

Stumpf István – Kis Norbert

VÁLTOZÁSOK ÉS KÖZJOGI KONTINUITÁS A MAGYAR KORMÁNYZÁSBAN

Changes and the Continuity of Public Law in Governance of Hungary

Dr. Stumpf István emeritus kutatóprofesszor, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Amerika Kutatóintézet; egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, Stumpf.Istvan@uni-nke.hu

Dr. Kis Norbert egyetemi tanár, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék, kis.norbert@uni-nke.hu

A kormányzás közjogi karaktere a rendszerváltás (1990) óta állandóságot mutat, miközben a kormányzati képességek, a szervezet, a működés, a stílus jelentős változásokon ment keresztül. Magyarország Alaptörvénye (2012) fenntartotta a közjogi kontinuitást, amely alapot biztosított a kormány, a végrehajtó hatalom, a kormányzás felértékelődésére a hatalommegosztás rendszerében. A közjogi stabilitás tág kereteket ad a végrehajtó hatalom prezidencializálódásának, egyúttal a kormányzás „perszonalifikálódása” és „mediatizációja” számára is. A tanulmány bemutatja a közjogi hagyományok és a kormányzás metamorfózisának sajátos magyar dialektikáját az Alaptörvény utáni évtized (2012–2023) vázlatos áttekintése alapján.

KULCSSZAVAK: Alaptörvény, kormányzás, prezidencializálódás, miniszterelnök, mediatizáció

The public law character of governance has been stable since the political regime change (1990), while the government’s capabilities, organization, operation, and style have undergone significant changes. The Fundamental Law of Hungary (2012) maintained the continuity of public law, which provided a basis for the recent appreciation of the government, executive power, and governance in the system of power sharing. The stability of public law

provides a broad framework for the presidentialisation of the executive power, as well as for the “personalisation” and “mediatisation” of governance. The study presents the specific Hungarian dialectic of the metamorphosis of public law traditions and governance based on an overview of the decade after the Fundamental Law (2012–2023).

KEYWORDS: Fundamental Law of Hungary, governance, presidentialisation, prime minister, mediatisation

BEVEZETÉS

Magyarország új Alaptörvénye nem hozott lényeges változást a kormány államszervezetten belüli helyzetében, Magyarország kormányformája parlamentáris köztársaság maradt. Mégis a hatalommegosztás elvének Alaptörvénybe emelése, valamint a rendszerváltoztatás óta bekövetkezett strukturális és politikai változások átalakították a végrehajtó hatalom szerkezetét, természetét és működését. Jelen tanulmány azoknak a folyamatoknak a vázlatos bemutatását célozza, amelyek az elmúlt évtizedekben *az állam újrafelfedezését és a kormányzati hatalom felértékelődését* eredményezték, ezáltal pedig meghatározták a kormány alkotmányos pozícióját.¹ A *közjogi kontinuitás*² biztosította, hogy a kormány, a végrehajtó hatalom, a kormányzás felértékelődhetett a hatalommegosztás rendszerében. A kormányzati tevékenység nemzetstratégiai célok jegyében való megerősítése válasz volt a globális, szociális és pénzügyi kihívásokra, a nemzeti mozgástér beszűkülésére. A „behálózott” világban a 2008-tól elinduló pénzügyi, gazdasági, politikai válsághelyzetek, nélkülözhetlenné tették a kormányzatok rendkívül gyors válaszadó cselekvőképességét. Mindezen folyamatok középpontba állították a *kormányzati centrumok gyors döntéshozó képességét és hatékonyságát*. A mediatisált világ megváltoztatta a kormányzati munka hétköznapjait, a jó döntések meghozatala mellett egyre fontosabbá vált azok elfogadtatása, de nemcsak a parlamentekkel, hanem a közvéleménnyel is. A proaktív kommunikáció szerves részévé vált a kormányzati tevékenységnek, a médiában való rendszeres szereplés pedig alapkövetelményként jelent és jelenik meg a politikusokkal szemben. A parlamentáris kormányzati rendszerekben a *törvényhozó és végrehajtó hatalom egyre erősödő szimbiózisának* lehetünk tanúi az elmúlt évtizedben. A szigorú pártfegyelmet követő kormánypárti képviselők mind kevésbé voltak képesek betölteni a demokratikus kontroll szerepét, sokkal inkább a kormányzati törekvések kritikátlan támogatóivá, „szavazógéppé” váltak. A politika „*perszonifikálódása*” (a politikus személyiségének előtérbe kerülése) és „*mediatizációja*” (a politika eladhatóvá tétele a médiumokban) tovább erősítette azokat a folyamatokat, amelyek

¹ Kis 2021: 437–457.

² A kormány helyzetét meghatározó alapvető jogforrások az Alaptörvény 15–23. cikkei, a 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.), a 2022. évi II. törvény, a 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.), a 2011. évi CXCIX. törvény, a 2018. évi CXXV. törvény (Kit.), az 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet, a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet, az 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat (a Kormány Ügyrendje).

a végrehajtó hatalom prezidencializálódásához³ vezettek. A miniszterelnök és a kormányzati központ szerepének növekedése együtt járt a kormány testületi jellegének gyengülésével és a kormány parlamenttel szembeni térnyerésével. Nemzetközi példák sora mutatta, hogy a nagy nyugat-európai parlamentáris demokráciákban (például Nagy-Britanniában Margaret Thatcher és Tony Blair, Olaszországban Silvio Berlusconi, Svédországban Göran Persson) milyen jelentős mértékben megnövekedett a kormányzati főhatalmat gyakorló miniszterelnökök szerepe. A prezidencializálódás mellett éles viták folytak egyes *kormányzati tevékenységek kiszervezhetőségéről, piacosításáról (good governance)*, illetve az *állam megerősítésének szükségességéről (good government)*.⁴ A társadalmi-gazdasági folyamatok digitalizálódása, a mindennapi életet radikálisan megváltoztató információs forradalom, a mesterséges intelligencia térhódítása pedig elkerülhetetlenné tette a *kormányzati közszolgáltatások elektronizálását (e-government)*. Tanulmányunk a fenti fejlemények számbavételével törekszik teljesebbé tenni a kormány alkotmányos szerepkörének tudományos értelmezését.

KONTINUITÁS A KORMÁNY ALKOTMÁNYOS JOGÁLLÁSÁBAN

Az Alaptörvény a végrehajtó hatalom és a kormány közjogi helyzetét illetően – az elmúlt húsz év tradícióját folytatva – a kontinuitás talajára helyezkedett. Magyarország államberendezkedését továbbra is a parlamentáris kormányforma jellemzi, amelyben a végrehajtó hatalom Országgyűlés előtti felelőssége érvényesül. Ugyanakkor a korábbi Alkotmánnyal (1989–2011) ellentétben az Alaptörvény 15. cikke meghatározza a kormánynak az alkotmányos rendszer egészén belüli pozícióját és funkcióját. Kétségtelen előrelépést jelent a korábbi Alkotmányhoz képest a kormány alkotmányos szerepkörének rögzítése, de az *Alaptörvény sem tér ki a végrehajtó hatalom tartalmi meghatározására*, így például arra a klasszikus feladat- és hatáskörre, amely a jogszabályok végrehajtását jelenti, hiszen ez szükségszerűen következik a kormány funkciójából.⁵

A kormány az alkotmányos jogállását tekintve kettős funkcióval rendelkezik. Egyrészt a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, széles feladat- és hatáskörrel, egyben a közigazgatási rendszer csúcán elhelyezkedve felel annak tevékenységéért. Másrészt, tágabb értelemben a kormány az egész politikai rendszer döntési centruma, kormányzati

³ A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializálódása a miniszterelnöki hatalom megerősödését és a kormány testületi karakterének gyengülését jelenti. A kormányfők megnövekedett hatalma egyrészt azzal jár, hogy az általuk személyesen ellenőrzött területek száma megnövekszik, másrészt megerősödik az a képességük, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni az övektől eltérő nézeteket képviselő politikai szereplőkkel. Lásd leginkább POGUNTKE–WEBB 2005: 4–6.

⁴ STUMPF 2014: 67–96.

⁵ Magyarország Alaptörvénye 15. cikk (1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy a jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős. (2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.

szerepköre (kormányzás) magában foglalja a többségében a parlament által hozott döntések végrehajtásán kívül a törvényhozás politikai irányítását is. A kormányzati munka alapvetően politikai természetű, de a kormánynak jogilag szabályozott hatalma van, vagyis alkotmányos korlátok között végzi végrehajtó-rendelkező tevékenységét. A kormány feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe („maradékelt”). A hatalmi ágak elválasztása és funkcionális munkamegosztása következtében a végrehajtó hatalom elsődleges felelősségi körébe tartozik a kormányzati *politikai döntések* – így a törvények, kormányrendeletek, más normatív és egyedi határozatok – érvényesítése, végrehajtásuk foganatosítása. A *politikai végrehajtás* legalább három funkciót takar: a programalkotást, a politikai célok jogszabályokba való átültetését, valamint a közigazgatási végrehajtás ellenőrzését.⁶ A Kormány a közigazgatás csúcsszerveként nagy *szervezetalkítási szabadsággal* és a hatáskörébe tartozó ügyekben széles döntési jogkörökkel rendelkezik. A kormánynak *önálló jogalkotói hatásköre* van funkcióinak teljesítése során. Feladatkörében eljárva, felsőbb szintű jogszabályokban nem rendezett tárgykörben eredeti, törvényben kapott felhatalmazás alapján *származékos jogalkotói hatáskörrel* rendeletet alkothat. A kormány *irányítási jogköre*⁷ révén döntő befolyást gyakorol az államigazgatás legfelső szintjére és ezen keresztül az alárendelt szervek tevékenységére is. Ennek révén biztosítja a hierarchikusan felépített államigazgatás összehangolt tevékenységét, a modern állam hatékony működését.

