

A második és harmadik Orbán-kormányról

2010 és 2014 között több írást publikáltam a második Orbán-kormány berendezkedéséről, értve alatta a kormány felépítését, belső viszonyait, a miniszterelnök helyzetét és az államtitkári rendszert.² Cikkem annak vizsgálatát célozza, hogy ezeken a területeken az előző ciklus sajátosságai, jellemző vonásai miként érvényesülnek, állandósulnak vagy változnak a folytatásban, a harmadik Orbán-kormány időszakában. Előtte éppen csak érintve a győztesek által fülkeforradalomként és rendszerváltóként is kinyilvánított³ 2010-es választások után kialakított berendezkedés általánosabb értékelését és minősítését, amelyet hívei, kormánypárti politikusok és kormányzati vezetők úgy látnak, hogy a többségi demokrácia modelljét valósítja meg, ami a parlamenti többségnek korlátozások nélkül szabaddá teszi a pályát, erőfölényével, konszenzus keresése és teremtése nélkül érvényesítheti céljait és akaratát.⁴ Nem mindig indulatoktól és szenvedélyektől mentes bírálói pedig – különösen a demokratikus jogállam intézményeinek lebontása és korlátozása, a hatalom önkényeskedése és visszaélései, a pártelnök-miniszterelnök egyszemélyi hatalma, vezérszerepe miatt – különféle megfogalmazásokkal és minősítésekkel (féldiktatúra, diktatúra, autokrácia, maffiaállam, fasisztoid mutáció stb.) antidemokratikusnak, autoriter jellegűnek tartják.⁵ Szóhasználatával hozzám legközelebb a politikatudományi megközelítés áll, amely a miniszterelnök nevével jegyzett berendezkedést – annak autoriter vonását szintén kiemelve – politikai rezsimként, Orbán-rezsimként írja le, amelyet jellemeznek az írásaimban vizsgált hatalomgyakorlási módszerek és eszközök is.⁶ Más kérdés, hogy a politológiai szakkifejezésként értékmentes rezsim szó a köz- és a politikai nyelvben elutasítást és

¹ Egyetemi magántanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar)

² További hivatkozások nélkül az előzmények: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben. In *Közjogi Szemle*, 2010/3. szám, 10-17. o., Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról. In *Közjogi Szemle*, 2011/2. szám, 28-32. o., Magyar kormányzati viszonyok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2011, A miniszterelnöki kormányról. In *Jogelméleti Szemle* 2012/4. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/muller52.pdf>, Kormányzati viszonyok a második féldobban (2012-2014). In *Jogelméleti Szemle*, 2014/2. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/muller58.pdf>. A cikk írásakor támaszkodom a Miniszterelnöki Hivatal jogi helyettes államtitkáráként 1990-2006 között szerzett kormányzati tapasztalataimra is.

³ Lásd pl. <http://www.fidesz.hu/hirek/2010-04-26/orban-viktor-unnepi-beszede-a-vorosmarty-teren/> (2010. december 7.), illetve az Országgyűlés 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozatát, amelyben kinyilvánította, hogy az áprilisi választásokon új társadalmi szerződés született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a Nemzeti Együttműködés Rendszerének megalapításáról döntöttek.

⁴ Lásd pl. 2010 novemberében a Parlamentben az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó alkotmánymódosítás kapcsán Lázár János frakcióvezető felszólalását: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_eln=43&p_felsz=16&p_szoveg=&p_felszig= (2010. december 19.). 2014-ben az igazságügyi miniszter fejtette ki, hogy „Vannak... olyan országok, ahol az államreformok végrehajtásához erős kormányzatra és bátorságra van szükség: ez a többségi demokrácia felfogása.” Trócsányi László: Nem dilemma, hanem szövetségi viszony. (2014. november 15-én, a VII. ügynéptárgyaláson tartott előadás szerkesztett változata.) *Ügyvédek lapja*. 2014/6. szám 10. o. Vele majdnem egy időben és a legtömörebben az Országgyűlés igazságügyi bizottságának elnöke, aki szerint a demokrácia a többség diktatúrája a kisebbség fölött. Rubovszky: így működik a kétharmados diktatúra <http://www.atv.hu/belfold/20140922-rubovszky-beszolt-az-elleneknek-tetszettek-volna-megnyerni-a-valasztast> (2014. szeptember 25.).

⁵ Lásd erről: Bozóki András – Hegedűs Dániel: Így írunk mi. Az Orbán-rezsimek értelmezései. In *Mozgó Világ*, 2017/2. szám, 3-21. o.

