) Korm. határozat.

⁷⁰ 1130/2004. (XII. 1.) Korm. határozat.

⁷¹ 1025/1990. (VIII. 30.) Korm. határozat.

Bizottság,⁷² a Kábítószerügyi Tárcaközi Bizottság⁷³ vagy a Menekültügyi Tárcaközi Bizottság.⁷⁴

A kormányzati igazgatás szervezetének komplexitásáról tanúskodott a Kormány által megalkotott, a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) határozat is, amely előíranyozta, hogy meg kell szüntetni a Kormány irányítása és a kijelölt miniszter által csak felügyelt országos hatáskörű szerv típusát, helyébe vagy a miniszter irányítása alá tartozó központi hivatalok kerüljenek, vagy az adott szerv olvadjon be a minisztériumba.

A kormányzat működésének egyik legfontosabb döntés-előkészítő fóruma 1991-től a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (a továbbiakban: KÁÉ)⁷⁵ volt. A Kormányülésekre benyújtott előterjesztések előtt ez a fórum vitatta meg a minisztériumok által benyújtott és más minisztériumok által véleményezett⁷⁶ különböző előterjesztéseket, döntött a vitás közigazgatási-szakmai ügyekben és tárgyalta meg az esetleges nézeteltéréseket, valamint foglalmazott meg javaslatokat a Kormány részére. Ezen feladatkörben készítette elő a Kormányülést és annak napirendjét, ugyanis, ha a KÁÉ nem javasolta, nem is kerülhetett a Kormányülés napirendjére az adott előterjesztés, ha a Kormány ügyrendje ez alól kivételt nem állapított meg. A testület kezdeményezhette is, hogy a Kormányülést megelőzően a Kormány meghatározott szerve is tárgyalja meg az adott előterjesztést, vagy felhívhatta az előterjesztőt beadványának kiegészítésére vagy átdolgozására. A KÁÉ-t a MeH közigazgatási államtitkára hívta össze, szervezte, vezette, üléseinek ő állapította meg a napirendjét. A KÁÉ-n a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, a MeH általános helyettes államtitkára, valamint a tárca nélküli miniszterek titkárságvezetői⁷⁷ vettek részt a MeH közigazgatási államtitkára által meghívott személyekkel kiegészülve.

A KÁÉ mintájára hozta létre a Kormány 1993-ban a politikai államtitkári értekezletet⁷⁸ (a továbbiakban: PÁÉ) politikai tevékenységével összefüggő feladatok ellátására, a Kormány parlamenti kapcsolatainak összehangolására politikai döntés-előkészítő és véleményező fórumnak szánták. A PÁÉ már nem tárgyalta meg minden előterjesztést, csak azokat, amelyeket

⁷² 1048/1990. (XI. 13.) Korm. határozat.

⁷³ 1013/1991. (II. 28.) Korm. határozat.

⁷⁴ 1037/1991. (VIII. 6.) Korm. határozat.

⁷⁵ A Kormány ügyrendjéről szóló 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat 38-50. pontjai.

⁷⁶ A véleményező minisztériumokat az előterjesztő tárca jelölte ki, ami tárcaközi konfliktusokhoz vezethetett. PESTI SÁNDOR (2000): *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. Századvég 2000/4. 69-115.

⁷⁷ Akik helyettes államtitkári szinten látták el feladataikat. Később ezen miniszterek kabinetfőnökei voltak jogosultak részt venni a KÁT-on [1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat]

⁷⁸ 1050/1993. (VII. 1.) Korm. határozat.

a Kormány erre kijelölt, vagy amellyel kapcsolatban a testület szerint politikai állásfoglalás volt szükséges. A miniszterelnök által kijelölt miniszterelnöki hivatali politikai államtitkár vezette és szervezte a testület munkáját. Résztvevői a minisztériumok politikai államtitkárai, valamint a miniszterelnök által kijelölt címzetes államtitkárok. A testület azonban nem töltötte be azt a szerepet, amire létrehozták,⁷⁹ az előterjesztésekkel kapcsolatos politikai szempontok értékelése éppen, hogy a Kormányülés feladata, így nem véletlen, hogy a következő évben megalakult Kormány új ügyrendjében már nem hívta össze a testületet.⁸⁰

II.3. A valódi kancellári rendszer kifejlődése és megerősítése (1998-2010)

II.3.1. A miniszterelnök és a MeH jogállásának megerősödése (1998-2006)

Az 1998-as választásokat követően ismételten koalíciós Kormány alakult. Habár ekkor a nagyobbak tekintett kormánypárt elvileg gyengébb pozícióban volt, ugyanis önállóan nem volt meg a többsége az Országgyűlésben. Mégis a kormányzaton belüli pozíciók (a koalíciós partner nem kapott egyet sem a fontos minisztériumok közül, szemben az előző kormánnyal, ahol a belügyminiszter is koalíciós pártból került ki), valamint a politikai háttértábor stabilitása miatt⁸¹ erősebb szereplője volt a kabinetnek.

A miniszterelnök szerepének növekedésével párhuzamosan erősödött meg a MeH közjogi jogállása. Az új Kormány a MeH élére minisztert állított, a hivatal azonban továbbra sem lett önálló minisztérium, így élén tárca nélküli miniszter állt.⁸² A Kormány új rendeletet alkotott a MeH-ről.⁸³ A hivatal feladat- és hatásköre lett a döntés-előkészítés és koordináció mellett a „*kormányzati tevékenység stratégiai irányítása és összhangjának biztosítása*”, valamint a döntés-előkészítésben az „*összkormányzati érdek érvényesítése*”. Látható tehát az elmozdulás, hiába nem kapott minisztériumi jogállást, a MeH zászlóshajója lett a Kormánynak, a miniszterelnök meghosszabbított karjaként⁸⁴ biztosította a kabinet összkormányzati érdekeit, a miniszter pedig annak érvényesítését elősegítendő, összehangolta a Kormány tagjainak

⁷⁹ PESTI SÁNDOR (2000): *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. Jogelméleti Szemle 2000/4. (elektronikus elérhetőség: <https://jesz.ajk.elte.hu/pesti4.html>) (utolsó megtekintés dátuma: 2024. december 11.)

⁸⁰ 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat.

⁸¹ A ciklusban az FKGP-ben több botrány ütötte fel a fejét, ami FKGP-s miniszterek (köztük a pártelnök) lemondásához vezetett, az MDF pedig csak egy tárcát birtokolt. A legnagyobb kormánypárt volt tehát a legerősebb és legstabilabb tényező.

⁸² Ennek ellenére a köztársasági elnök a 91/1998. (VII. 8.) számú határozatában Stumpf Istvánnak mint a „Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek” adott megbízást. Ez akkor lett volna helyes, ha a Miniszterelnöki Hivatal önálló minisztériumként működik, addig „tárca nélküli miniszter”. Egyedül az 1100/1996 (X. 2.) Korm. határozat jelölte a MeH-et vezető minisztert tárca nélküli miniszternek.

⁸³ 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet.

⁸⁴ KOVÁCS-HAJNAL (2016) 545.

tevékenységét.⁸⁵ Nem elhanyagolható szempont, hogy az előterjesztéseket a miniszterelnöknek történő megküldés előtt a miniszter látta el komplex, alkotmányossági, jogi, társadalom-, biztonság-, gazdaságpolitikai szempontokra kiterjedő véleménnyel, valamint a Hivatal koordinálta a nagyobb jelentőségű törvényjavaslatok megalkotását.

A 2002-es kormányváltást követően a MeH-nek a feladat- és hatáskörei közé több mint fél tucat ágazat koordinálása és irányítása került (pl. társadalmi – civil kapcsolatok, európai uniós fejlesztési programok kidolgozása, idegenforgalom, egyházak). Ezzel párhuzamosan a MeH politikai államtitkárainak száma öt főre emelkedett.⁸⁶

Az erős központi irányítás ellenére viszont a kormányzati igazgatás szervezetrendszere továbbra is komplex maradt,⁸⁷ a központi szervek magas száma megmaradt, súlypontja azonban – a New Public Management hatására – eltolódott az igazgatáson kívülre: quasi közigazgatási szervek alakításával, feladatkörök átirányításával (pl. közalapítvány, közhasznú társaság). Vagyis az állami feladatok egy része a „*quasi kormányzati szervekhez*” került, összehangolásuk a kormányzati igazgatással azonban nem történt meg.⁸⁸ 2006-ra tehát egy jogilag is széttagolt, a szükségesnél kevésbé koordinált, az *ad hoc* döntéseknek jelentősen kitett rendszer állt a döntéshozók előtt.⁸⁹

II.3.2. Az egy ciklusos államreform (2006-2010)

A 2006-os országgyűlési választásokon a választópolgárok a rendszerváltás óta először döntöttek úgy, hogy a Kormány folytassa tovább a munkáját. A korábbinál kényelmesebb többség jött létre, amely teret engedett a tervezett átalakítások megindításának. A Kormányon maradt miniszterelnök – élve a még nagyobb felhatalmazás lehetőségével – erős pozícióját kihasználva közjogi értelemben is megerősítette posztjait. A radikális átalakítások célja az volt, hogy a minisztériumok működését standardizálja, egyúttal a minisztereket és a miniszteri kabinetet elvi irányító, koncepcionális kérdésekkel foglalkozó tisztséggé és szervvé tegye, és a

⁸⁵ Egyetért: ÁGH ATTILA (2001): *Early Consolidation and Performance Crisis: The Majoritarian-Consensus Democracy Debate in Hungary*. West European Politics, 2001/3. p. 101.; Ezt cáfolja tévesen Körösenyi [Körösenyi (2001) 5.], azonban nem veszi figyelembe a MeH hatásköri változásait és miniszteri vezetését.

⁸⁶ 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet.

⁸⁷ Ezen a területen van igaza Müller Györgynek, hogy az 1990-ben megalapozott kormányzati berendezkedés 2006-ig érintetlen maradt. [MÜLLER (2010) 10-17.] Konkrétan miben van igaza?

⁸⁸ KOVÁCS-HAJNAL (2016) 546.; BALÁZS (2016) 11-14.

⁸⁹ BALÁZS (2016) 44.

végrehajtást, kodifikációt hagyja az apparátusra.⁹⁰ Az alábbiakban részletezett reformokkal teljesedett ki az 1998-ban megindult „politikai kormányzás”.⁹¹

A központi államigazgatásban a rendszerváltás óta először, átfogó jelleggel került elfogadásra egy státusztörvény, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: régi Ksztv.) A törvény immáron nemcsak a politikai és a szakmai vezetők jogállását, hanem a kormányzati szervezetet is szabályozta. Központi államigazgatási szervnek minősítette

1. a Kormányt, ezen belül is
 - a) a Kormány kabinetjeit,
 - b) a kormánybizottságokat,
 - c) a minisztériumokat,
 - d) a kormányhivatalokat, valamint
 - e) a központi hivatalokat.
2. az autonóm államigazgatási szerveket.
3. a rendvédelmi szervek országos parancsnokságát.