A kormányzati funkciók kiemelése az Alaptörvényben a végrehajtó hatalom megnövekedett jelentőségére utal. A *kormányzás hatalomgyakorlás és par excellence politikai tevékenység*, tehát jóval több mint a közigazgatás „legfőbb vezetése”. A kormánynak ügydöntő szerepe van az állami feladatok kijelölésében, valamint az állami tevékenység irányának és tartalmának meghatározásában. A kormány meghatározó szerepet játszik az Országgyűlés munkájának alakításában. A *törvényelőkészítő és törvénykezdeményező kormányzati aktivitás* révén jelentős mértékben befolyásolja a parlament által megtárgyalandó témaköröket (jogalkotási program). Az éves költségvetés előterjesztésével meghatározza a rendelkezésre álló erőforrások elosztásának prioritásait, a közpolitikai tevékenység főbb irányait. A „jó kormányzás” iránti igényt a globális kihívások következtében átalakuló államfunkciók és a közjó szolgálatának határozott követelése teremtette meg. A modern kormányzati tevékenység, a közhatalom gyakorlása egyre inkább összekapcsolódik a *közszolgáltatások* és a *közintézmények menedzselésének* funkciójával. Közjogi értelemben tehát a kormány a végrehajtó hatalom csúcsaként az államvezetés legfőbb letéteményese, széles mozgásterrel rendelkezik az öt megválasztó Országgyűléssel és bírói hatalmi ággal szemben.

⁶ HINE 1993: 197.

⁷ Az irányítás jogszabályi definícióját a Ksztv. 2. § (1) bekezdése határozza meg.

A MINISZTERELNÖK JOGÁLLÁSA – A KORMÁNYZATI FŐHATALOM CENTRALIZÁCIÓJA

A *politika prezidencializálódásának* térnyerése minden kétséget kizáróan hatással van a magyar kancellárelvű kormányzati működésre. A nemzetközi trendként érvényesülő prezidencializálódást kiváltó okok közül a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülése, az állami szerepvállalás újrafogalmazása, a politika globalizálódása mellett a *tömegkommunikációs eszközök politikai felértékelődése* játszott a legfontosabb szerepet. A politika prezidencializálódása parlamentáris rendszerekben, de akár az elnöki vagy félelnöki rendszerekben is megtörténhet. Parlamentáris demokráciákban a kormányfő intézményes státuszát leginkább a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közötti viszony, a miniszterelnök kormányon belüli formális és informális erőpozíciója, valamint az ellensúly szerepét betölteni képes jogállami intézmények helyzete határozza meg.⁸

Az Alaptörvény a „*kancellárelv*” kiteljesítését célozta, azon rendelkezése miszerint: „A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját”⁹ a kormányfői szerep megerősödését eredményezte. A magyar alkotmányos rendszerben a közjogi szabályok (döntési jogkörök, politikai felelősségi alakzatok) a *miniszterelnököt az államvezetés központi szereplőjévé* teszik. Parlamentáris berendezkedésünket leginkább a némethez hasonló „közepesen erős” miniszterelnöki kormányzás jellemzi.¹⁰ Az Alaptörvény nem csupán fenntartja a miniszterelnök-centrikus (kancellári típusú) kormányzati modellt, amennyiben a kormány általános politikájának meghatározását („Richtlinienkompetenz”) az Alaptörvény a miniszterelnök jogává és köteletségévé teszi, formálisan is kiemelve őt a kormányzati politikáért felelősséget viselők köréből. Az Alaptörvény megváltoztatta a korábbi alkotmányos szabályozást, amely szerint a parlament először a miniszterelnök személyéről és egyben az általa beterjesztett kormányprogramról szavazott. Az új alkotmányos rend szerint a kormány megalakulása a miniszterelnök megválasztásával kezdődik, valójában a kormány a parlamenti többségtől a miniszterelnök megválasztásával kapja meg a bizalmat és a felhatalmazást a kormányzati munkára. Az Országgyűlés többségének támogatása nélkül a miniszterelnök nem alakíthat kormányt, és nem határozhatja meg a kormány általános politikáját. A korábbi szabályozással szemben az Alaptörvény a miniszterelnök megválasztását nem köti a kormányprogram elfogadásához, és nem határozza meg tartalmilag, hogy mit kell érteni a kormány általános politikáján. Arra sem találunk alkotmányos szabályt, hogy a miniszterelnök az általános kormányzati politikát mikor és milyen formában köteles a nyilvánossággal megismertetni. Az Alaptörvény tehát

⁸ A prezidencializálódásnak számos ismérve van, amelyek közül néhány jellemzőt érdemes kiemelni: a kormányfő jogköreinek bővülése, a politikai folyamatok és a kormányzati kommunikáció centralizációja, a miniszterelnökség ellenőrző szerepének növekedése, a háttérintézmények befolyásának erősödése, a miniszterelnök személyes tanácsadóinak robbanásszerű növekedése, a pártkötődés nélküli technokraták és politikusok számának növekedése, a kormányfő számára rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások bővülése. TóTH 2022: 2–11.

⁹ Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdés.

¹⁰ Nemzetközi összehasonlításban az olasz kormányfő kifejezetten gyenge, míg a brit miniszterelnök rendkívül erős hatalmi pozícióval rendelkezik.

amellett, hogy *eltörölte a kormányprogramról való kötelező szavazást*, széles mozgásteret hagyott a miniszterelnöknek a kormány általános politikájának tartalmi és formai meghatározásában. A miniszterelnök tehát közjogilag is erős támogatást kapott arra, hogy ő legyen *a kormány politikai vezetője*, a kormány egészének a nevében lépjen fel, képviselje a kormányt a nyilvánosság és a külföldi partnerek felé. A végrehajtó hatalom fejeként személyében testesíti meg a kormányzati politikát, meghatározó befolyást gyakorol a közigazgatás működésére.

A „*kancellári típusú*” *kormányzati modell* további fontos jellemzője és egyben a miniszterelnöki hatalom egyik legfontosabb forrása, hogy diszkrécionális joga a minisztereknek kiválasztása. Ezért fogalmazhatunk úgy, hogy nem a kormánynak van vezetője, hanem a miniszterelnöknek van kormánya. A miniszterek kiválasztása és menesztése közjogilag – természetesen az államfő közbeiktatásával és pártpolitikai erőviszonyokra figyelemmel – a kormányfő kizárólagos jogosítványa. A kormányfő és a miniszterek eltérő politikai felelősségi alakzata az egyik összetevője a miniszterelnök széles mozgásterének a kormány tagjainak kiválasztásában és leváltásában. Természetesen a kormányfő mozgástere szoros összefüggésben van a miniszterelnök pártpolitikai háttérével és a kormány koalíciós összetételével.¹¹ A miniszterelnök kormányon belüli súlyát növeli a német mintát követő úgynevezett *konstruktív bizalmatlansági indítvány*, valamint a miniszterekkel szembeni *parlamenti bizalmatlansági indítvány* hiánya. Az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdése rögzíti a kormány tagjainak felelősségét az Országgyűlés és a miniszterelnök irányába. A klasszikus parlamentarizmus szabályaitól eltérően valójában a miniszterek csak a kormányfőnek tartoznak olyan politikai felelősséggel, amely akár leváltással is szankcionálható. A miniszterekkel szembeni parlamenti felelősség érvényesítésére a képviselők számára csak gyengébb eszközök (kérdések, interpellációk, beszámoltatás, meghallgatás) állnak rendelkezésre. A parlament tehát csak a kormánnyal együtt válthatja le minisztereket, mindez tovább erősíti a kormányfő parlamenttel szembeni pozícióját.

Az *államfő szerepe a kormányalakításban* az Alaptörvény után sem változott, folytatódott a rendszerváltoztatást követően kialakult tradíció.¹² A közjog továbbra sem intézményesíti a választásokon győztes párt listavezetőjének – vagy a többségi támogatás elnyerésére legnagyobb eséllyel rendelkező politikai erő vezetőjének – a kormányalakításra való kötelező felkérését. A köztársasági elnök szabadon mérlegelhet, javaslatának megtételkor nincs előzetes egyeztetési kötelezettsége a parlamentbe jutott politikai pártok vezetőivel (bár a politikai racionalitás ezt kívánja). Az államfő az államszervezet demokratikus

¹¹ Koalíciós kormányok esetében a miniszterelnököt köti a koalíciós megállapodás, amelyben szigorúan rögzítik a tárcák pártok közötti elosztásának rendjét. A kormányfőnek be kell tartani a megállapodást, ellenkező esetben a koalíciós kormány felbomlását kockáztatja. Ha a miniszterelnök kisebbségi kormányt kénytelen vezetni, úgy még inkább elképzelhető, hogy a politikai támogatás fejébe akár miniszteri posztot is ajánl az ellenzéknek. Egyszínű és biztos többségű kormány esetében az növelheti a kormányfő mozgásterét, ha egyben ő a pártelnök is, és uralja a párt döntéshozó testületeit.