⁶ Körösnégyi András: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsimek. In Körösnégyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. OSIRIS – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, Budapest, 2015, 409-410. o.

rosszallást üzen. (Érdekes példaként az 1970-es években a kapcsolatok jobbításán dolgozó budapesti amerikai nagykövet kifogásolta, hogy az amerikai külügyminisztérium a diplomáciai levelezésben a Kádár-rendszert a degradáló „rezsím” szóval illeti.⁷⁾

I. A szabályozási háttérről: biztosok, ügyrend, állami vezetői létszám, államtitkári rendszer

1. Összevetve különösen a korábbi alkotmányszöveg vonatkozó részével, a kormány jogállására irányadó szabályozás legfelső szintjeként 2011-ben az alaptörvényi előírások – szövegében a végrehajtó hatalom általános és a közigazgatás legfőbb szerveként a kormány jellegének és alkotmányos szerepkörének vagy az államigazgatási szervek létrehozatali lehetőségeként definiált szervezetalakítási jogkörének az egyszerű és érthető rögzítésével is – jól sikerültek. Ami igaz, azzal, hogy ő határozza meg a kormány általános politikáját, a miniszterelnök addig is létező kormányon belüli dominanciájának végre egyértelmű megfogalmazására és a miniszterelnök-helyettesi tisztség korábban formálisan hiányzó elismerésére is. Ezek mégsem felelnek meg az aktuális kormányzási igényeknek, mert, amiről majd részletesebben is, a jelenlegi kormányfő nyilván hatalomfelfogásából és habitusából, valamint alacsonyabb szintű szabályokból is eredően magának a kormány testületi jellegének mellőzésével még markánsabb miniszterelnöki szerepet igényel, az alaptörvényi konstrukcióban miniszteri kinevezéshez kötött miniszterelnök-helyettesi tisztséget pedig a kormányzati normákban és gyakorlatban mindinkább függetlenített státuszként kezelik.

A következő szint, a második Orbán-kormány megalakulásakor elfogadott, a kormányzás szervezeti viszonyait szabályozó – egyszerűen kormány szervezetinek nevezhető – 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. Ebben jól érzékelhetően törekedtek – például a tárca nélküli miniszteri, államtitkári, helyettes államtitkári, kormány- és miniszteri biztos helyek 2006-tól fennálló törvényi limitjének a kiiktatásával – a kormány szervezetalakítási szabadságának a kiszélesítésére, ami 2014-ben azzal folytatódott, hogy a minisztériumi struktúra átszervezésével járó hatásköri változások átvezetésére – az addig szokásos törvényi szabályozás, az úgynevezett hatásköri törvények helyett – a kormány kapott felhatalmazást.⁸ (Ahogy amellet is szólnak érvek, hogy más országokhoz hasonlóan a minisztériumi struktúráról a kormány vagy a kormányfő maga dönthessen.) Az Orbán-kormányhoz ez az irány illik, amelyhez képest a formailag új kormány szervezeti törvényével 2010-ben szemléletével és kodifikációs módszerével, sok helyen szövegszerűen is az elődeitől (egészen pontosan a második Gyurcsány-kormány kormány szervezeti törvényéből⁹) vett át egy olyan szigorú, merev, korlátozó jellegű – hatalmi felfogásától, gyakorlatától és stílusától idegen – szervezeti jogi szabályozást, amely több pontjával értelmetlen, ezért kijátszandó vagy akár törvénysértően kikerülendő akadályként áll előtte. Röviden összefoglalt korábbi értékelésem fenntartását alátámasztja, hogy csaknem két kormányciklus elteltével is tovább él az a 2006-ból származó, keletkezésekor is életszerűtlen, előírás (2010. évi XLIII. törvény 31. és 38. §), amely – eredetileg e posztok tartóssá tételének megakadályozása céljával – a miniszteri biztosok megbízását fél-, a kormánybiztosokét pedig legfeljebb két évre korlátozza. A rövid időtartam a kormányzati szükségletnek általában nem felel meg, meghosszabbítását a törvény nem engedi, az értelmetlen korlátozást, ahelyett, hogy megszűnne, a kormányzati gyakorlat rendszeresen – kis fáradozással, szinte megmosolyogtató és tulajdonképpen

⁷Borhi László: Nagyhatalmi érdekek hálójában. Osiris Kiadó – MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, Budapest, 2015. 347. o.

⁸Lásd a 2014. évi XX. törvény 2.§-át.

⁹Lásd a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényt.