1. A régi Ksztv. az addigra gyakorlattá vált megállapítást emelte törvényerőre, miszerint a Kormány a „*közigazgatás általános hatáskörű központi szerve*”. Vagyis a Kormánynak mindenre hatásköre van, amelyet jogszabály nem utal kifejezetten más szerv hatáskörébe. Emellett pedig kimondta, hogy a Kormány irányítja a miniszterek tevékenységét.

A miniszterelnök jogállását illetően a törvény szintén általános feladatkörrel ruházta fel, amikor kimondta, hogy a miniszterelnök a kormányprogram keretein belül határozza meg a Kormány politikájának általános irányát, fontos azonban hangsúlyozni, hogy a kormányprogramot is már a miniszterelnök nyújtotta be az Országgyűlésnek. Ugyanígy a régi Ksztv. lehetővé tette, hogy a miniszterelnök normatív utasításban mind az egyes minisztereknek, mind a Kormány irányítása alatt álló szervek (központi, kormányhivatalok vagy egyéb szervek) vezetői számára feladatokat határozzon meg. Ez a politikai kormányzásnak olyan szintű megtestesülése, amely nem ment át az AB szűrőjén. Az Alkotmánybíróság 122/2009. (XII. 17.) AB határozatában az említett szövegrészt alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.

⁹⁰ KLOTZ (2010) 213.

⁹¹ KOVÁCS-HAJNAL (2016) 547.

A minisztérium a miniszter munkaszervezete, a Kormány irányítása alatt álló, különös hatáskörű központi államigazgatási szerv. A Kormány tehát irányítási jogkörrel rendelkezett mind a miniszter, mind a minisztérium felett. A miniszter három fő feladata, a Kormány általános politikájának keretei között a minisztérium vezetése, az államtitkár tevékenységének irányítása, valamint a hatáskörébe tartozó ügyeket érintő döntés. A miniszterelnök jogállásának megerősödésével erősebb lett a kontroll a miniszterek felett is, ekkora teljessé vált ki az a folyamat, hogy a miniszterek nem a minisztériumok lobbistái a Kormányban, hanem a Kormány akaratának érvényesítői a minisztériumban.⁹²

A minisztériumi struktúrában is reform lendülettel átítatott átalakítást végzett a Kormány, évtizedes mértékben is példátlan módon csökkentette a minisztériumok számát (14-ről 11-re), azonban egy régi, tradicionális minisztériumot is megszüntetett: a Belügyminisztérium „civil” része került az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz, a rendészet pedig az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz.

Tárca nélküli miniszter egy miniszter feladatkörébe sem tartozó feladat ellátására bízható meg, feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott rendelete határozza meg.

A MeH továbbra is speciális jogállású szervként működött, mert bár a minisztériumok felsorolásáról törvény is már jogutódként kezelte a megszűnő minisztériumokkal összefüggésben, valamint a régi Ksztv. is kimondta, hogy működésére a minisztériumokra vonatkozó rendelkezések irányadóak, önálló minisztériumként azonban nem került bele a minisztériumok felsorolásáról szóló törvénybe.⁹³ A miniszterelnök munkaszervezeteként a miniszterelnök irányítása, valamint a miniszter vezetése alatt állt. Fő feladatai továbbra is a stratégiai irányítás és összehangolás, valamint a döntés-előkészítés voltak. Mindemellett pedig továbbra is több mint egy tucat feladat- és hatáskör tartozott ehhez a hivatalhoz (pl. közigazgatás-fejlesztés és személyzetpolitika, határon túli magyarság, koalíciós együttműködés, bűnmegelőzéssel összefüggő feladatok), valamint a miniszter több hivatal és hatóság irányítását is ellátta.⁹⁴

⁹² KOVÁCS-HAJNAL (2016) 545.

⁹³ A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény.

⁹⁴ A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal, Távközlési Szolgálat, Határon Túli Magyarok Hivatala A Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 60/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 2-3. §§

Az államtitkárok szabályozásában teljesen új rendszer jött létre, a politikai és címzetes államtitkárok tisztsége megszűnt, helyettük jelző nélküli államtitkárok működtek tovább (továbbra is minden minisztériumban egy,⁹⁵ a MeH-ben legfeljebb négy). A közigazgatási államtitkár tisztsége megszűnt, a helyettes államtitkári tisztség pedig szakállamtitkárként működött tovább (minden minisztériumban legfeljebb öt). Az államtitkár immár *expressis verbis* a törvényben meghatározott kivételekkel teljes jogkörű helyettese lett a miniszternek. Az államtitkár akadályoztatása esetében azonban az Ogy. és az Európai Unió intézményeiben a minisztert a miniszterelnök által kijelölt másik miniszter helyettesítette. Az Ogy. bizottságának ülésén viszont a régi Ksztv. lehetőséget adott arra, hogy az akadályoztatott államtitkárt az általa vezetett minisztérium állományába tartozó, állásfoglalásra jogosult, vezetői megbízatással rendelkező személy helyettesítse. Később ez kibővült más szerv államtitkárával, a szakállamtitkárral, a kabinetfőnökkel vagy az államtitkár irányítása alá tartozó, vezetői megbízással rendelkező köztisztviselővel – de csak akkor, ha nem a minisztert helyettesítő jogkörében járt el.⁹⁶

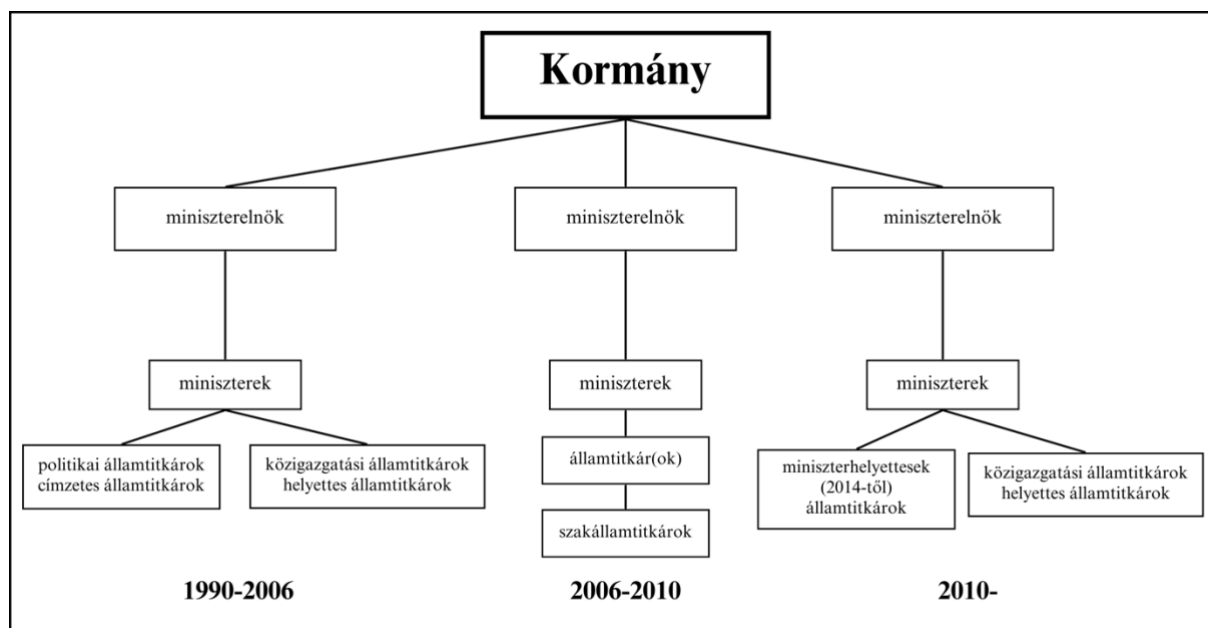
A szakállamtitkár közvetlen politikai irányítás alá került (főszabály szerint a miniszter, de a tárca szervezeti és működési szabályzata rendelkezhetett úgy, hogy ezzel a jogkörrel az államtitkár bírt). Szintén a politikai kontroll erősödését mutatta, hogy ezentúl a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezte ki, amely szabály mindmáig érvényesül. Ugyancsak ebbe az irányba hatott azon módosítás, hogy immár a szakállamtitkár megbízatása is kötötté vált a Kormány megbízatásához. Ez véleményem szerint a szakmai vezetés érvényesülésére hatott negatív irányban, ugyanis a megbízatás határozott jellegével szűnik a közigazgatás alappilléreinek tekinthető kiszámíthatóság. Arról nem is beszélve, hogy a törvény külön nevesítve lehetővé tette, hogy a szakállamtitkárt az általa kijelölt, irányítása alá tartozó főosztályvezető helyettesítse. Adódik a kérdés, tehát az erős politikai kontroll alatt tartott szakállamtitkárra rótt közvetett politikai felelősség esetenként áttelepíthető a főosztályvezetőre is. A válasz igen, ugyanis a régi Ksztv. lehetővé tette, hogy a főosztályvezető tevékenységének irányítását – amit alapesetben a szakállamtitkár látott el – a minisztérium SZMSZ-ében szabályozva a miniszter, az államtitkár vagy a kabinetfőnök végezze. A törvény eredeti célja a politikai és a szakmai oldal világos elválasztása egymástól, ezt azonban úgy sikerült megoldania, hogy a politikai államtitkárral egyenrangúvá vált szakmai vezető, a közigazgatási

⁹⁵ 2008-tól kettő is lehetséges volt [a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény módosításáról szóló 2008. évi XX. törvény 2. § (5) bekezdés]

⁹⁶ 2009. évi XXXVI. törvény 4. § 8 (3) bekezdés.

államtitkár megszűnésével a politikai vezetés maradt egyedül,⁹⁷ és a szakállamtitkár közjogi értelemben sem tudta a közigazgatási államtitkár helyét betölteni.

A közigazgatási államtitkári tisztség megszűnésével megszűnt a KÁÉ, aminek helyét az államtitkári értekezlet vette át. Ez a testület azonban már nem szakmai, hanem „*általános hatáskörű... szakmai, politikai, szervező, egyeztető és ellenőrző*” fórum volt, résztvevői pedig politikai vezetők. Ezzel valójában nem a KÁÉ alakult át, ez az új testület ugyanis inkább hasonlított az 1993-ban létrehozott, tiszavirág-életű PÁÉ-re. A törvény tehát a szakmai elem „megcsonkításával” a túlzott politikai kormányzás hátrányát generálta bele a rendszerbe, történetesen azt, hogy a politikai döntések közigazgatási leképeződése lassabb lehetett vagy elmaradt, ennek folytán pedig a közigazgatás működésének színvonala esett – amely Balázs István megítélése szerint megfigyelhető jelenség volt ebben az időszakban.⁹⁸ A törvény előterjesztői indokolásában is úgy fogalmazott, hogy az állami vezetők a Kormányon keresztül az Ogy. bizalmától függenek. Ez a miniszterek vagy az államtitkárok esetében értelmezhető, ugyanis e két szereplőre telepíthető politikai felelősség, a szakállamtitkár vonatkozásában azonban ez megint ékes példája a szakmai vezetés háttérbe szorításának.