¹² Alaptörvény 16. cikk (3) A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. (4) A miniszterelnök megválasztásához az országgyűlési képviselők több mint felének a szavazata szükséges. A miniszterelnök megválasztásával hivatalba lép.

működése feletti őrködési kötelezettségéből fakadóan abban érdekelt, hogy olyan személyt javasoljon miniszterelnöknek, akit a parlamenti többség, pontosabban a képviselők abszolút többsége megválaszt. Az Ogytv. alapján a miniszterelnökön kívüli közjogi tisztviselőket titkos szavazással választják, tehát egyedül a kormányfő esetében szavaznak nyilván. Az államfői javaslattétel időbeni kötöttségével kapcsolatban az Alaptörvény rögzíti a korábbi szabályokat, valamint új, rövidebb határidőket állapít meg. Ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan választott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, az államfői javaslatot az új Országgyűlés alakuló ülésén kell megtenni. Abban az esetben, ha a miniszterelnök megbízatása lemondásával, halálával, összeférhetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt, vagy azért szűnt meg, mert a parlament a bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben a bizalmatlanságát fejezte ki, a köztársasági elnök a javaslatát a miniszterelnök megbízatásának megszűnésétől számított tizenöt napon belül köteles megtenni. Ha pedig a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, akkor – ugyancsak tizenöt napos határidővel – a köztársasági elnök új javaslatot tesz. Amennyiben a javaslatok mögé nem sorakozik fel a parlament abszolút többsége, vagyis az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételétől számított negyven napon belül nem választja meg a miniszterelnöknek javasolt személyt, akkor az államfő jogosulttá válik a parlament felosztatására.¹³

Az Alaptörvény fontos változást hozott ugyanakkor a *miniszterelnök mandátumának megszűnésével* kapcsolatban. A korábbi Alkotmány a kormány megszűnésének eseteit rögzítette, az új szabályozás – hangsúlyozva a miniszterelnök kiemelt közjogi státuszát – kifejezetten a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséről beszél, amely egyúttal a kormány megbízatásának a megszűnését jelenti.¹⁴ Az alaptörvényi szabályok szerint hét esetben szűnik meg a miniszterelnöki mandátum: a) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával; b) ha a parlament konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal új miniszterelnököt választ; c) ha a miniszterelnök elbukik az általa kezdeményezett bizalmi szavazáson; d) a kormányfő lemondásával; e) halálával; f) összeférhetlenségének kimondásával; g) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn. Az Alaptörvény egyértelmű helyzetet teremtett a bizalmi szavazás elvesztését követő magatartást illetően is. A korábbi szabályoktól eltérően a bizalmi szavazás elvesztése után nem kell lemondania a kormánynak és a kormányfőnek, hanem a mandátumuk automatikusan megszűnik. A megszűnési esetek közül négyben az Országgyűlés dönt a kormányfő mandátumának sorsáról. Az Alaptörvény annak érdekében, hogy a miniszterelnöki mandátum megszűnésének esetei elkülönüljenek egymástól, a bizalmatlansági indítványok esetében az összes képviselő több mint felének, míg az f) és g) esetekben – nagyobb többséget igényelve – a jelen lévő képviselők kétharmadának a szavazatára van szükség. Az Országgyűlés mind az összeférhetlenség kimondásáról, mind pedig a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányáról bármely parlamenti képviselő írásbeli indítványára, harminc napon belül határoz.

¹³ Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés a) pontja.

¹⁴ Alaptörvény 20. cikk.

A kormány megbízásának megszűnésétől az új Kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét.¹⁵

A *miniszterelnöki intézmény közjogi és politikai-hatalmi karakterét* – a már korábban bemutatott általános iránykijelölői, politikameghatározó szerepen túl – más alaptörvényi rendelkezések is formálták. A miniszterelnök meghatározó szereplője a kormánynak, de a kormánytól független, önálló hatáskörök is kapcsolódnak hozzá, amelyeket saját felelősségére gyakorol. Az általános politikai irány megválasztása nyilván döntő mértékben befolyásolja a miniszterek rekrutációját és szelekcióját. A kormány összetételének megváltoztatásában politikai korlátokba ütközhet, de közjogi értelemben a miniszterek leváltásának és újak kinevezésének nincs akadálya. Az Alaptörvény számos feladat- és hatáskört állapít meg a miniszterelnök számára. A korábbi szabályozáshoz képest új elemként jelenik meg, hogy jogosult a miniszterek számára feladatokat meghatározni,¹⁶ valamint tőlük tájékoztatást kérhet, továbbá miniszterelnök-helyettest jelölhet ki. Törvényi felhatalmazással kinevezheti, illetve javaslatot tehet az önálló szabályozó szerv vezetőjére. Hagyományos feladatkörébe tartozik a rendelet kiadásának lehetősége, véleménynyilvánítás az Országgyűlés feloszlásáról, részvétel és felszólalási lehetőség az Országgyűlés ülésein. Mint a kormány feje, vezeti a kormányüléseket, meghatározó szerepet játszik a testület munkájának megszervezésében. A nemzetközi szintéren, de leginkább az Európai Unióval való kapcsolatokban képviseli Magyarországot és a kormányt.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÉS A KORMÁNY VISZONYA – A BIZALMI ELV ÉRVÉNYESÜLÉSE ÉS A KORMÁNYZATI LEGITIMÁCIÓ

A magyarországi rendszerváltoztatás parlamentáris kormányzati rendszert hozott létre, amelyben alapvető közjogi szabályként érvényesült az, hogy a Kormány függ az Országgyűlés többségének bizalmától és felelősséggel tartozik a parlamentnek. Mind a magyar, mind pedig a kontinentális hagyomány szerint a végrehajtó hatalomnak a parlamenttel – mint a népszuverenitás elsődleges hordozójával – szembeni felelőssége teremti meg a kormány demokratikus legitimitását. A parlamentáris politikai rendszerekben a kormányt a parlamenti többséggel rendelkező pártok alakítják meg, a kormánypártok és a végrehajtó hatalom közötti szoros együttműködés eredményezi a *kormányzati stabilitást*. A kormányzat és a parlament közötti viszonynak kulcseleme a *politikai bizalom*. A politikai bizalom erodálódása a kormányzati törekvések zátonyra futását, kormányváltások sorozatát hozhatja, meglelte a kormányozhatóság és a kormányzati cselekvőképesség fennmaradását biztosíthatja. A parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalom feletti parlamenti kontroll legfontosabb eszköze a bizalommegvonás. A kormánnyal szembeni

¹⁵ Alaptörvény 22. cikk (1) bekezdés.

¹⁶ Alaptörvény 18. cikk (2) bekezdés.

bizalmatlansági indítvány az Országgyűlés legerősebb szankcionáló közjogi eszköze a végrehajtó hatalom ellenőrzésében.

Az Alaptörvény szabályozási konstrukciójából egyértelműen kiolvasható, hogy az országgyűlés kormánnyal szembeni bizalma a miniszterelnökhöz kötött.¹⁷ Ez megnyilvánul abban, hogy a Parlament a bizalmat a miniszterelnök megválasztásakor fejezi ki, ha megvonja tőle a bizalmát, az egyben a Kormány bukását is jelenti. A bizalmi szavazás egy határozott politikai állásfoglalás, a kormányzati szándékokat képviselő miniszterelnök egyértelmű támogatása, felhatalmazása a kormányalakításra és a politikai irányvonal meghatározására. A politikai bizalom ikertestvére – az államhatalmi ágak megosztására épülő parlamentáris rendszerekben – a *politikai felelősség*. A Kormány tevékenységéért felelősséggel tartozik a Parlamentnek, amelyet az a legkülönbözőbb formákban gyakorol (kérdés, interpelláció, beszámoltatás, bizottsági meghallgatás, vizsgálóbizottság). A politikai bizalomvesztés a felelősségre vonás legsúlyosabb parlamenti szankcióját, vagyis a kormány leváltását eredményezheti. Az Alaptörvény különbséget tesz a kormány mint testület és a kormány tagjainak a felelőssége között, de nem részletezi a felelősség jellegét, illetve alapját. A parlamentáris kormányzati rendszerek karakterének megfelelően a Kormány és tagjainak felelőssége parlamenti politikai felelősséget jelent, amely a végrehajtó hatalom és a miniszterek politikai cselekvésein, döntésein alapul. A kormány tagjai természetesen a politikai felelősségnél jóval szűkebb jogi felelősséggel is tartoznak, de ezek az előírások nem térnek el a nem állami vezetőkre vonatkozó szabályoktól.