2. ábra: Az államtitkári tisztségek változása 1990-től napjainkig (saját szerkesztés)

⁹⁷ Ez inkább a szakmai elem beolvadása, semmint a kettő elem összeolvadása. [FAZEKAS JÁNOS (2010): *A 2006. évi közigazgatási szervezeti törvény négy éve a kormány szervezeti alakítási szabadságának szemszögéből*. In: NAGY MARIANNA (2010): *Jogi Tanulmányok 2010 – Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából II. kötet*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2010. 227.]

⁹⁸ BALÁZS (2016) 17.

A központi szervek közül az alábbiakban a kormányhivatal és a központi hivatal kerül elemzésre:

1. A kormányhivatal a korábbi országos hatáskörű szervek helyét vette át, törvény hozta létre, de a Kormány irányítása alatt működött, e tekintetben tehát kormányzati igazgatási szerv. Felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látta el, de a törvényben meghatározott feladatkörében nem volt utasítható, így korlátozott önállósággal rendelkezett. Ha törvény eltérően nem rendelkezett, vezetőjét, aki államtitkári szinten állt, a miniszter javaslatára a miniszterelnök, helyettesét, aki szakállamtitkári szinten állt, pedig a vezető javaslatára a miniszter nevezte ki és mentette fel.⁹⁹ Egyebekben a kormányhivatal szervezetére a minisztériumra vonatkozó rendelkezések voltak irányadók azzal, hogy a hivatal SZMSZ-ét a miniszter adta ki a miniszterelnök jóváhagyását követően.¹⁰⁰

A kormányhivatalnak a Kormány felé beszámolási kötelezettsége állt fent, az Ogy. feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottsága felé pedig tájékoztatási kötelezettsége. Ilyen kormányhivatal volt a Központi Statisztikai Hivatal (KSH), a Nemzeti Hírközlési Hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete,¹⁰¹ a Magyar Energia Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Magyar Szabadalmi Hivatal,¹⁰² az Egészségbiztosítási Felügyelet.¹⁰³

2. A központi hivatalt kormányrendelet hozta létre, és a miniszter irányítása alatt állt. Vezetőjét a miniszter nevezte ki és mentette fel, és ő adta ki a hivatal SZMSZ-ét is. Területi szervekkel rendelkezhetett, egyebekben szervezetére szintén a minisztériumokra vonatkozó szabályok voltak irányadók.¹⁰⁴

Konzultatív testületek:

Kabinetek – a Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra jogosult kabineteket hozhatott létre, amely ügydöntő jogkörrel nem rendelkezett, kivéve azt az esetet, ha erről

⁹⁹ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény 52. §

¹⁰⁰ Régi Ksztv. 71-72. §§

¹⁰¹ Egészen 2009-ig, a 2009. évi CXLVIII. törvény 48. §-ának hatályba lépését követően autonóm államigazgatási szervként működött tovább.

¹⁰² Utóbbi kettő a kormányzati szervezetelakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 1. §-ának hatályba lépésétől, 2007. január 1-jétől.

¹⁰³ Az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény 2. §-ának hatályba lépésétől, 2007. január 1-jétől.

¹⁰⁴ Régi Ksztv. 73-74. §§

törvény kifejezetten rendelkezett. Tagjai a feladat- és hatáskörrel érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által meghívott személyek.

Kormánybizottságok – a Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására kormánybizottságokat hozhatott létre. A szabályozás már egyértelműen ide sorolta a tárcaközi bizottságokat is. Tagjai a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszterek. A korábbi szabályozástól annyiban eltér, hogy ez alapvetően a Kormány belső testülete, nem pedig a kormány és a társadalom vagy a szakma egyeztető fóruma. Ilyen bizottságnak minősült az Államreform Bizottság¹⁰⁵ is, amely a reformok összehangolásáért felelt.

Egyéb konzultatív szervek – a Kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületei, amelyekkel kapcsolatban a Kormány teljes szabadsággal rendelkezett a szervezetre és működésre vonatkozóan.

A törvény az előterjesztői indokolásban rögzítettek szerint a „*modern kormányzati szervezet kódexét*” kívánta előkészíteni. Az mindenképpen értékelendő tény, hogy az Ogy. a rendszerváltástól számítva ekkor alkotott először a kormányzati igazgatás szervezetére és személyzetére vonatkozó törvényt. További pozitívumként értékelendő körülmény, hogy ezt a ciklus elején tették, ugyanis, ha elnyújtották volna, az azzal a veszéllyel járt volna, hogy már induláskor halálra van ítélve.¹⁰⁶ Ugyancsak becsülendő, hogy mindezekkel párhuzamosan megindult a feladat- és hatáskörök kiszervezésének megfordítása, vagyis a *quasi* kormányzati szervek feladatainak minisztériumi vagy kormányzati szerv keretei közé kerülése.^{107 108}

Az új rendszer azonban nem tudott gyökeret eresztetni, főleg, hogy a törvény a szakma által hangoztatott elvekkel szemben foglalt állást.¹⁰⁹ Emellett a központi igazgatás reformjával párhuzamosan elindították a területi igazgatás reformját, ott viszont egy teljesen új rendszer (régió alapú igazgatás) bevezetésével, amelynek az összehangolása elmaradt. Így az igazgatásban megnyugtató válaszok korántsem keletkeztek. Tágabban pedig az államra vonatkozó reformfolyamatok együtt indultak a nagy társadalmi változtatásokkal (pl. egészségügy, társadalombiztosítás), és a létszám-leépítésekkel (a közigazgatás

¹⁰⁵ 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat.

¹⁰⁶ SÁRKÖZY (2007) 67.

¹⁰⁷ Ebbe az irányba mutatott a kht. mint intézmény megszüntetése (2006. évi IV. törvény), valamint a közalapítványok alapításának megtiltása (2006. évi LXV. törvény)

¹⁰⁸ FAZEKAS (2010) 236.

¹⁰⁹ FAZEKAS (2010) 225.

„fogyókúrája”¹¹⁰) amely nagy fokú bizonytalanságot, átláthatatlan átmeneti szabályokat és működést hozott maga után, és az egymásnak ellentmondó reformfolyamatok, valamint a fokozatosság szinte teljes hiánya rontottak a közigazgatás színvonalán, emellett pedig nem kis mértékű ellenállást váltottak ki mind rendszeren belül, mind azon kívül. A reformdüh alkotta „szervdzsungelben”¹¹¹ az állampolgárok elveszettnek érezhették magukat.

¹¹⁰ PIKÓ ANDRÁS: *Szetey Gábor és Sárközy Tamás a Fapados Szalonban: A közigazgatás fogyókúrája az egészségesebb életért.* (elérhetőség: <https://epa.oszk.hu/01300/01326/00089/15fapados.htm>) (utolsó megtekintés: 2024. december 11.)

¹¹¹ SÁRKÖZY (2007) 76-77.

III. FEJEZET:

A SZUPERKANCELLÁRI RENDSZER HÉTPRÓBÁJA (2010-)

A 2010-ben hivatalba lépett miniszterelnök és a kormánykoalíció hétpróbán van túl: az elmúlt 14 évben hét választási év volt (2010, 2014, 2018, 2019, 2022, 2024), a koalíció mind a hetet megnyerte. Ebben az időszakban is kitapinthatóak olyan változások, amelyek alapot adnak arra, hogy külön kerüljenek megtárgyalásra.

2010-től kezdve a kormányzati igazgatásban jelentős átalakítások mentek végbe. A minisztériumok számának csökkentésével, valamint a miniszterelnök jogállásának megerősítésével növekedett a kormányzaton belüli hierarchia, megnőtt a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozó szervek jelentősége. Ennek a centralizációs¹¹² folyamatnak az alapja a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény,¹¹³ csúcsa pedig a kormányzati igazgatásról szóló törvény elfogadása és a többszintű szervezeti struktúra és döntéshozatal formálissá tétele lett. Legnagyobb különbség a 2006-ban bevezetett átalakításokhoz képest, hogy ezen változtatások nagy része átment a gyakorlatba, ellenben a 2010 előtti lépésekkel, amikor is „külön pályán fut[ott] a reform retorikája és a tényleges gyakorlata.”¹¹⁴

A témában készült tanulmányok nagy része ezt a folyamatot prezidencializálódásnak nevezi.¹¹⁵ Az elnöki rendszerekben ismert jellemzők a hazai parlamentáris rendszerben is meghonosodtak a rendszerváltást követően, *Mandák* Fanni ismérvként sorolja fel többek között a miniszterelnök jogköreinek bővülését, a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációját, a miniszterelnöki háttérapparátus nagyobb ellenőrzését a politikai döntéshozatali folyamatok felett, valamint a politikai döntések kezdeményezésének eltolódását a minisztériumoktól a miniszterelnök hivatalába.¹¹⁶ Ezen ismérvek valóban igazak, és azzal is egyetértek, hogy a miniszterelnök jogállásának folyamatos erősödése kiemeli őt a Kormányon belül. Magát a *prezidencializáció* kifejezést is akceptálható, azonban – ahogyan arra *Franczel* Richárd is

¹¹² ROSTA MIKLÓS (2012): *Az új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról*. Polgári Szemle, 2012/8. Budapest, 2012. 46.

¹¹³ TORMA ET AL (2022) 55.

¹¹⁴ KOVÁCS-HAJNAL (2016) 559.

¹¹⁵ KÖRÖSÉNYI (2001) 4.; STUMPF ISTVÁN (2021): *Kormányzás, hatalommegosztás, prezidencializálódás*. Máltai Tanulmányok, 2021/2. 229-230.; TÓTH LÁSZLÓ (2017): *A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében*. Parlamenti Szemle 2017/2. 49-50.; POSGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL (szerk.): *The Presidentialization of Politics*. Oxford University Press. Oxford, 2005.

¹¹⁶ MANDÁK FANNI (2014): *A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország*. Magyar Közigazgatás 2014/4. 113.

rámutat¹¹⁷ - ez a kifejezés nem alkotmányjogi kategória, sokkal inkább metaforaként, analógiaként érdemes értelmezni. Emellett figyelembe kell venni azt, hogy a miniszterelnök mellett a Kormány jogállása is folyamatosan erősödött, a kabinetelv jelentőségének növekedésével,¹¹⁸ míg korábban a miniszterelnök szerepe és súlya a kabinetelv jelentőségének csökkenésével járt együtt. A miniszterelnök jogállása 2012-től – az Alaptörvénybe foglalással – még jobban kiemelkedett a Kormányon belül. Így véleményem szerint adekvátabb a *szuperkancellári rendszer* kifejezés használata.