Az Alaptörvény – megőrizve a korábbi alkotmányos szabályozás koncepcióját – kizárólag a *konstruktív bizalmatlansági indítvány* révén teszi lehetővé, hogy a parlament saját kezdeményezésre megvonja a bizalmat a kormánytól.¹⁸ Ez a legerősebb szankcionáló eszköz a parlament kezében, amelyet még az 1990. évi XL. törvény vezetett be.¹⁹ A konstruktív bizalmatlansági indítvány lényege, hogy az Országgyűlés csak abban az esetben menesztheti a kormányt, ha egyben új miniszterelnököt is választ. A parlament akkor vetheti fel a bizalom kérdését, ha az országgyűlési képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben – a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megnevezésével – bizalmatlansági indítványt nyújt be. Ez a bizalmatlansági indítvány azáltal válik konstruktívvá, hogy csak a kormányfőnek javasolt személy megjelölésével együtt lehet benyújtani. A bizalmatlansági indítvány csak hivatalban lévő miniszterelnök ellen irányulhat, és az egész kormányt érinti.

¹⁷ Az Országgyűlés megválasztja a miniszterelnököt, dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről. [Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *f*) pont.] A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek [...]. [Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés].

¹⁸ Alaptörvény 21. cikk (1) Az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. (3) A miniszterelnök bizalmi szavazást indítványozhat. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságot fejez ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson a képviselők több mint fele nem támogatja a miniszterelnököt.

¹⁹ A német mintájú konstruktív bizalmatlansági indítvány jogrendbe iktatását Antall József miniszterelnök kezdeményezte, elsősorban a kormányozhatóság biztosítása érdekében. Az 1990. április 29-i MDF–SZDSZ-paktum révén sikerült a törvényhozásban a szükséges alkotmánymódosítást megszavazni. Lásd részletesen BÍHARI 2005.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadásához az országgyűlési képviselők többségének (abszolút többség) támogatása kell. A bizalmatlansági indítvány sikere²⁰ esetén a miniszterelnök és a Kormány megbízatása megszűnik, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni. Az elmúlt időszakban a konstruktív bizalmatlansági indítvány hozzájárult a rendszerváltozást követő kormányok stabilitásához, megakadályozva olyan *ad hoc* politikai szövetségek létrejöttét, amelyek elhúzódozó kormányváltásokhoz vezettek volna.

Az úgynevezett *bizalmi szavazás* az Alaptörvény után is megőrizte funkcióját: a bizalmatlansági indítványtól eltérően, a bizalmi szavazás nem a parlament kormány feletti ellenőrzésének intézménye, hanem éppen ellenkezőleg: az Országgyűlés feletti kormánydominancia eszköze. Továbbra is arra szolgál, hogy a kormánypárti képviselők renitens tagjait fegyelmezze. Nem a politikai felelősség érvényesítése a funkciója, hanem egyfajta kormányzástechnikai eszköz olyan esetekben, amikor egy-egy előterjesztés támogatása kétséges, vagy a kormány iránti bizalom újraélesztésére van szükség. A bizalmi kérdést a miniszterelnök kétféle formában is felvetheti. Az első esetben a kormányfő önálló bizalmi szavazást indítványoz az Országgyűlésnek. Erre jobbra akkor kerül sor, amikor a kormányfő azt érzékeli, hogy csökken a parlamenti többség által nyújtott támogatása, fel akarja mérni a bizalom meglétét, illetve annak hiányát. Amennyiben az országgyűlési képviselők több mint fele támogatja a miniszterelnököt és kormányát, akkor megnyerte a szavazást és folytathatja a munkáját. A másik, speciális esetben a kormányfő egy konkrét kormányzati előterjesztéssel kapcsolja össze a bizalmi szavazást (összekapcsolt bizalmi szavazás). A bizalmi szavazás megnyeréséhez szükséges parlamenti többség mértéke az előterjesztés jellegétől függ. Amennyiben az indítvány elfogadásához elegendő az egyszerű többség, akkor a bizalom megtartásához is csak egyszerű többség kell. Ha a kormány egy kétharmados többséget igénylő előterjesztéshez köti a bizalmi szavazást – ami ritkán szokott előfordulni –, akkor a bukás csak a kétharmados támogatás megszerzésével kerülhető el. A bizalmi kérdésekről való döntést a betérjesztéstől számított három nap után, de legkésőbb nyolc napon belül meg kell hozni. Ha az Országgyűlés a kormányfő által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben a bizalmatlanságát fejezte ki, akkor ez automatikusan – *ex lege* – a miniszterelnök megbízatásával együtt a kormány mandátumának is a megszűntét eredményezi.

²⁰ A nemzetközi tapasztalatok a bizalmatlansági indítványok politikai szerepének csökkenését mutatják. Németországban mindeddig csak kétszer alkalmazták, a magyar politikai életben egészen 2009 áprilisáig nem került erre sor. Ebben az esetben sem az ellenzék eszköze volt a kormányfő cseréjére, hanem a kormánypártok használták a politikailag megbukott miniszterelnökük gyors – az államfői beavatkozást kikerülő – leváltására.

A KORMÁNY MŰKÖDÉSE – A MINISZTERELNÖKI FŐHATALOM ERŐSÖDÉSE

Az Alaptörvény nem szól a *kormány működési rendjéről, döntéshozatali eljárásáról*, az ezekre vonatkozó szabályokat alacsonyabb szintű jogforrásokban találjuk meg.²¹ A kormány – ügyrendje szerint – feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, *testületként* gyakorolja. A kormánytagok döntéshozatali, tanácskozási fóruma tehát a *kormányülés*. A kormányt testületként illetik meg a jogalkotáshoz kapcsolódó jogositványok, a törvénykezdeményezés, a rendeletalkotás és a határozathozatal. A kormány testületként irányítja, ellenőrzi az alárendelt szerveket, hajtja végre a törvényekben, jogszabályokban foglalt kötelezettségeit és utasíthatja tagjait, a minisztereket. A kormányzati tevékenység strukturálódása (kabinetek, kormánybizottságok) és differenciálódása (válságkezelő operatív törzsek, munkacsoportok, biztosok), valamint a prezidencializálódás a kormányzati döntés testületi jellegének csökkenése felé vezet. Az Alaptörvény közjogi értelemben is módosulást hozott, hiszen míg a korábbi alkotmányos szabályozás nevesítette a kormányüléseket mint a kormány döntéshozatali fórumát, addig az Alaptörvény már nem tartalmazza a kormányülés fogalmát, sőt utalást sem tesz rá. A testületi működés „alkotmányos követelményét” az ügyrendbe foglalás kormányhatározati szintje váltotta fel. A testületi jelleggel szemben a kormányfői hatalom erősödését jelzi az a fejlemény is, hogy az ügyrend felhatalmazása alapján, kivételesen indokolt esetben a miniszterelnök – saját jogán – a kormány ülései között kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.²² A közjogi változások mellett a testületi jelleg visszaszorulására utal a formális kormányülések számának csökkenése, az *informális konzultációk és informális kormányülések* számának növekedése.²³ A kormány a gyakorlatban nem szótöbbséggel és nem formális szavazással hozza a döntéseit, a miniszterelnök leszavazására nincs lehetőség. A kormány üléseit a miniszterelnök vezeti, ő mondja ki az ülésen hozott döntéseket is. Mindezek ellenére közjogi értelemben a kormány nem válhat pusztán a miniszterelnök döntéseit jóváhagyó fórummá, hiszen a kormány döntéseit az egész kormány, vagyis a miniszterek mindegyike felelőséget visel a parlament előtt.

A kormány *szervezetét, intézményeit* törvény (Kit.) szabályozza. A kormány a kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben jogosult *kabineteket* létrehozni. A kabinet tagjai feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek. A kabinetek (a kormány ügyrendje szerint)

²¹ A Kit. szolgálja az Alaptörvény 18. cikk (5) bekezdésének végrehajtását és a kormányzati szervezetrendszer működésének hatékonyabbá tételét. A Kormány működésének részletes szabályait maga határozza meg ügyrendjében [lásd: 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat].

²² „A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitérítések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.” 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 77. pont.

²³ MANDÁK 2012: 30–41.

ügynevezett „különös hatáskörű politikai döntéshozó fórumok” (Stratégiai és Családügyi Kabinet, Gazdasági Kabinet, Növekedési és Versenyképességi Kabinet, Védelmi Tanács, Nemzetpolitikai Kabinet), amelyek működésének célja a kormány döntéseinek előkészítése, valamint döntés – a miniszterelnök utólagos jóváhagyásával – a kormány hatáskörébe tartozó ügyekbe. A kabinet döntése tehát „ügydöntővé” a miniszterelnök jóváhagyásával válik. A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több miniszter feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására *kormánybizottságot* hozhat létre, amelynek tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek (például Nevelésügyi kormánybizottság, Vidékfejlesztési kormánybizottság). A Kormány – normatív határozattal – a miniszter vagy a kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására *kormánybiztost* nevezhet ki. Kormánybiztossá miniszter, államtitkár, közigazgatási államtitkár vagy helyettes államtitkár, valamint az említett körbe nem tartozó személy a Kormány feladatkörébe tartozó feladat ellátására nevezhető ki. A kormánybiztos tevékenységét a miniszterelnök irányítja, megbízása határozott időre, legfeljebb négy évre szól, a kormány mandátumának lejártával a kormánybiztosi megbízás is megszűnik. A miniszterelnöknek lehetősége van arra is, hogy normatív utasításával, feladatkörébe tartozó feladat ellátására *miniszterelnöki biztost* nevezzen ki. A miniszterelnöki biztost a kormányfő miniszterelnöki rendeletben irányítási jogosítványokkal is felruházhatja, megbízása a kormányfői mandátum végéig tart. A kormány egyéb *javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket* is létrehozhat.