Balázs István szerint a jelenlegi rendszer a testületi (minisztertanácsi) és a kancellári kormányzás között helyezkedik el, „fél-kancellári” megoldás működik¹¹⁹. Az kétségtelenül igaz, hogy a jelenlegi struktúra egyaránt magában hordozza a kabinetelv és a miniszterelnöki elv sajátosságait, azonban a „fél-kancellári” megfogalmazás nem követi le a rendszerváltást követő folyamatok alakulását, a jogállások változását és azoknak a kancellári rendszerhez való viszonyát. Ennek alapján tehát szintén adekvátabb a jelen dolgozatban bevezetett terminológia.

III.1. Közjogi rendszerváltás: a szuperkancellári rendszer első verziója (2010-2014)

III.1.1. Kezdeti átalakítások: az Alaptörvény előtt

A 2010-ben hivatalba lépett új koalíció az új Ogy. első három „munkanapján”¹²⁰ megvitatta és el is fogadta a központi igazgatás megújításáról szóló törvényeket. Ezek a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv., új Ksztv.).

A magyar kormányzat történelmében legkevesebb számú, nyolc ún. integrált minisztérium alakult. Két tárca maradt (Honvédelmi Minisztérium, Külügyminisztérium), két tárca újjáalakult (Belügyminisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztériumban megjelenő agrártárca), valamint bizonyos átalakítással három csúcsminisztérium jött létre: a közigazgatás élén a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a gazdaságpolitikáért felelős Nemzetgazdasági

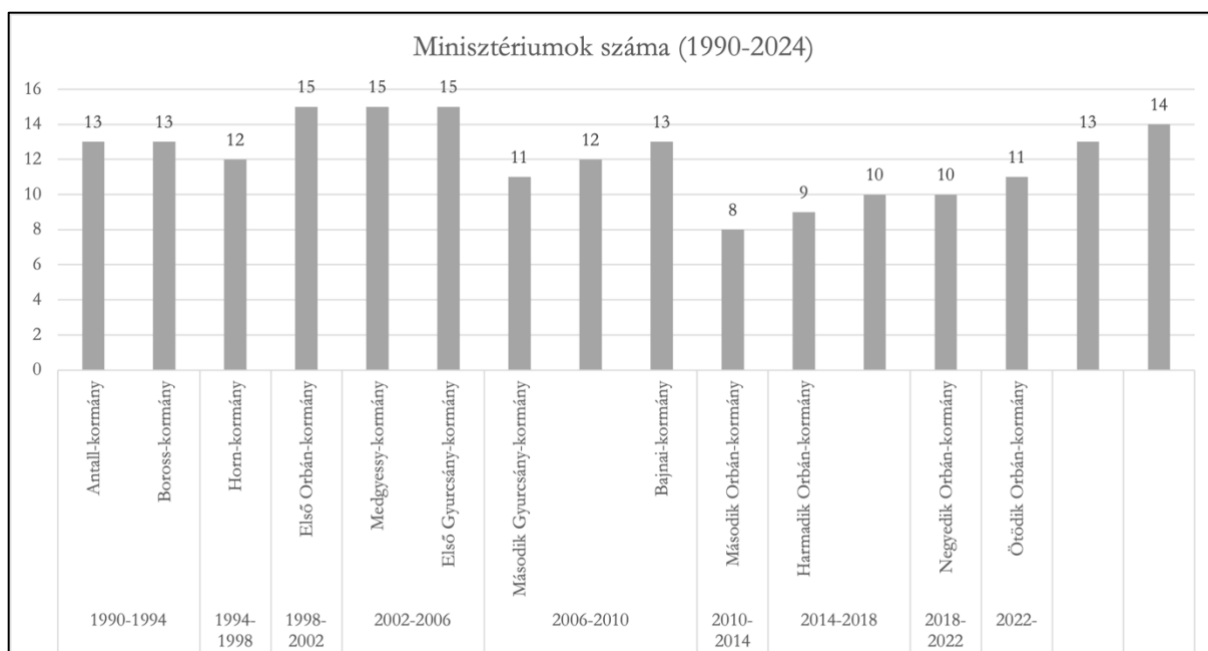
¹¹⁷ FRANCZEL (2015) 7.

¹¹⁸ Más kifejezéssel élve ez az összkormányzati szempontok egyre erőteljesebb érvényesülése. [FRANCZEL (2015) 5.]

¹¹⁹ BALÁZS ISTVÁN (2020): *A Kormány és a központi közigazgatás értelmezése, valamint annak változásai a magyar alkotmányos környezetben*. In: ÁRVA ZSUZSANNA ET AL (2020): *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 36.

¹²⁰ 2010. május 17-én és 18-án megvitatták, május 20-án elfogadták a törvényjavaslatokat.

Minisztérium, valamint a humánpolitika csúcán a Nemzeti Erőforrás Minisztérium. Utóbbi kettőt egészítette ki a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter nyilatkozata szerint az integrált minisztériumi struktúra a költségtakarékosságon túl azt szolgálta, hogy a kormányzatban jól kitapinthatóak legyenek az irányok, hangsúlyok.¹²¹ Továbbá az új rendszer biztosabb alapot adott az ágazatok közötti koordinációra, valamint a többszintű koordináció folytán pedig lehetőséget teremtett arra, hogy a koordinációval összefüggő különböző kérdések különböző szinteken kerüljenek megoldásra, az ágazat és a Kormány közé az integrált minisztérium ékelődött be.¹²²



3. ábra: A minisztériumok számának alakulása 1990-2024 (saját szerkesztés)

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) létrehozásával megalakult a Kormány közigazgatási csúcsszerve. A KIM lett a kormányzati tevékenység összehangolásának fő felelőse, közigazgatási, és kisebb részben politikai téren. Ezen utóbbinak a főfelelőse ugyanis a Miniszterelnökség lett. Előbbinek fontos előfeltétele volt a közigazgatási és a helyettes államtitkári funkció visszaállítása, amellyel a szakmai irányítás is visszakerült a politikai oldallal *quasi* egy szintre, ezáltal visszaállításra került a KÁÉ is.¹²³ Utóbbival az

¹²¹ NAVRACSICS TIBOR: A csúcsmisztériumok létrehozása bevaltott a hozzá fűzött reményeket. (Magyar Rádió, 180 perc)

<https://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-csucsminiszteriumok-letrehozasa-bevaltotta-a-hozza-fuzott-remenyeket>

¹²² Ezt nevezte Kovács Éva a kormányzat belüli koordináció erősítésének. KOVÁCS ÉVA (2014): *Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük az államigazgatásban (1990-2014)*. Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest. 71.

¹²³ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 44-56. pont.

újraindult előzetes szakmai szűrő képes volt arra, hogy a szakmai kérdéseket a Kormányülést megelőzően az arra hivatott szakmai vezetők, azaz a minisztériumok közigazgatási államtitkárai vitassák meg. A KÁÉ-nak erőteljes jogkörei voltak, többek között felhívhatta az előterjesztőket kiegészítő vagy alternatív előterjesztés elkészítésére, esetlegesen átdolgozására, és megállíthatta annak benyújtását a Kormányülésre. A KÁÉ-t a KIM közigazgatási államtitkára hívta össze, szervezte és vezette. Ezentúl a KIM több, korábban a Miniszterelnöki Hivatalhoz tartozó feladatkört is kapott a kormányzati koordinációval összefüggésben, így a stratégiai irányítás, a kormányzati munka tervezése, az Országgyűléssel való kapcsolattartás, vagy a komplex szakvélemény készítése az előterjesztésekkel kapcsolatban. A koordinációval kapcsolatos további feladata volt a miniszteri rendeletek előzetes véleményezése, a jogszabályok kihirdetése és közzététele, a Kormányülés napirendjére történő javaslatok meghatározása, valamint a szükséges utóegyeztetések lebonyolítása.¹²⁴ A koordinációs tevékenységen túl az új Ksztv. rendelkezései alapján a KIM a kormányzaton belüli kinevezésekkel kapcsolatban is erős jogosítványokkal rendelkezett, a miniszter tett javaslatot a kormánybiztosok személyére vonatkozóan, a kormányhivatalok és központi hivatalok vezetőinek és helyetteseinek kinevezésével kapcsolatban pedig a javasolt személlyel szemben a miniszter kifogással élhetett, akit így nem lehetett kinevezni (kifogásos vétójog).¹²⁵ Továbbá a KIM miniszter hagyta jóvá a minisztériumok SZMSZ-eit. Látható tehát, hogy a KIM a többi minisztériummal szemben a kormányzati koordinációval összefüggő tevékenység hatékony ellátása érdekében többletjogosítványokat kapott. Ezzel a KIM *de facto* a többi minisztérium fölé került, amelyet jelzett az is, hogy a miniszter egyben miniszterelnök-helyettes is lett.¹²⁶

A kormányzati koordináció másik fontos hivatala a Miniszterelnökség volt mint a Miniszterelnöki Hivatal jogutódja. A MeH-ből jelentős hatáskör-kiáramlás történt, a hivatal Miniszterelnökség néven a feladatoknak csak a miniszterelnökhöz közvetlenül kapcsolódó részét látta el a továbbiakban, a feladatkörök többi része a szaktárcákhoz került.¹²⁷ Ez az intézkedés észszerűnek bizonyult, ugyanis az elmúlt ciklusokban a Miniszterelnöki Hivatal „olvasztótégely” lett, egymástól eltérő szakigazgatási feladatok kerültek ide, elvéve a hangsúlyt a kormányzat politikai koordinációjától. Ezzel az átalakítással a hivatal hatásköre letisztult, két

¹²⁴ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet, valamint a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat

¹²⁵ Ksztv. 71. § (5)-(6) bekezdések, 73. § (5)-(6) bekezdések.

¹²⁶ 2/2010. (VI. 1.) ME rendelet.

¹²⁷ Az új Ksztv. előterjesztői indoklásából. Ez alól két kivétel volt a ciklus során: a miniszterelnök feladat- és hatásköre lett a polgári hírszerzési tevékenység irányítása, valamint az európai uniós források felhasználása. A miniszterelnök útján ez a Miniszterelnökség feladatkörébe került [162/2012. (VII. 19.) Korm. rendelet; 550/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet]

fő feladata a miniszterelnök tevékenységének segítése és a kormányzati politika kialakításában való közreműködés lett.¹²⁸ E kettő közül azonban egyértelműen előbbi vált hangsúlyosabbá, ugyanis a felsorolt 13 feladatából kilenc a miniszterelnök tevékenységével volt kapcsolatos, így legáltalánosabb feladatként a Miniszterelnökség „*ellátta a miniszterelnök személye körüli teendőket*”, a többi négy pedig az egész Kormány feladataival kapcsolatos koordinációt végzett, így a parlamenti kapcsolatrendszer összehangolását, a frakciókkal való kapcsolattartást, figyelemmel kísérte a Kormány törvényalkotási programjának, valamint munkatervének végrehajtását. A Miniszterelnökséget továbbra is a miniszterelnök irányította, élén azonban miniszter helyett államtitkár állt. Egyebekben a Miniszterelnökség szervezetére vonatkozóan – ahogyan korábban a MeH-re is – a minisztériumokra vonatkozó rendelkezések voltak irányadóak.