A kormányzati döntés-előkészítésben és a közigazgatás működésének szakmai összehangolásában kulcsfontosságú szerepet játszik a *Közigazgatási Államtitkári Értekezlet* (KÁT). A KÁT a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő szervezete, a kormányülésre benyújtott minden előterjesztést és jelentést az államtitkári értekezleten meg kell tárgyalni. A közigazgatási államtitkári értekezletet a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára hívja össze és vezeti, ő állítja össze a napirendjét is. A 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium koordináló szerepének gyengülésével a KÁT döntés-előkészítő szerepe is visszaszorult. Számos tekintetben a szakmai- politikai egyeztetések meghatározó fórumává az újjáélesztett Politikai Államtitkári Értekezlet vált, amelyet a Miniszterelnökség politikai államtitkára vezetett. A 2022-es parlamenti választások után kialakított új Kormányzati Központban ismét felértékelődött a KÁT hagyományos, közigazgatás-szakmai döntés-előkészítő szerepe.

A KORMÁNYZATI „HÍDFŐÁLLÁS”

Jelen fejezet a kormányzás *irányítási (hatalmi) központjának* elmúlt tíz éves fejlődésében a prezidenciális rendszerre való áttérés csíráit keresi. Az összkormányzati működés elősegítése szempontjából 2014 óta sokat változott a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium rangjára emelt *Miniszterelnökség* szerepe. A korábbi időszakokban a miniszterelnök munkaszervezeteként, majd egyre inkább kormányzati koordinációt is ellátó

Miniszterelnöki Hivatal,²⁴ illetve 2014 és 2018 között a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) helyét a „szuperkancelláriává” erősített Miniszterelnökség vette át. A 2010-es kormányváltást követően megszűnt a Miniszterelnöki Hivatal mint kormányhivatal, funkcióinak jelentős részét a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumba olvasztották be, és a korábbi kabinetiroda Miniszterelnökséggé alakításával egy új, államtitkár által vezetett kormányzati szervet hoztak létre. A 2014-es parlamenti választások után az igazságügyi funkciókat leválasztva, a KIM szervezeti utódjaként minisztériumi státuszt kapott a Miniszterelnökség, a kormányzati koordináció csúcsszerveként.²⁵ A Miniszterelnökség Alapító Okirata 2023-ban 17 olyan feladatkört sorolt fel, amely a Miniszterelnökséget vezető miniszter hivatali feladatai közé tartozik. A státútum a Miniszterelnökséget vezető miniszter munkaszerveként definiálja a Miniszterelnökséget, amely a Kormány irányítása alatt álló, különös hatáskörű államigazgatási szerv. A 2010–2014-es időszakban a Miniszterelnökség még a kormányfő munkaszerve volt, elsődleges feladatát a miniszterelnök tevékenységének segítésében és a Kormány általános politikája kialakításában való közreműködésben határozták meg. A 2014-es Státútum szerint a minisztériumi formában működő Miniszterelnökség már nem a miniszterelnök munkaszervezete, bár a kormányfő közvetlen irányítása alá tartozott. Rendkívül széles körű, számos szakpolitikai feladatkört is tartalmazó funkciói közül kétségtelenül a *kormányzati politika összehangolása* és a *közigazgatás stratégiai irányítása* jelentik a domináns karakterjegyeket. A Státútum és az SZMSZ szabályozási koncepciójának együttes értelmezéséből, illetve az SZMSZ részletes szabályaiból kiderül, hogy a Miniszterelnökség ténylegesen a miniszterelnök tág értelemben felfogott munkaszervezete.²⁶ Áttekintve a Miniszterelnökség szakmai portfóliójának összetételét, valamint csúcsmisztériumi státuszát azt láthatjuk, hogy egyre *erősebb közjogi és politikai-hatalmi pozíciót* kapott a Miniszterelnökséget vezető „kancelláriaminiszter” (szuperkancellária). Ugyanakkor 2015-ben a politikai koordináció, 2018-ban pedig a kormányzati munka közigazgatási koordinációja is kikerült a nehézsúlyú kancelláriai portfólióból.

A miniszterelnököt kiterjedt szakmai apparátus segíti a kormány általános politikai irányvonalának meghatározásában, a közigazgatás feletti szakmai és politikai kontroll biztosításában, a kormányzás napi teendőinek menedzselésében. 2014-től az új profilú

²⁴ „A valóban kancellári jellegű, perszonalizált kormányzás alapintézménye, a kormányzati »zászlóshajó« a Miniszterelnöki Hivatal, amelyet a köznyelv egyre inkább kancelláriának nevezett [...] amíg 1998-ban még úgy lehetett értékelni, hogy az Orbán-kormány MeH-je a kormányzati struktúra kancellári rendszerhez való hozzáigazítását jelenti, 2002-re már az a megállapítás vált szerintem megalapozottá, hogy saját szervrendszerét kialakító MeH sajátos csúcsmisztériummá vált a kormányban, amelyet az a Nyugaton teljesen ismeretlen megoldás is jelez, hogy a MeH-et vezető miniszter a ciklus végére a kormányfő általános helyettesévé válik.” SÁRKÖZY 2012: 241–242.

²⁵ A Miniszterelnökség Alapító Okirata a miniszterelnök az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (4)–(7) bekezdése alapján adta ki, 2014. július 24-én.

²⁶ Erre utal a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladatkörét meghatározó SZMSZ 8. § g) pontja: „gondoskodik a miniszterelnök által meghatározott feladatok ellátásáról, ezen belül koncepciót és megoldási javaslatokat dolgoz ki”, és h) pontja: „közreműködik a miniszterelnök döntéseinek közpolitikai megalapozásában és azok végrehajtásában”.

„kancellária” számos *stratégiai fontosságú szakpolitikai területet* integrált magába (agrárvidékfejlesztés, európai uniós fejlesztés, nemzeti pénzügyi szolgáltatások és a postaügy, területi közigazgatás), miáltal egyfajta „kormány a kormányban” szerepkörbe került. Paradigmaváltás zajlott le tehát a Miniszterelnökség funkcióját illetően. A miniszterelnök munkaszervezetéből egy széles hatáskörű kormányzati hatalmi centrum jött létre, amely a centralizált kormányfői hatalom letéteményese és elsődleges támasza lett. 2015-ben azonban ismét levált a kormányzati munka politikai koordinációjáért felelős szervezete a Miniszterelnökségről, és létrejött a minisztériumi jogállású *Miniszterelnöki Kabinetiroda*, amely elsősorban általános politikai koordinációt ellátó szervezet. Ennek megfelelően a Miniszterelnökségnél – a politikai koordináció kivételével – a kormányzati tevékenység összehangolásáért való feladatkörök maradtak, továbbá ágazati felelősségkörében egyes szakpolitikai feladatokat és hatásköröket gyakorolt.

A 2018-as kormányváltást követően a központi közigazgatás szervtípusai a *Miniszterelnöki Kormányiroda* létrehozásával bővültek, de megmaradt a csúcsminisztériumi modell is, igaz, jelentős feladatköri és egyben elnevezésbeli változtatásokkal. A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerv struktúrája a 2018. évi CXXV. törvénnyel változott, „kormányzati központ” szerepkört kapott.²⁷ Újra felosztották a kormányközponti funkciókat egyfajta szuperkoordinációs logika mentén, amelynek a legfontosabb vezérelve a *miniszterelnöki szerepkör további erősítése*. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján összehangolja és megszervezi a kormányzati igazgatás – ide nem értve a területi közigazgatás – működését, előkészíti a kormány munkatervének és törvényalkotási programjának tervezetét, gondoskodik azok végrehajtásáról. Előkészíti a kormány tagjainak feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet tervezetét, valamint a kormány ügyrendjének, továbbá azok módosításának tervezetét, egységes szempontrendszerre tesz javaslatot. A kormány üléseinek előkészítése céljából gondoskodik a közigazgatási egyeztetések koordinációjáról, ennek során a kormány döntéseiben meghatározott követelmények érvényesítéséről, valamint ellenőrzi, hogy a javasolt döntés végrehajtásának feltételei teljeskörűen biztosíthatók-e. Szervezi, vezeti és lebonyolítja a Közigazgatási Államtitkári Értekezletet, gondoskodik annak döntései érvényesítéséről, összeállítja a kormányülés napirendjét, előkészíti a Kabinet üléseit, szervezi, összehangolja és ellenőrzi a kormány döntéseinek végrehajtását. Ellenőrzi a határidős, valamint a folyamatos feladatok végrehajtását, közreműködik a döntések megvalósulásának értékelésében, a végrehajtás alakulásáról az érintett szervektől közvetlenül is tájékoztatást kérhet. A miniszterelnök a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján vesz részt a kormánynak az Országgyűléssel való kapcsolattartásában a miniszterelnök kabinetfőnökével egyetértésben. Ennek keretében ellátja az országgyűlési ülészakok előkészítésével összefüggő kormányzati feladatokat. Így javaslatot tesz a kormánynak az Országgyűlés rendkívüli ülészakára, illetve ülése összehívásának kezdeményezésére. Gondoskodik a Kormány által elfogadott törvényalkotási program benyújtásáról, és figyelemmel

²⁷ Lásd 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.

kíséri annak megvalósulását. Gondoskodik továbbá a kormány által elfogadott törvény- és országgyűlési határozati javaslatok, beszámolók, politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslatok benyújtásáról, valamint figyelemmel kíséri az ezekkel összefüggő parlamenti eljárásokat, és megteszi az elfogadásukhoz szükséges igazgatási intézkedéseket.