A KIM és a Miniszterelnökség volt tehát a két szerv, amely irányította a kormányzati koordinációt. A KIM volt ennek fő szereplője, 2012-től azonban megfigyelhető a Miniszterelnökség szerepének megerősödése. A kormányzati kommunikáció, valamint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) is átkerült a Miniszterelnökséghez a KIM-től, másrészt pedig rendszeressé vált a Politikai Államtitkári Értekezlet összehívása, amely addig informálisan működött.¹²⁹ Az eltolódás tehát érezhető, amelyet a Kormány a választások közeledésével indokolt.¹³⁰ A minisztériumi struktúra átalakításán túl az Alaptörvény hatálybalépéséig a *quasi* kormányzati szervek (közalapítványok, gazdasági társaságok és egyéb intézmények) felülvizsgálatát végezte el, jelentős összevonásokat végrehajtva. A központi igazgatás átalakítására – ideértve a háttérintézményeket is – az Alaptörvény hatálybalépését követően került sor. Fontos előrelépés a központi igazgatás mellett a területi igazgatásban történt, az erőteljes integráció elősegíthette azt, hogy a központi döntések végrehajtása ne terjedjen túl és ne eltérő struktúrával rendelkező szervek által történjék. Téves azonban az a megállapítás, hogy az integrációval a minisztériumok elveszíthették saját végrehajtó mechanizmusukat, a szakmai fennhatósága ugyanis a szaktárcáknak továbbra is érvényesült, az általános koordináció történt meg a területi szervek kormányhivatalokba integrálása által.¹³¹ A szervezeti kérdéseken túl új törvények születtek a közszolgálati tisztviselőkről (2010-ben és 2011-ben¹³²).

¹²⁸ Új Ksztv. 36. § (5) bekezdés.

¹²⁹ Elmozdulás a „titkárság típusú modell”-től a „kancellária típusú modell” felé. [FRANCZEL (2016) 27.]

¹³⁰ KOVÁCS (2014) 74.

¹³¹ BALÁZS (2016) 105.

¹³² A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény.

Szervtípus	Számuk 2010	Számuk 2011
Minisztériumok	13 db	8 db
Országos hatáskörű szervek	45 db	47 db
Területi államigazgatási szervek	292 db	93 db
Közszolgáltató költségvetési szervek	193 db	92 db
A Kormány, valamint a minisztériumok által alapított alapítványok, közalapítványok	68 db	21 db
Gazdasági társaság	38 db	57 db
Mindösszesen	649 db	318 db

4. ábra: A közigazgatási szervezetrendszer felülvizsgálatának eredménye¹³³

III.1.2. Az Alaptörvény hatálybelépése

2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye, amely a kormányzatra és a kormányzati igazgatásra is jelentős hatást gyakorolt. Két fő folyamatra szükséges felhívni a figyelmet, a Kormány mozgásterének újradefiniálására¹³⁴ és a miniszterelnök jogállásának megerősítésére.

Az új Ksztv. deklarálta, hogy a Kormány a közigazgatás általános hatáskörű szerve, és hatásköre kiterjed mindarra, amit jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Ez a rendelkezés – a Kormány szerepét kiemelő – az Alaptörvénybe rendelkezései közé került, emellett az új Alkotmány már nem a közigazgatás, hanem a *végrehajtó hatalom* általános hatáskörű szervének jelölte meg a Kormányt, hozzátéve, hogy az egyben a közigazgatás legfőbb szerve. Ezentúl a Ksztv.-ből az Alaptörvénybe került számos, a Kormányra és tagjaira vonatkozó rendelkezés, a miniszterelnök és a miniszterek megbízatásának keletkezésével és a miniszterelnök feladatkörével összefüggésben. Ezek a rendelkezések a Kormány jogállását erősítették meg, valamint a végrehajtó hatalomra hivatkozással mintegy kibővítették annak mozgásterét a magyar állam szervezetrendszerében. Ez utóbbi tekintetben azonban mozgástér-szűkülés is tapasztalható, ugyanis új központi államigazgatási szervtípus jelent meg a magyar államigazgatásban, az önálló szabályozó szerv. Az Alaptörvény rendelkezései szerint a *végrehajtó hatalom körébe tartozó* feladat- és hatáskör ellátására *sarkalatos törvény* önálló szabályozó szervet létesíthet, amelyet az különböztet meg az autonóm államigazgatási szervektől, hogy az önálló szabályozó szerv vezetője származékos rendeletalkotási joggal rendelkezik. Az önálló szabályozó szerv – az autonóm államigazgatási szervekhez hasonlóan – kizárólag az Országgyűlésnek felelős. Mivel azonban az önálló szabályozó szerv a végrehajtó

¹³³ Forrás: Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) (2011. június 10.) p. 24. <https://www.infoter.eu/download/13/magyary-zoltan-kozigazgatás-fejlesztési-program>

¹³⁴ A mozgástér bővülése van fókuszban, de más részről gyengült is (pl. sarkalatos törvények körének szélesítése). [MANDÁK FANNI (2012): *A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején*. In: Verebélyi Imre (szerk.): *Az állam és a jog alapvető értékei a változó világban*. Budapest, 2012. 36.]

hatalom körébe tartozó tevékenységet lát el, amelynek csúcsszerve a Kormány, a kinevezéssel összefüggésben rendelkezik a miniszterelnök kinevezési vagy javaslatvételi jogkörrel.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a szuperkancellári rendszer alkotmányos keretezést kapott, amelynek lényege, hogy a miniszterelnök pozíciója megerősödött és alkotmányos alapra helyeződött. A Kormány tevékenységi körét nem is részletezi (különösképpen nem alkalmaz taxatív felsorolást), hanem annak csak jellegét keretezi be.¹³⁵

- 2010-ben az új Ksztv. hatálybalépésével bevezetésre került a miniszterelnöki biztos intézménye, amellyel a miniszterelnök feladatkörébe tartozó tevékenység látható el,¹³⁶
- az Alaptörvény rendelkezései közé került, hogy a miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját, ebből fakadóan azonban
 - a miniszterek az Alaptörvény hatálybalépésével összefüggésben feladatukat nem „a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően” látták el, hanem a Kormány általános politikájának keretei között, amelyet a miniszterelnök határoz meg,
 - a miniszter ellátja a Kormány és a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.
- A kormányprogram intézményének jogrendszerből történő kikerülésével a Kormány általános politikája maradt, az Országgyűléstől tehát a miniszterelnökhöz került ez a jogkör.
- Szimbolikus lépés, de jól mutatja a szuperkancellári rendszer megerősödését a miniszterelnök és az általa közvetlenül irányított hivatalok Karmelita Kolostorba történő költözése. Korábban a miniszterelnök hivatala a Parlament épületében foglalt helyet.

III.2. A szuperkancellári rendszer kiteljesedése (2014-)

III.2.1. Centralizációs lépések 2014 után

Az új Ksztv. 2018-tól hatályos rendelkezései szerint¹³⁷ – az Alaptörvénnyel összhangban – a miniszterelnök a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára

¹³⁵ 15 cikk. MÜLLER GYÖRGY (2011): *Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról*. Közjogi Szemle 2011/2. 28-32.

¹³⁶ Új Ksztv. 32-33. §§

¹³⁷ 2018. évi V. törvény 24. § (4) bekezdés.

feladatot határozhat meg, tőlük tájékoztatást kérhet. Ugyanígy az állami vezető (a miniszter vagy bármelyik államtitkár) számára is határozhat meg feladatot, jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti.

A 2014-ben hivatalba lépett új kabinet az új alkotmányos és államszervezeti alapokon a minisztériumi struktúrában hajtott végre változtatást, a minisztériumok közé beemelte, egyúttal azok közül kiemelte a Miniszterelnökséget miniszteri vezetéssel, amely a kormányzati koordinációért felelt¹³⁸ – a KIM közigazgatásért felelős része ehhez a minisztériumhoz került, az egyéb részekből pedig Igazságügyi Minisztérium lett. A többi minisztérium maradt, névváltozások mentek végbe (Vidékfejlesztési Minisztériumból Földművelésügyi Minisztérium, Külügyminisztériumból Külgazdasági és Külügyminisztérium), ezek lettek a „szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok”. A kormányzati koordináció, a közigazgatási és a politikai összehangolás tehát egy minisztériumban egyesült, az Igazságügyi Minisztériumról végleg levált a közigazgatás, az igazságügyi miniszter a továbbiakban nem volt miniszterelnök-helyettes sem.¹³⁹

A 2014-ben elfogadott, minisztériumok felsorolásáról szóló törvény egy 1990-ben lefektetett alapelvvel nyíltan szakított, a miniszterek egyenjogúságának elvével.¹⁴⁰ Az 1990-ben megalakult Ogy. a magyar kormányzati rendszer felépítésének meghatározásakor elvként mondta ki, hogy a miniszterek – mivel „egyenlő felelősséget viselnek”¹⁴¹ – egyenlő helyet kell, hogy elfoglaljanak a hierarchiában. Ez az évek alatt meghaladott gondolat lett, ugyanis már a tárcán kívüli miniszteri tisztség megalakításával hatásköri- és súlybeli különbség keletkezett a tárcát vezető és azzal nem rendelkező miniszterek között. A minisztériummal rendelkező miniszterek között sem volt és most sincsen egyenlőség, az egyes minisztériumok nagysága, feladat- és hatásköreinek száma alapján tudunk különbséget tenni. A 2014-ben megalakult Kormány minisztériumainak felsorolásáról szóló törvény¹⁴² *expressis verbis* hierarchiát állított fel, egyrészt a Miniszterelnökség (mint „elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium”), valamint a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok között. 2015-től

¹³⁸ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény. A Miniszterelnökség lett a kormány quasi általános hatáskörű minisztériuma, ahogyan ezt Lázár János miniszterjelölt bizottsági meghallgatásán is elhangzott. [Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása (jegyzőkönyv). Mezőgazdasági Bizottság, 2014. június 4., p. 37.]

¹³⁹ 1/2014. (VI. 6.) ME rendelet.

¹⁴⁰ Ellenben a brit – mintaként szolgáló – rendszerrel, ahol a miniszterek közötti megkülönböztetés a hagyomány [FRANCZEL, RICHÁRD (2013): *Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2013/4. 53-54.]

¹⁴¹ 1990. évi XXIX. törvény indokolása.