A miniszterelnök politikai munkaszervezete 2015 óta a *Miniszterelnöki Kabinetiroda*, annak vezetője a miniszterelnök kabinetfőnöke. A miniszteri rangban lévő kabinetfőnök feladatkörében felel a kormány általános politikai koordinációjáért, kormányzati kommunikációjáért, a turizmusért, a vendéglátásért, az e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért. A kabinetfőnök-miniszter az általános politikai koordinációért való felelőssége keretében biztosítja és megszervezi a miniszterelnöknek az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladat- és hatásköre gyakorlását, e feladat- és hatáskörében felel a kormány általános politikája kialakításának irányításáért, közreműködik a miniszterelnök feladat- és hatásköre gyakorlásában. Részt vesz a kormány általános politikája végrehajtásának ellenőrzésében, felel a miniszterelnök személye körüli feladatok ellátásáért. Érvényesíti a kormányzati döntés-előkészítés és végrehajtás során a miniszterelnök döntéseiből és a kormány általános politikájából következő politikai szempontokat. A miniszterelnök kabinetfőnöke az általános politikai koordinációért való felelőssége keretében ellátja a miniszterelnök személye körüli feladatokat, az állami protokollteendőket, felel a miniszterelnök külföldre utazásaival kapcsolatos feladatok ellátásáért, a nemzetközi állami rendezvények szervezéséért és lebonyolításáért, valamint az általa vezetett minisztérium protokolltevékenységéért, gondoskodik a miniszterelnök kommunikációs felkészítésével kapcsolatos feladatok ellátásáról. Ahogy látható a felsorolásból, a tisztán politikai koordinációs feladatokon túl a miniszterelnök kabinetfőnöke ágazati feladatokért is felel, e tekintetben pedig az általa vezetett Miniszterelnöki Kabinetiroda minisztériumnak minősül.

2018-tól a *Miniszterelnökség* politikai feladata a kormányzati kommunikáció egyes társadalmi vonatkozásainak szervezése, továbbá a közigazgatás-fejlesztés (2023), valamint jórészt ágazati közigazgatási jellegű feladatok, amelyek egyébként a szaktárcák közt is feloszthatók lennének. A miniszter vezeti a Stratégiai és Családügyi Kabinet üléseit. A miniszter a miniszterelnök részére soron kívül tájékoztatást, felvilágosítást, továbbá kormányzati összeállítások elkészítéséhez szakmai előkészítő anyagot, adatszolgáltatást, illetve szakértői közreműködést kérhet a kormányzati szervektől, közvetíti a miniszterelnök eseti döntéseit a miniszterek és a kormányzati szervek számára. A főbb munkamegosztásból, az igazi kormányközponti szerepkör a Miniszterelnöki Kormányirodához került, míg a Miniszterelnökség a szaktárcák közt fel nem osztott kiemelt fontosságú ágazati ügyekért felel. Az új kormányközponti munkamegosztás tehát inkább a tárcáknak és magának a kormánynak a működését relativizálhatja a tovább erősödő miniszterelnöki szerepkörökkel szemben.²⁸

²⁸ BALÁZS 2020: 11–112.

A kormányfő stratégiai szerepének erősödését jelenti, hogy a magyar közigazgatásban teljesen új intézményként megjelent a *miniszterelnök politikai igazgatója* poszt.²⁹ A politikai igazgatói státusz inkább az angolszász kormányzati struktúrákban ismeretes, a magyar megfelelője talán az államminiszteri pozíció lehetne. Kiemelt fontosságú politikai, külpolitikai, közpolitikai, valamint társadalom- és gazdaságpolitikai ügyekben készít háttéranyagokat a miniszterelnök számára. Koordinálja a miniszterelnöki biztosok, megbízottak és főtanácsadók munkáját, gyakorolja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem fenntartói jogát, részt vesz a kormányüléseken, a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Növekedési és Versenyképességi Kabinet, valamint a Nemzetpolitikai Kabinet ülésein. Felelős a miniszterelnök nemzetközi tevékenységének összehangolásáért. Stratégiai szerepköre miatt kulcsszerepet tölt be a kormányon belül, függetlenül attól, hogy formálisan nem visel miniszteri pozíciót, a parlament előtti vitákban gyakran képviseli a kormányfőt.

POLITIKA ÉS IGAZGATÁS A KORMÁNYSZERVEKBE

A Kit. alakította ki a *kormányzati igazgatás* új szervezeti és normatív kereteit, amelyek magukban foglalják a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó államigazgatási szerveket. Ebbe a körbe tartoznak a *minisztériumok*, a *központi főhivatalok* (KSH, SZTNH), a *központi hivatalok*, a *kormányhivatalok* (mint a területi kormányzati igazgatás fővárosi és vármegyei szintű szervei), valamint a *rendvédelmi szervek* és a *Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat* is. A kormányzati struktúrának hagyományos intézményei a minisztériumok, 2010 óta a területi szintű kormányhivatalok, azonban az Alaptörvénnyel a struktúraválasztás kormányzati „szabadsága” és a változások dinamikája is állandósult. A 2010-es kormányváltás az elmúlt húsz év legradikálisabb kormány szerkezeti változását hozta. A magyar alkotmányos rendben a miniszterelnöknek – különösen, ha nincsenek koalíciós politikai kényszerek – *széles közjogi mozgásteret* van a Kormány minisztériumi szerkezetének meghatározásában. Az Alaptörvény rendelkezései világossá teszik, hogy minisztériumot csak törvénnyel lehet létrehozni, amelynek elfogadásához elegendő az egyszerű parlamenti többség. A kormányzati struktúra visszatükrözi a mindenkori kormányzati politika prioritásait, kiemelve egyes szakterületek fontosságát. Kiegyensúlyozott politikai viszonyok között az ellenzék általában nem vitatja el a kormánytöbbségnek azt a jogát, hogy saját politikai elképzeléseihez igazítsa hozzá a kormányzati struktúrát. A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvényben szabályozott minisztériumi struktúra, kisebb változtatások mellett megőrizte a négy évvel korábbi kormányzati szerkezetátalakítás főbb vonásait. A törvény különbséget tett a Miniszterelnökség mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium és a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok

²⁹ A Miniszterelnök Politikai Igazgatója státuszát a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 46. § (1)–(4) bekezdése intézményesítette, számos jogszabály átírását megkövetelve.

között. A „szuperkancelláriaként” működő Miniszterelnökség minden tekintetben a szakminisztériumi struktúra fölé emelkedett.

A minisztériumokra vonatkozó jogi szabályozás alapját a *Kit.* jelenti,³⁰ amely nem csupán a minisztériumok szervezeti felépítését határozza meg, hanem rendhagyó módon a minisztériumok fogalmát is definiálja: *A minisztérium – a miniszter munkaszerveként – a kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv.* Olyan közhatalmi jogosítványokkal felruházott legmagasabb állami hivatal, amely a közigazgatás központi szervezetrendszerébe tartozó intézményként, meghatározott szakterületeken az állami ügyek folyamatos intézését végzi.³¹ Az Alaptörvény szerint a minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza. Ennél részletesebb szabályozást azonban maga az Alaptörvény a minisztérium szervezetéről és működéséről nem ad, hanem azt külön törvények szabályozzák (lásd feljebb). Az általános politikai koordinációt ellátó Miniszterelnöki Kabinetirodát a miniszterelnök kabinetfőnöke mint miniszter vezeti.