¹⁴² 2014. évi XX. törvény.

ugyanezen elv alapján a Miniszterelnökségből vált ki a Miniszterelnöki Kabinetiroda (a továbbiakban: MK) és önálló minisztériumi státuszt kapott¹⁴³ mint „átalános politikai koordinációt ellátó minisztérium”. Ezzel a kormányzati koordinációért – a Miniszterelnökség-KIM kapcsolatához hasonlóan – ismételten két minisztérium felelt, fontos különbség azonban, hogy a közigazgatási koordináció mellett a politikai koordináció egy része továbbra is maradt a Miniszterelnökségnél (kormányzati és társadalompolitikai tevékenység összehangolása vagy 2015. március 26. napjától kezdve a Kormányinfó), nagyobb része azonban a MK-hoz került.¹⁴⁴ Emellett az MK minisztériummá szervezésével párhuzamosan a miniszterelnöknek közvetlenül alárendelt szervezeti egység neve Miniszterelnöki Programirodává módosult, amit államtitkár vezetett a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt, az MK szervezetébe tagozódva.

A 2014-es kormányalakítás során nem csak a miniszterek, hanem az államtitkárok között is hierarchia alakult ki. A Ksztv. módosításával¹⁴⁵ ugyanis a miniszter a minisztérium államtitkárai közül általános helyettesítési feladatok ellátására miniszterhelyettest jelölhetett, amellyel kvázi „junior miniszterek” kezdték meg működésüket a minisztériumokban.¹⁴⁶

A Miniszterelnökség és az MK kiemelésével párhuzamosan tovább folytatódott a központi igazgatás átszervezése, több háttérintézmény került betagozódásra a minisztériumi struktúrába.¹⁴⁷ A központi államigazgatásban jelentős változás a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal kapcsolatban került végrehajtásra, amikor is a kormányhivatalként működő szerv első (és azóta egyetlen) törvény által létrehozott központi hivatalként a központi kormányzati igazgatásba tagozódott be, miniszteri irányítás és államtitkári vezetés alá került.¹⁴⁸

III.2.2. A kormányzati központ létrehozása és a kormányzati döntéshozatal megújítása (2018-)

A 2018-as kormányváltást követően a minisztériumi struktúra alapvetően nem változott – névváltozások mentek végbe (Földművelésügyi Minisztériumból Agrárminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztériumból Pénzügyminisztérium, valamint a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumból Innovációs és Technológiai Minisztérium alakult).¹⁴⁹ A Miniszterelnökségből kivált, és a miniszterelnök közvetlen, kormányzati igazgatási munkaszervezete lett a

¹⁴³ 2015. évi CXLVIII. törvény.

¹⁴⁴ 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 4/A. és 19/B. §§; FRANCZEL (2016) 26.

¹⁴⁵ Az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXI. törvény 35. §

¹⁴⁶ FRANCZEL (2015) 6.

¹⁴⁷ TORMA ET AL (2022) 54

¹⁴⁸ 2015. évi CXCI. törvény 1-4. §§

¹⁴⁹ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény.

Miniszterelnöki Kormányiroda. Ezzel kormányzati központ jött létre,¹⁵⁰ amely e két minisztériumot és egy központi államigazgatási szervet fedett le.¹⁵¹

- A *Miniszterelnöki Kabinetiroda* lett a miniszterelnök politikai munkaszervezete, továbbra is ellátta az általános politikai koordinációt, valamint a kormányzati kommunikációhoz, továbbá a miniszterelnök hatáskörgyakorláshoz kapcsolódó és egyéb feladatokat.
- A *Miniszterelnöki Kormányiroda* a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként a korábban Miniszterelnökséghez tartozó feladatok egy részét vette át. A miniszterelnök közvetlen irányítása alatt közigazgatási államtitkár vezeti, aki összehívja, szervezi és vezeti a KÁÉ-t. És mivel a KÁÉ 2018-tól kezdődően¹⁵² a kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma lett, a Kormányiroda lett a kormányzati igazgatás csúcsszerve. Fontos kiemelni, hogy a szakmai döntés-előkészítő munka az előzetes egyeztetés mellett a végrehajtás ellenőrzésével társul. Beszédes, és a politikai koordináció elsőbbségét jelenti, hogy a Kormányiroda 2022 óta a Miniszterelnöki Kabinetiroda szervezetébe tagozódik.
- A *Miniszterelnökség* látta el a közigazgatás-szervezést és -fejlesztést (pl. területi igazgatás), egyes kormányzati társadalompolitikai és fejlesztési területek összehangolását. Súlyából a Miniszterelnöki Kormányiroda megalapításával veszített, de a kormányzati központ részeként a kormányzati koordináció fontos tárcája maradt.

A kormányzati tevékenység összehangolása a kormányzati központ létrehozásával a miniszterelnök feladatköre lett, így a miniszter erre vonatkozó feladat- és hatáskörére sem volt szükség, az összehangolás felelőssége a Miniszterelnökséget vezető minisztertől a miniszterelnökhöz került. A kormányfő a kormányzati központ (így a Kormányiroda és a két minisztérium) közvetlen irányításával tesz eleget azon kötelességének, hogy biztosítja a Kormány döntéseinek végrehajtását, valamint gyakorolja azon jogkörét, hogy meghatározza a Kormány általános politikáját.¹⁵³ Ehhez kapta meg a Kormány a Ksztv. módosításával azt a hatáskört, hogy rendeletben az államigazgatás egyes ágazatainak, valamint egyes központi államigazgatási szervek vagy vezetőik irányítására a miniszterelnököt is kijelölheti.¹⁵⁴

¹⁵⁰ A miniszterelnök háttérapparátusának erősödését követi végig 2010-2024 között: KOSZTRIÁN DÁVID (2024): *Titkárságból kormányzati központ – A miniszterelnöki háttérapparátus intézményi evolúciója*. JÁP 2024/2. 63-78.

¹⁵¹ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről II. fejezet.

¹⁵² 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozat.

¹⁵³ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 2-3. §§

¹⁵⁴ Ksztv. 19. § (1) bekezdés.

A kormányzati döntéshozatal és döntés-előkészítés 2018-tól kétszintű rendszerben működött tovább.¹⁵⁵

	Szakmai döntés-előkészítő fórum	Politikai döntéshozó fórum
Általános hatáskörrel	KÁÉ	Kormány
Különös hatáskörrel	Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság, Nemzetbiztonsági Munkacsoport, Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport (2022-től ¹⁵⁶)	Stratégiai és Családügyi Kabinet (2023 decemberéig), Stratégiai Kabinet (2023 decembertől) Növekedési és Versenyképességi Kabinet (2023 decemberéig önállóan, azt követően a Gazdasági Kabinet részeként) Gazdasági Kabinet, Nemzetpolitikai Kabinet, Nemzetbiztonsági Kabinet (2022-ig), Védelmi Tanács (2022-től ¹⁵⁷),

5.. ábra: A kormányzati döntéshozatal szintjei 2018-tól

[saját készítés az 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozat, valamint az 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat alapján]

Látható tehát, hogy a politikai döntéshozatalban is kétszintű struktúra alakult ki, a különös hatáskörű, ügydöntő hatáskörrel rendelkező kabinetek döntési jogkörrel rendelkeznek az egyes előterjesztések felett, vagyis a Kormánynak már csak rá kell „bólintania” a kabinet-döntésekre, egyes esetekben viszont a kabinet döntése helyettesíti a Kormány döntését.

III.2.3. A kormányzati igazgatásról szóló törvény

A kormányzati igazgatás struktúrájának átalakítását követően a Kormány előterjesztésére az Ogy. törvényi szinten is új rendszert vezetett be: megalkotta a kormányzati igazgatásról szóló

¹⁵⁵ Megállapította: 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozat.

¹⁵⁶ 1260/2022. (V. 24.) Korm. határozat. A Kormány új ügyrendje [1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat] alapján a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport kifejezetten a Védelmi Tanács döntéselőkészítő fórumai.

¹⁵⁷ Uo.

2018. évi CXXV. törvényt (a továbbiakban: Kit.).¹⁵⁸ Ezzel a törvénnyel a kormányzati igazgatás szabályozásaegy, különálló jogszabályba került, a kormányzati igazgatás 2010-ben elkezdett reformja beérett. Habár új szabályok sorát tartalmazza az új törvény, inkább átrendezte, mintsem felváltotta a korábbi – Ksztv.-beli – szabályozást.¹⁵⁹ Voltak azonban olyan szervek, amelyek megszűntek, mások átváltoztak vagy változatlanul működtek tovább.

A Kit. hatálybalépése nyomán a Ksztv.-ben a központi államigazgatási szervek között új kategóriát vezetett be, a központi kormányzati igazgatási szervekét, amelynek szervezetét és működését szabályozza a Kit. Ezzel együtt a Ksztv. kormányzati igazgatásra vonatkozó rendelkezései átkerültek az új jogszabályba, emellett azonban módosítások is végrehajtásra kerültek. A Kormány 2010-ben területi kormányzati igazgatási szervként a kormányhivatalokat jelölte meg, azonban azokkal párhuzamosan továbbra is léteztek a központi államigazgatási szervként működő kormányhivatalok is. Ezen utóbbi szervek átnevezéseként hozta létre a törvény a kormányzati főhivatalokat.¹⁶⁰ Működésük megegyezik a kormányhivatalokkal, törvény által létrehozott, a Kormány irányítása és a miniszter felügyelete alatt álló szervek, amelyek a Kit.-ben nevesítésre kerülnek. Ezzel szemben a központi hivatalt kormányrendelet, kivételesen törvény hozhatja létre és miniszteri irányítás alatt áll.

A Kit. előírja, hogy a kizárólag ebben a törvényben szereplő megbízatás adható kormányzati feladatok teljesítésére.¹⁶¹ Ez a rendelkezés garanciája annak, hogy a törvényben lefektetett struktúra alacsonyabb szintű jogszabállyal ne lehessen átszabható, módosítható. Általános hatáskörű központi kormányzati igazgatási szervként maradt a Kormány (egyedüli testületi szervként, a többi központi államigazgatási szerv – a főszabálynak megfelelően¹⁶² – egyszemélyi vezetés alatt áll), területi szinten pedig az általános hatáskörű kormányhivatal. A Kormány irányítása alatt állnak a minisztériumok és a kormányzati főhivatalok, utóbbi felett felügyeletet gyakorol a miniszter. Ezentúl közvetlen miniszteri irányítás alatt álltak a központi hivatalok (pl. Klebelsberg Központ, területi szerveiként a tankerületi központok; Magyar Államkincstár és területi igazgatóságai; NAV és területi igazgatóságai). Míg a kormányzati főhivatalok a Kormány egészének feladatkörébe tartozó teendőket látnak el, a központi hivatalok tevékenysége a miniszter feladat- és hatásköréhez kötődik.¹⁶³

¹⁵⁸ 2018. évi CXXV. törvény.