A minisztérium szervezete alapvetően két jól elkülöníthető részre osztható: a *politikai elemeket* tartalmazó politikai változó struktúrára és az *igazgatásszakmai elemeket* tartalmazó állandó struktúrára.³² A politikai változó struktúrába tartoznak a kormányzati igazgatási tisztviselők közül a politikai szolgálati jogviszonyban álló miniszter. A miniszter vezeti a minisztériumot, és ebben a feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét. A miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár és minisztériumokban működő helyettes államtitkár állami vezetők. Ezen a körön belül a miniszter és az államtitkár politikai vezetőknek, míg a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár szakmai vezetőknek minősül. A politikai vezetők és szakmai vezetők közötti leglényegesebb különbség, hogy a politikai vezetők (politikusok) mandátuma a kormány mandátumához kötődik, a szakmai vezetők kinevezése határozatlan időre szól, megbízatásuk nincs összekötve a kormány mandátumával.³³ A kormányzati igazgatásban a *politikai kultúra és az igazgatásszakmai kultúra kapcsolata* a személyi státuszokon keresztül is megközelíthető. A minisztérium a miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra, a főosztály osztályokra tagozódik, a főosztályvezető vezetése alatt álló titkárság osztályokra tagozódhat. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy az államtitkár munkáját kabinet segíti. A minisztériumi szervezetben ezért a jelenleg

³⁰ A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény 13 minisztériumot nevesít: a) Agrárminisztérium, b) Belügyminisztérium, c) Energiaügyi Minisztérium, d) Európai Uniók Ügyek Minisztériuma, e) Építési és Közlekedési Minisztérium, f) Gazdaságfejlesztési Minisztérium, g) Honvédelmi Minisztérium, h) Igazságügyi Minisztérium, i) Kulturális és Innovációs Minisztérium, j) Külgazdasági és Külügyminisztérium, k) Miniszterelnöki Kabinetiroda, l) Miniszterelnökség és m) Pénzügyminisztérium.

³¹ PETRÉTEI 2013: 162.

³² A *Kit.* 3. § (3) bekezdése szerint politikai felsővezető a miniszterelnök, a miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója és az államtitkár. A szakmai felsővezetőkről lásd *Kit.* 3. § (7) bekezdés.

³³ A miniszter és az államtitkár politikus, és ebben a minőségben a kormányzati politika formálója, részt vesz politikai döntések meghozatalában, döntéseit, szakmai alternatívák közötti választásait politikai mérlegelést követve hozza meg. A valóságban a szakmai pozíciók gyakran átpolitizálódnak, a közigazgatás átpolitizálódása világjelenség, ezért a kormányváltások sok esetben a politikai kinevezetti körnél lényegesen szélesebb kört érintenek. Lásd STUMPF 2011: 19–24.

hatályos szabályozás alapján a politikai változó struktúrájába tartozik a miniszter, a politikai államtitkár(ok), azok politikai segítői, illetve a politikai tanácsadók, főtanácsadók. Az e körbe tartozók közös jellemzője, hogy politikai döntés alapján nevezik ki őket, feladatuk is politikai, jogállásuk pedig eltér a közszolgálati tisztviselőkéétől. A *politikai kinevezettek* esetében a politikai változások függvényében cserélődnek a személyek (lásd például a miniszterelnöki megbízatás keletkezése és megszűnése, a miniszteri kinevezés létrejöttének mechanizmusa). Ezekről jól elkülöníthető módon, a *szakmai állandó struktúrába* tartoznak a közigazgatási államtitkárok, a helyettes államtitkárok, a főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek, osztályvezetők, és a nem vezető tisztséget betöltő, érdemi feladatokat ellátó kormánytisztviselők. A két vizsgált kategória közti leglényesebb különbség az, hogy a szakmai állandó struktúrába tartozók értelemszerűen szakmai feladatokat látnak el. Megbízatásuk feltétele ezért az általános, továbbá a betöltött munkakörtől függő speciális, szakmai képesítési előírások teljesítése, a kormánytisztviselői etikai kódex érvényesítése, jogviszonyuk pedig – főszabályként határozatlan idejű – kormánytisztviselői kormányzati szolgálati jogviszony.³⁴

A *Miniszterelnöki Kormányiroda* nem tartozik a minisztériumok közé, esetében a minisztériumokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megfelelő eltérésekkel kell alkalmazni. Így a minisztert a minisztérium és annak személyi állománya tekintetében megillető feladat- és hatáskörökre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a miniszterelnökre kell alkalmazni. A Miniszterelnöki Kormányirodát közigazgatási államtitkár vezeti, akinek munkáját a Miniszterelnök a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter útján irányítja (2023). A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára tekintetében a közigazgatási államtitkárokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket is eltérésekkel kell alkalmazni.

A *miniszteri pozíció a magyar közjog tradicionális és stabil eleme*. Az Alaptörvény szerint a miniszter a Kormány tagja, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki. A kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg. A miniszter a kormány általános politikája keretei közt önállóan irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. A miniszternek jogalkotó hatásköre is van, hiszen törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva rendeletet alkothat, tevékenységéért pedig az Országgyűlésnek, valamint a miniszterelnöknek felelős. A miniszter jogállásának részletes szabályait törvény határozza meg. Az Alaptörvény megkülönböztet olyan minisztert, aki a minisztérium élén áll, valamint tárca nélküli minisztert. A minisztert a kormányfő javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A *miniszter megbízatása* a Kormány megbízatásához kötött. A megbízás megszűnésének eseteit az Alaptörvény 20. cikke tételesen szabályozza: a miniszter megbízatása megszűnik a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével, a miniszter lemondásával, felmentésével vagy halálával. A miniszter *részletes feladat- és hatáskörét* a kormány eredeti jogalkotói

³⁴ BALÁZS 2020: 55–58.

hatáskörében kiadott rendeletében állapítja meg.³⁵ A miniszteri pozíció nem csupán egy közjogi tisztség, hanem *politikusi státusz*, amely esetében a politikai bizalom és felelősség meghatározó szerepet játszik. A minisztereket egyértelműen politikai kritériumok alapján választják ki annak ellenére, hogy a szabályozás szerint kinevezhető miniszterre minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy. A miniszteri tisztségre a miniszterelnök által javasolt személyt az Országgyűlésnek a miniszter feladatköre szerint hatáskörrel rendelkező bizottsága a kinevezését megelőzően meghallgatja. Tevékenysége a szakmai teljesítményen túl, az Országgyűlés előtti szereplései során politikai értékelést is kap. A tárca nélküli miniszter feladatköréiként csak olyan feladat határozható meg, amelyik nem tartozik egyetlen miniszter feladatkörébe sem. Kiemelt fontosságú, a miniszter feladatköréhez tartozó feladat ellátására a miniszter normatív utasítással miniszteri biztost nevezhet ki.

A minisztert rangban követő politikai tisztség az *államtitkár*. Az államtitkár – néhány törvényi kivételtől eltekintve – a miniszter teljes jogkörű helyettese. A minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerint meghatározott rendben ellátja a helyettes államtitkár tevékenységének irányítását. A törvény nem határozza meg az államtitkárok számát. Az államtitkárt a miniszterelnök javaslatára – a miniszter véleményének kikérését követően – a köztársasági elnök nevezi ki. Az államtitkár megbízatása a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével, az államtitkár lemondásával, felmentésével, illetve halálával szűnik meg. Az államtitkár hatáskörének gyakorlásáért a miniszternek, illetőleg kormányfőnek tartozik felelősséggel. Az államtitkár a miniszter legfőbb politikai segítője, aki ellátja a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerint, az abban meghatározott helyettes államtitkár tevékenységének irányítását. Mivel egy tárcánál több államtitkár is lehet, az államtitkári cím használata során utalni kell az államtitkárnak a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti feladatkörére. Az államtitkára is a miniszterre hasonló szabályozás érvényesül, így törvény eltérő rendelkezése hiányában a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja.

A politikum és a közigazgatás közötti „hídember” a *közigazgatási államtitkár*. Az államtitkár politikai vezető, a közigazgatási államtitkár szakmai vezető. A minisztérium hivatali szervezetét vezeti, és ellátja a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti helyettes államtitkárok irányítását. Minden minisztériumban csak egy közigazgatási államtitkár működhet akkor is, ha a minisztérium párhuzamosan tárca nélküli minisztert is kiszolgál. A közigazgatási államtitkárt is a köztársasági elnök nevezi ki, de megbízatása határozatlan időre szól. A közigazgatási államtitkár mandátuma tehát nem kötődik a kormány megbízatásához, de a közigazgatás átpolitizálódása miatt kormányváltások során gyakoriak a cserék ezen a szakmai poszton is.

A szakpolitika operatív irányítója a *helyettes államtitkár*. A minisztériumok szakpolitikai munkájának operatív irányítását – a közigazgatási államtitkár igazgatási irányítása és az államtitkár szakpolitikai utasítása mellett – a helyettes államtitkárok végzik.

³⁵ Lásd 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.

A helyettes államtitkárt a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki. Egy államtitkár számos, az alárendeltségébe tartozó helyettes államtitkárt irányíthat, de a helyettes államtitkár működhet kormánybiztos alárendeltségében is. Helyettes államtitkárt az irányítása alá tartozó főosztályvezető helyettesítheti.