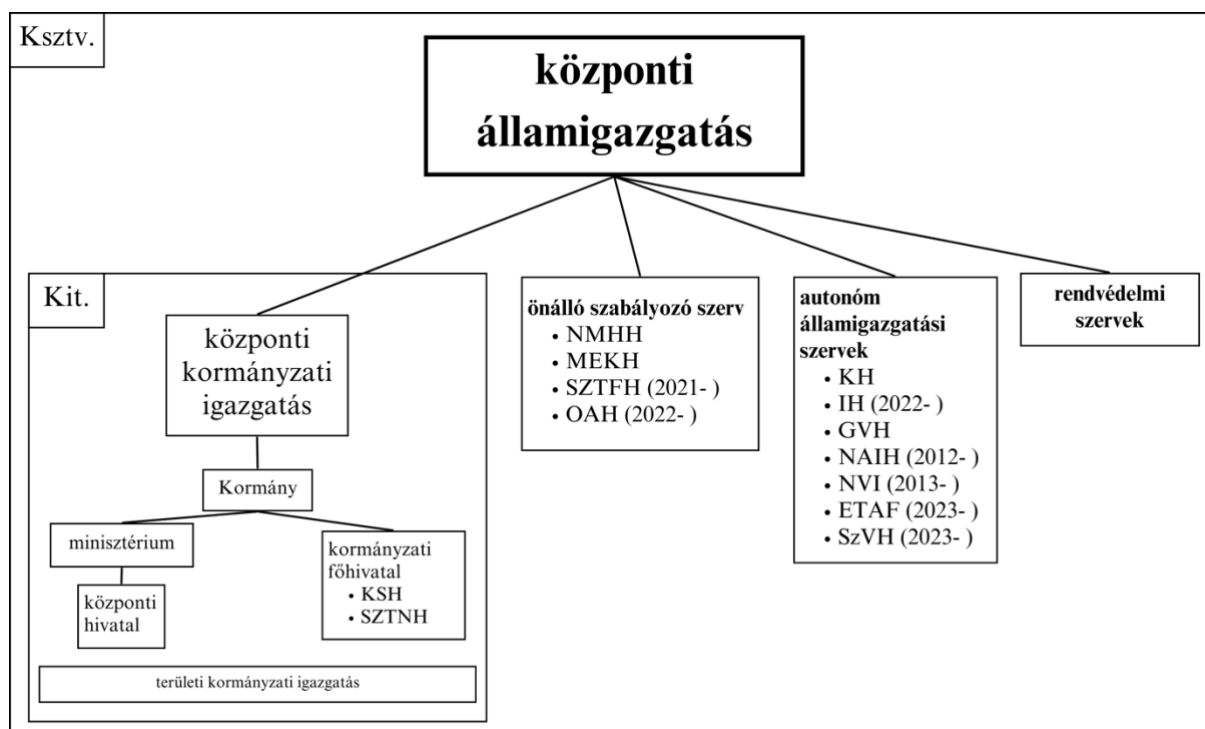
¹⁵⁹ BARTA-BENCSIK-VESZPRÉMI (2019) 2.

¹⁶⁰ TORMA ET AL (2022) 55.

¹⁶¹ Kit. 15. § (1) bekezdés.

¹⁶² Ksztv. 5. § (1) bekezdés.

¹⁶³ BARTA-BENCSIK-VESZPRÉMI (2019) 6.



6. ábra: A központi államigazgatás 2018-tól (saját készítés a Kit. és a Ksztv. hatályos szövege alapján)¹⁶⁴

A Kit. 2022-ben elfogadott módosítása a rendszerváltás óta tartó töretlen gyakorlattal szakított a miniszterek jogállásával összefüggésben.¹⁶⁵ Eszerint kizárólag miniszter nevezhető ki, a tárca nélküli miniszteri megnevezés megszűnt. A különbség annyiban maradt meg, hogy az egyiket feladatai ellátásában az általa vezetett minisztérium segíti, a másikat a Kormány által kijelölt minisztérium. A miniszterek feladat- és hatáskörét továbbra is a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet, a státútumrendelet tartalmazza. Ezzel az új szabályozással viszont a miniszterek közötti hierarchia is erősebb lett, a tárca nélküli minisztert is egy minisztériumhoz kötötték, amelynek továbbra is volt saját miniszteri vezetése. Ezzel a minisztérium szervezetén belül helyezte el a korábbi tárca nélküli minisztert, a formális egyenrangúságot megtartva.

Ugyancsak 2022-től a Miniszterelnöki Kormányiroda kikerült a nevesített központi kormányzati igazgatási szervek közül, és a továbbiakban, „kormányzati igazgatási

¹⁶⁴ Rövidítések:

1. kormányzati főhivatal: KSH – Központi Statisztikai Hivatal; SZTNH – Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala
 2. önálló szabályozó szerv: NMHH – Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság; MEKH – Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal; SZTFH – Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága; OAH – Országos Atomenergia Hivatal
 3. autonóm államigazgatási szervek: KH – Közbeszerzési Hatóság; IH – Integritás Hatóság; GVH – Gazdasági Versenyhivatal; NAIH – Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság; NVI – Nemzeti Választási Iroda
 ETAF – Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság; SzVH – Szuverenitásvédelmi Hivatal.

¹⁶⁵ 2022. évi IV. törvény 188. §

munkaszervezet” lett a miniszterelnök munkaszervezete helyett,¹⁶⁶ beolvadt a Miniszterelnöki Kabinetirodába, és a továbbiakban a miniszterelnök kabinetfőnöke irányította közvetlenül a miniszterelnök útmutatása alapján. Ezzel párhuzamosan a miniszterelnök munkáját a Miniszterelnöki Programiroda mellett a továbbiakban a Miniszterelnöki Iroda segíti,¹⁶⁷ mindkettő államtitkári vezetés alatt, a miniszterelnök útmutatása alapján a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alatt.

A Kit. hatálybalépésével új, biztosnak nem minősülő megbízatásra nyílt lehetőség, ez pedig a miniszterelnöki megbízott.¹⁶⁸ A megbízott a miniszterelnök diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat ellátására kap megbízást, de nem szolgálati jogviszonyban és nem is biztosi jogviszonyban. Megbízatása természetéből, valamint a jogszabály szövegéből adódóan a (fő)tanácsadói megbízatáshoz áll legközelebb. Hasonlóan 2022-ben politikai felsővezetői szinten létesült tisztség a miniszterelnök politikai igazgatója, aki *„politikai, külpolitikai és közpolitikai, valamint társadalom-, gazdaság- és egyéb szakpolitikai kérdésekben tanácsával, illetve véleményével segíti a miniszterelnök és a kormány tevékenységét és döntéseinek előkészítését.”*¹⁶⁹ A politikai igazgató nem lett a Kormány tagja, de jogállásában azokkal egy szinten helyezkedik el, feladat- és hatáskörét a statútumrendelet tartalmazza – amely arról is rendelkezhet, hogy a miniszterelnök feladat- és hatáskörét a politikai igazgató útján látja el. 2024-től a politikai igazgatóhoz hasonlóan hozták létre a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának tisztségét. Mindkét politikai felsővezető tevékenységét a MK-t vezető miniszter irányítja azzal a különbséggel, hogy a politikai igazgató (MK-ba tagozódott) munkaszervezetében helyettes államtitkárok működhetnek.

¹⁶⁶ 2022. évi IV. törvény 188. §

¹⁶⁷ 2022. évi IV. törvény 191. §

¹⁶⁸ Kit. 15. § (2) bekezdés.

¹⁶⁹ Kit. 13/A. § (1) bekezdés.

IV. ÖSSZEGZÉS

A magyar központi kormányzati igazgatás szervezete és működése a rendszerváltást követően több reformkezdeményezésen esett át. A négyévente megalakuló kormányok végeztek átalakításokat (elsősorban a minisztériumi szervezetrendszeren), ezen reformfolyamatok azonban nem minden esetben mentek végbe, félúton megakadtak, vagy a következő kormány eltörölte azokat. Emellett cikluson belül is megfigyelhetőek eltérések.

1990-ben a „szuperjogállami” biztosítékok burjánzása miatt a miniszterelnök és a Kormány jogállása nem tudott megfelelni a kancellár-típusú rendszer klasszikus ismérveinek (az Ogy. „túlsúlya” volt érzékelhető, valamint a miniszterelnök a kabinetben belül is inkább *primus inter pares*), ezért adekvát a *szubkancellári rendszer* kifejezés használata. 1998-ig habár a miniszterelnök szerepe erősödött, nem vált dominánssá sem a Kormány, sem a törvényhozás tekintetében. Ezen időszakra volt jellemző az a megállapítás, hogy a miniszterek az ágazatok képviselői a Kormányban, nem pedig a Kormány képviselői a minisztériumban.

Ez egészen 1998-ig volt igaz, amikor is a miniszterelnök és a MeH jogállásának erősítésével, a Kormány törvényhozással szembeni dominanciájával a valódi kancellári rendszer vette kezdetét. A miniszterelnök központi szerepbe került mind az összkormányzati érdekek érvényesítésében, mind a Kormány politikájának meghatározásában. Ezzel párhuzamosan csökkent a miniszterek, valamint a kabinetelv szerepe. Strukturális átalakítás – bár több kormány is megfogalmazta – 2006-ban ment végbe először. Ez azonban egy ciklusos államreformnak bizonyult, a 2010-ben fennálló kabinet jelentős átalakításokat hajtott végre a központi igazgatásban.

2010-től kezdve a miniszterelnök jogállásának alkotmányos megerősödésével, a kabinet jogosítványainak és mozgásterének bővülésével az új struktúra a korábbi rendszeren jelentősen túllépett, ezért új kifejezésként a *szuperkancellári rendszer* kifejezés került bevezetésre. Fokozatosan centralizálódott a kormányzati koordináció, amely a KIM és a Miniszterelnökség közötti munkamegosztással kezdődött, majd a KIM megszűnését követően a Miniszterelnökség rövid „egyeduralma” után a Miniszterelnöki Kabinetiroda kiválásával ismét két szerv látta el a kormányzati koordinációt. A központosítás a kormányzati központ 2018-as létrehozásában csúcsosodott ki, amikor is a Miniszterelnökség, a Miniszterelnöki Kabinetiroda és a Miniszterelnöki Kormányiroda egységes struktúrában folytatta tovább (illetve a Kormányiroda esetén kezdte meg) a koordinációs tevékenységet.

A dolgozat nemcsak a jogi (formális), hanem informális elemeivel is foglalkozott a különböző időszakoknak, valamint kiemelt figyelemmel került bemutatásra a miniszterelnök, a miniszter és a Kormány felelőssége is. Kiindulva a német kancellári rendszer sajátosságaiból, a szervezetrendszer, valamint a tisztségviselők jogállásának változásai mentén kitapinthatóak azon cezúravonalak, amelyek támpontul szolgálnak a központi kormányzati igazgatás egyes időszakainak lehatárolásában. A dolgozat erre vállalkozott ezen időszakok elkülönítésével, valamint azok vizsgálatával, változásainak bemutatásával.