A KORMÁNYNAK NEM ALÁRENDELTELLT ÁLLAMIGAZGATÁS

A központi államigazgatás szervezeti szabályozása, irányítása, illetve felügyelete csak részben tartozik a kormány hatáskörébe. A központi államigazgatásnak – a kormányzati igazgatáson kívül eső – további szervezetei az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek. Ebben a fejezetben az *önálló szabályozó szervekre térünk ki*, amelyeket a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozhat létre az Országgyűlés sarkalatos törvényben. A végrehajtó hatalom egyes feladatai tehát *megoszlanak a kormány és az önálló szabályozó hatóságok között*. Az Alaptörvény 23. cikke, a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest új intézményként emelte alaptörvényi rangra az önálló szabályozási szerveket. Az Alaptörvény csupán keretszabályokat ad, és az Országgyűlésre bízta a szervek megalapítását. A kormánytól független szabályozó hatóságok közigazgatási térnyerése az állam gazdasági szerepvállalásának növekedéséhez köthető. A modern közigazgatás rendre kilép a hagyományos hatósági jogalkalmazói tevékenységből, és eredeti jogszabály-alkotási feladatokat is felvállal. Az önálló szabályozó hatóság törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet adhat ki. Az új szerepkör megtöri a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos logikáját, hiszen egy, a végrehajtó hatalomhoz sorolt központi közigazgatási szerv *sui generis* jogalkotási funkcióval is rendelkezik, hatósági döntéseik ellen közigazgatási úton nincs jogorvoslat, de a bírói felülvizsgálat biztosított. A kormánytól függetlenül végzik tevékenységüket, amelyet törvény szabályoz. A független szabályozó hatóságok vezetőit általában az államfő nevezi ki határozott időre, és a megbízás visszavonására nincs lehetőség. A független szabályozó hatóságok vagy autonóm államigazgatási szervek az európai gyakorlatnak megfelelően *a pénzügyi igazgatásban, a médiaigazgatásban, a koncessziók területén és az energetikai ágazatban* működnek. Az önálló szabályozó szerv vezetője az Országgyűlésnek éves beszámolási kötelezettséggel tartozik, mandátumát a miniszterelnöktől vagy a köztársasági elnöktől határozott időre kapja. Mind a felelősségi, mind pedig a kinevezési szabályok is erősítik a szervezet önállóságát. Alkotmányos felhatalmazásával élve az Országgyűlés négy önálló szabályozó szervezetet hozott létre: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot,³⁶ a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt,³⁷ a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságát,³⁸ valamint az Országos Atomenergia Hivatalt³⁹. A parlamentáris demokráciák rendszerében

³⁶ 2010. évi CLXXXV. törvény.

³⁷ 2013. évi XXII. törvény.

³⁸ 2021. évi XXXII. törvény.

³⁹ 1996. évi CXVI. törvény.

az önálló szabályozó szervek a kormányzati főhatalom centralizációjának korlátjaként jelennek meg, egyes területeken szűkítik a kormány mozgásterét.

KÖVETKEZTETÉSEK

Magyarország Alaptörvénye fenntartotta a közjogi kontinuitást, amely stabil alapot biztosított a kormányzás felértékelődésére és az ennek megfelelő szervezeti és működési feltételek kialakítására. A közjog tág kereteket ad a végrehajtó hatalom prezidencializálódásának. A korábbi Alkotmánnyal ellentétben a magyar Alaptörvény meghatározza a kormánynak az alkotmányos rendszer egészén belüli pozícióját és funkcióját, de nem tér ki a végrehajtó hatalom tartalmi meghatározására. A kormányzati funkciók kiemelése az Alaptörvényben a végrehajtó hatalom megnövekedett jelentőségére utal. A kormány a végrehajtó hatalom csúcsaként az államvezetés legfőbb letéteményese, amely bővülő mozgástérrel rendelkezik az öt megválasztó Országgyűléssel és bírói hatalmi ággal szemben. A politika prezidencializálódása hatással van a magyar kancellárelvű kormányzati működésre. Ennek okai között egyre fontosabb a tömegkommunikációs eszközök politikai felértékelődése. Az Alaptörvény új rendelkezése, miszerint: „A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját”, a kormányfői szerep megerősödését eredményezte. Az Alaptörvény új eleme, hogy a miniszterelnök jogosult a miniszterek számára feladatokat meghatározni. Az Alaptörvény megőrizte az Országgyűlés és a kormány viszonyában a bizalmi elv és a kormányzati legitimitáció hagyományát, amely az Országgyűlés kormánnyal szembeni bizalmát a miniszterelnökhöz köti. A kormány döntés-előkészítési szintjei differenciálódnak és diverzifikálódnak: kabineteket, kormánybizottságokat, javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket is létrehozhat. A kormányzás irányítási (hatalmi) központjának elmúlt tízéves fejlődésében a miniszterelnöki kabinetiroda és a kormányiroda feladatköre, valamint a miniszterelnökséget vezető miniszter szerepe a kormány társadalmi kommunikációjában magukban hordozzák a prezidenciális rendszerre való áttérés csíráit.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALÁZS István (2020): A Kormány és a központi közigazgatás értelmezése, valamint annak változásai a magyar alkotmányos környezetben. In ÁRVA Zsuzsanna et al.: *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalomkörében*. Budapest: Dialóg Campus, 11–112.
- BIHARI Mihály (2005): *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Budapest: Osiris.
- HINE, David (1993): *Governing Italy. The Politics of Bargained Pluralism*. Oxford: Oxford University Press.

- KIS Norbert (2021): Visszaszerezni, ami elveszett – Az államszervezet újjáépítése 2010 után. In ORBÁN Balázs – MERNYEI Ákos (szerk.): *Magyarország 2020. 50 tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest: MCC, 437–457.
- MANDÁK Fanni (2012): A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején. In VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. Győr: Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 30–41. Online: https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/%C3%A1ll_%C3%A9s_jog_alapvet%C3%A9rt%C3%A9kei_a_v%C3%A1ltoz%C3%A1sok_vil%C3%A1gban/mand%C3%A1k.pdf
- PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs: Kodifikátor Alapítvány.
- POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul (2005): *Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford – New York: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/0199252017.001.0001>
- SÁRKÖZY Tamás (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Budapest: Park.
- STUMPF István (2011): Stabilitás és „zsákmányrendszer” szerepe a közszolgálati életképességében. In GELLÉN Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán emlékkonferencia kapcsán*. Budapest: Nemzeti Közigazgatási Intézet, 19–24.
- STUMPF István (2014): A „jó kormányzás” két értelme. In *Erős állam, alkotmányos korlátok*. Budapest: Századvég, 67–96.
- TÓTH László (2022): Az V. Orbán-kormány struktúrája és összetétele a végrehajtó hatalom prezidencializációja szempontjából. *Új Magyar Közigazgatás*, 15(4), 2–11.

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról
2022. évi II. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
- 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- Miniszterelnökség Alapító Okirata, 2014. július 24.

Dr. Stumpf Istvánt az Országgyűlés 2010. július 23-án választotta az Alkotmánybíróság tagjává, kilencéves mandátuma 2019. július 22-én szűnt meg. A budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1982-ben jogi, majd 1985-ben a Bölcsészettudományi Karon szociológus diplomát, 1996-ban politikatudományi PhD-fokozatot szerzett. A következő években tanulmányokat folytatott az Egyesült Államokban, German Marshall, valamint az IREX ösztöndíjasaként (Harvard University, Kennedy School of Government, GWU, Graduate School of Political Management). 1983-ban megalapította, majd 1988-ig igazgatta az ELTE Bibó István Szakkollégiumát; az első magyar *think tank*, a Századvég Politikai Iskola alapítója, majd vezetője volt két évtizeden keresztül (1991–1998, 2002–2010). 1998–2002 között a miniszterelnök helyetteseként a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszteri posztot töltötte be. 1987-től az MTA Politikai Tudományok Intézetének tudományos főmunkatársa. Egyetemi tanárként jelenleg a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékén, valamint az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolájában oktat. Kutatóprofesszorként részt vesz a Nemzeti Közszoigálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Amerika Kutatóintézetének munkájában. Számos akadémiai és szakmai szervezet (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe; International Political Science Association, European Judicial Network), valamint szerkesztőbizottság tagja, az *Új Magyar Közigazgatás* szerkesztőbizottságának elnöke. Szerzőként és szerkesztőként több tanulmányt és önálló kötetet jegyez a politikai szocializáció, pártok, választási rendszerek, alkotmányos rendszer és kormányzati politikák, hatalommegosztás és jogállamiság területéről. Legutóbbi monográfiája 2022-ben jelent meg *Paradigm Shift in Constitutionalism* címmel a Gondolat Kiadó gondozásában. 2019-ben három díjjal is kitüntették: Magyar Érdemrend középkeresztje a csillaggal; Deák Ferenc-díj – a Jogász Hivatásrendek életműdíja; Bibó István-díj – a Magyar Politikatudományi Társaság díja.

Dr. Kis Norbert egyetemi tanár oktatási és kutatási területe a kormányzás, a szakpolitikai folyamatok, az ágazatirányítás és jogalkotás kérdéseire terjed ki. Több mint 25 éves közszolgálati munkája során öt éven át minisztériumi vezetői (helyettes államtitkár, főigazgató, miniszteri biztos, főosztályvezető) feladatokat, 15 éven át egyetemi vezetői feladatokat (rektorhelyettes, dékán, dékánhelyettes) látott el. 2011 óta folyamatosan tagja a közigazgatási tisztviselők továbbképzését felügyelő kollégiumi testületnek, 2015-től ezek elnökhelyettese.