IRODALOMJEGYZÉK

I. SZAKIRODALOM

1. ÁGH ATTILA (2001): *Early Consolidation and Performance Crisis: The Majoritarian-Consensus Democracy Debate in Hungary*. West European Politics, 2001/3. p. 89-112.
2. BALÁZS, ISTVÁN (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen
3. BALÁZS ISTVÁN (2020): *A Kormány és a központi közigazgatás értelmezése, valamint annak változásai a magyar alkotmányos környezetben*. In: ÁRVA ZSUZSANNA ET AL (2020): *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 36.
4. BARTA ATTILA-BENCSIK ANDRÁS-VESZPRÉMI BERNADETT (2019): *A kormányzati igazgatásról szóló törvény egyes elméleti és gyakorlati aspektusai*. JURA 2019/2., Budapest. pp. 11-24.
5. BIHARI MIHÁLY (2005): *Magyar politika 1944-2004 – politikai és hatalmi viszonyok*. Osiris Kiadó, Budapest.
6. DUKÁN ILDIKÓ-VARGA AIDA (szerk.): *Parlamenti jog*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2022
7. FAZEKAS János (2010): *A 2006. évi közigazgatási szervezeti törvény négy éve a kormány szervezetalakítási szabadságának szemszögéből*. In: Nagy Marianna (2010): *Jogi Tanulmányok 2010 – Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából II. kötet*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2010. p. 225-238.
8. FEHÉR ZOLTÁN (2002): *A kormányzás háttérintézményei: amerikai és európai példák – I. rész*. Politikatudományi Szemle 2002/3-4. pp. 35-69.
9. FEHÉR ZOLTÁN (2003): *A kormányzás háttérintézményei: a Miniszterelnöki Hivatal – II. rész*. Politikatudományi Szemle 2003/1. pp. 105-154.
10. FRANCZEL RICHÁRD (2010): *A magyar miniszterelnöki intézmény alkotmányos háttere*. Jogi tanulmányok III. köt. pp. 257-271.
11. FRANCZEL RICHÁRD (2015): *Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között*. Kodifikáció és közigazgatás 2015/1. pp. 5-38.
12. FRANCZEL RICHÁRD (2016): *A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között*. Kodifikáció és Közigazgatás 2016/2. pp. 26-76.

13. FRANCZEL, RICHÁRD (2013): *Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2013/4. pp. 48-68.
14. IZMINDI RICHÁRD (2010): *Kihívások a kormányzati rendszer demokratikus legitimitásában*. Megjelent: Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából pp. 213-228.
15. IZMINDI RICHÁRD (2020): *A magyar kormányzati rendszer (1848-2018)*. Dialóg Campus, Budapest
16. KLOTZ PÉTER (2010): *Súlyponti változások a minisztériumi struktúrában 2006-2010 között*. In: Nagy Marianna (2010): *Jogi Tanulmányok 2010 – Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából II. kötet*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2010. pp. 211-223.
17. KOSZTRIHÁN DÁVID (2024): *Titkárságból kormányzati központ – A miniszterelnöki háttérapparátus intézményi evolúciója*. JÁP 2024/2., pp. 63-78.
18. KOVÁCS ÉVA – HAJNAL GYÖRGY (2016): *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig*. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA JTI, Budapest, 2016.
19. KOVÁCS ÉVA (2014): *Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük az államigazgatásban (1990-2014)*. Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest
20. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (2001): *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás?* Századvég, Új folyam 2001/20. pp. 3-38.
21. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris Kiadó. Budapest, 2015.
22. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS-TÓTH CSABA-TÖRÖK GÁBOR (2003): *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest
23. MANDÁK FANNI (2012): *A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején*. In: Verebélyi Imre (szerk.): *Az állam és a jog alapvető értékei a változó világban*. Budapest, 2012. pp. 30-41.
24. MANDÁK FANNI (2014): *A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország*. Magyar Közigazgatás 2014/4. pp. 110-119.
25. MÜLLER GYÖRGY (2010): *A kormányzati viszonyok változásai*. Közjogi Szemle 2010/3. pp. 10-17.; elektronikus elérhetőség: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2244778>
26. MÜLLER GYÖRGY (2011): *Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról*. Közjogi Szemle 2011/2. pp. 28-32.

27. PESTI SÁNDOR (2000): *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. Jogelméleti Szemle 2000/4. (elektronikus elérhetőség: <https://jesz.ajk.elte.hu/pesti4.html>) (utolsó megtekintés dátuma: 2024. december 11.)
28. POSGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL (szerk.): *The Presidentialization of Politics*. Oxford University Press. Oxford, 2005.
29. ROSTA MIKLÓS (2012): *Az új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról*. Polgári Szemle, 2012/8. Budapest, 2012. pp. 32-65.
30. SÁRKÖZY TAMÁS (2007): *Egy év után – A kormányzás átalakításának tapasztalatairól*. Mozgó Világ Online, 2007/6.
31. SÁRKÖZY TAMÁS (2012): *Magyarország kormányzása 1978-2012*. Park Könyvkiadó, Budapest
32. SMUK PÉTER (2011): *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris Kiadó. Budapest, 2011.
33. STUMPF ISTVÁN (2021): *Kormányzás, hatalommegosztás, prezidencializálódás*. Máltai Tanulmányok, 2021/2. pp. 225-242.
34. TORMA ANDRÁS ET AL (2022): *Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre*. Magyar Közigazgatás, 2022/1. pp. 46-64.
35. TÓTH LÁSZLÓ (2017): *A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében*. Parlamenti Szemle 2017/2. pp. 47-68.

II. EGYÉB FORRÁSOK

36. Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) (2011. június 10.) p. 24. <https://www.infoter.eu/download/13/magyary-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program>
37. NAVRACSICS TIBOR: A csúcsminisztériumok létrehozása beváltotta a hozzá fűzött reményeket. (Magyar Rádió, 180 perc) <https://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-csucsminiszteriumok-letrehozasa-bevaltotta-a-hozza-fuzott-remenyeket>
38. PIKÓ ANDRÁS: *Szetey Gábor és Sárközy Tamás a Fapados Szalonban: A közigazgatás fogókúrája az egészségesebb életért*. (elérhetőség: <https://epa.oszk.hu/01300/01326/00089/15fapados.htm>) (utolsó megtekintés: 2024. december 11.)
39. Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása (jegyzőkönyv). Mezőgazdasági Bizottság, 2014. június 4. (jegyzőkönyv elérhető: <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkbiz40/MGB/1406041.pdf>)

40. Országgyűlési Napló 1990. évi tavaszi ülészak
(elektronikus elérhetőség: https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1990-1994_002/?pg=0&layout=s) (utolsó megtekintés dátuma: 2024. december 11.)

III. JOGSZABÁLYOK, EGYÉB JOGFORRÁSOK

Törvények:

- | | |
|---|--|
| 1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) | szóló törvénnyel összefüggő módosításáról |
| 2. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról | 10. 2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról |
| 3. 2022. évi IV. törvény az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról | 11. 2011. évi CXCI. törvény a közszolgálati tisztviselőkről |
| 4. 2022. évi II. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról | 12. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról |
| 5. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról | 13. 2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról |
| 6. 2018. évi V. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról | 14. 2009. évi XXXVI. törvény (Ksztv.-módosítás) |
| 7. 2015. évi CXCI. törvény egyes törvényeknek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átalakításával, valamint a költségvetési tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos módosításáról | 15. 2008. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény módosításáról |
| 8. 2015. évi CXLVIII. törvény (Ksztv.-módosítás) | 16. 2007. évi LXXXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról |
| 9. 2014. évi XXI. törvény az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról | 17. 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról |

18. 2006. évi LV. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
19. 2002. évi XVII. törvény a miniszterek feladat- és hatáskörének változásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról
20. 1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről
21. 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról
22. 1995. évi CV. törvény az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó egyes törvényi rendelkezések módosításáról
23. 1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról
24. 1994. évi XXIV. törvény a Rendőrségről
25. 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről
26. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
27. 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
28. 1990. évi XXXIII. törvény az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról

29. 1990. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
30. 1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
31. 1990. évi VII. törvény az Állami Vagyongynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról
32. 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
33. 1989. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításáról

Kormányrendeletek:

1. 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
2. 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
3. 550/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet
4. 162/2012. (VII. 19.) Korm. rendelet
5. 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
6. 60/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről
7. 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet

8. 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet
 9. 138/1994. (X. 28.) Korm. rendelet
 10. 12/1993. (I. 19.) Korm. rendelet
 11. 101/1991. (VII. 27.) Korm. rendelet
 12. 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet a
 13. 55/1991. (IV. 11.) Korm. rendelet az
 14. 104/1990. (XII. 15.) Korm. rendelet
 15. 98/1990. (X. 28.) Korm. rendelet
 16. 2/1990. (VII. 5.) Korm. rendelet
- ME rendeletek (miniszterelnök):
1. 1/2022. (VI. 4.) ME rendelet
 2. 1/2014. (VI. 6.) ME rendelet
 3. 2/2010. (VI. 1.) ME rendelet
 4. 1/1998. (VII. 10.) ME rendelet
 5. 1/1997. (IX. 10.) ME rendelet
 6. 1/1996. (III. 5.) ME rendelet
 7. 4/1992. (VII. 29.) ME rendelet
 8. 1/1990. (VIII. 28.) ME rendelet
- AB-határozatok (Alkotmánybíróság):
9. 122/2009. (XII. 17.) AB határozat
 10. 49/1996. (X. 25.) AB határozat
- OGY határozatok (Országgyűlés):
11. 15/2006. (VI. 9.) OGY határozat
 12. 24/2002. (V. 27.) OGY határozat
 13. 42/1998. (VII. 6.) OGY határozat
- KE-határozatok (köztársasági elnök):
14. 91/1998. (VII. 8.) KE határozat
 15. 59/1990. (V. 8.) KE határozat
- Kormányhatározatok:
16. 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat
 17. 1260/2022. (V. 24.) Korm. határozat
 18. 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozat
 19. 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat (ügyrend)
 20. 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat
 21. 1130/2004. (XII. 1.) Korm. határozat
 22. 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat
 23. 1006/1996. (II. 7.) Korm. határozat
 24. 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat
 25. 1050/1993. (VII. 1.) Korm. határozat
 26. 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat
 27. 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat
 28. 1037/1991. (VIII. 6.) Korm. határozat
 29. 1013/1991. (II. 28.) Korm. határozat
 30. 1001/1991. (VII. 5.) Korm. határozat
 31. 1048/1990. (XI. 13.) Korm. határozat
 32. 1025/1990. (VIII. 30.) Korm. határozat
 33. 1006/1990 (VII. 17.) Korm. határozat (ideiglenes ügyrend)