ártalmatlan csínnyel, de mégis a szabály értelmével szemben – a kinevezéseknek akár az egész ciklusra kiterjedő többszöri megismétlésével kerüli ki. (Ezért van tele a Hivatalos Értesítő miniszteri biztosi megbízatásokkal, az ezekről szóló miniszteri utasítások egyidejűleg hatályon kívül helyezik az előző kinevezéseket is.) Miközben a megbízatásokkal kapcsolatos más korlátozások kioldódtak: először 2010-ben azzal, hogy közszolgálati jogviszony létesítésének a feltétele nélkül bárki és bármilyen tevékenysége mellett (az addigi összeférhetlenségi akadály elhárításával pártpolitikus és parlamenti képviselő is) állami vezetői díjazással kinevezhető kormány- és miniszteri biztossá, 2014-től pedig az államtitkár és helyettes államtitkár – a külön díjazás lehetőségével, mintegy belső másodállásként – bármilyen feladatra kaphat miniszteri biztosi megbízást.¹⁰ (Így lehet mások mellett miniszteri biztos az igazságügyi tárca közigazgatási államtitkára, vagy a külgazdasági és külügyi tárca miniszterhelyettese is.¹¹ Hasonlóan lehetséges az eredeti feladatkörön felül a külön – államtitkári díjazással – járó kormánybiztosi kinevezés is. Ezt példázza, hogy az oktatási államtitkár 2016 óta egyúttal járműipari ügyekkel megbízott kormánybiztos is.¹² Szakmai pályája alapján nem kérdőjelezhető meg Palkovics László szakértelme és képességei, csak felmerül a kérdés – mint korábban az igazságügyi miniszter három vagy az Alkotmánybíróság korábbi elnöke két professzori állása kapcsán is¹³ –, hogy hány poszton lehet helytállni, főleg, ha az államtitkár-kormánybiztos folytatja az MTA SZTAKI-nál a nyilvános vagyonynyilatkozatából tudható tudományos tanácsadói, alapkutatói tevékenységét is.¹⁴) A helyzet fordítottjaként gyakran előfordul, hogy miniszteri, miniszterelnöki vagy kormánybiztosok különféle okokból – kommunikációs szempontok, a politikai támadhatóság elkerülése miatt, vagy a kinevezett személy így akarja – ingyen töltik be a megbízatást, aminek kezeléséhez a kormány szervezeti törvény nem ad jó alapot. Általános jelleggel nem ismeri az ingyenes megbízást (csak az eredeti feladatkörhöz kapcsolódóan), kimondja a díjazásra való jogosultságot, amelyről a kinevezettek mondhatnának le, de a törvénnyel szemben a kinevező határozat vagy utasítás vonja meg.¹⁵ (Különös érdekességként a parlamenti képviselő, ha nem akar magának rosszat, nem vállalhatja az ingyenességet, mert erre tekintet nélkül a rá vonatkozó javadalmazási szabály szerint 2014 óta a kinevezéssel képviselői tiszteletdíjának már csak 30%-ára lesz jogosult.¹⁶ Ezért fogtak mellé 2015-ben a szinte kivétel nélkül parlamenti képviselők közül álló 19 megyei fejlesztési biztos ingyenes megbízásával, amelyet napokon belül helyettes államtitkári díjazással orvosolni kellett.¹⁷)

2. A szabályozási háttér következő szintje a *kormányügyrend*, amelyből a rendszerváltástól mostanáig négy készült; ebből kettő – előbb ideiglenesként, majd véglegesként – az Antall-kormány alatt, utóbbit 1994-ben a Horn-kormány lecserélte, amelyet az utódok 2010-ig – nem követve „az új kormány, új ügyrend” elvet, átszámolás nélkül, de

¹⁰ Lásd az egyes jogállási törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXXV. törvény 52.§-át.

¹¹ Lásd a 8/2017. (V. 17.) IM utasítást és a 40/2017. (X. 13.) KKM utasítást.

¹² Lásd az 1727/2016. (XII. 13.) Korm. határozatot a vezető nélküli, valamint az elektromos hajtású járművek fejlesztésében és gyártásában való magyar részvétel koordinálásáért, továbbá az ELI Science Park projekt oktatási, kutatási és gazdaságfejlesztési koncepciójának kialakításáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól. Másik példaként Homolya Róbert a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium államtitkára egyúttal kormánybiztos is. Lásd az 1786/2017. (XI. 8.) Korm. határozatot a közlekedési infrastrukturális fejlesztésekért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól

¹³ Müller György: Állami vezetőkről... In Jogelméleti Szemle, 2015/4 szám, http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf, 155. o.

¹⁴Forrás: Palkovics László vagyonynyilatkozatai <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=2&source=2&type=105#!DocumentBrowse> (2017. október 23.)

¹⁵ Lásd a 2010. évi XLIII. törvény 31-32. és 38. §-át. Mások között a 1330/2016. (VII. 1.) Korm. határozatból tudhatóan társadalmi munkában tevékenykedik a filmipari kormánybiztos, Andrew G. Vajna is.

¹⁶ Lásd az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 106. §-át.

¹⁷ Lásd a 14/2015. (VI. 8.) MvM és a 18/2015. (VI. 19.) MvM utasításokat

saját igényeikhez és elképzeléseikhez igazítva – megtartottak.¹⁸ A második Orbán-kormány – nyilván nem véletlenül, hanem a folyamatosságot nem vállalva – nem folytatta a hagyományt, de jellegében, terjedelmében, tartalmában és szövegezésében egyébként az előzőhöz hasonló kormányügyrendet [1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat] fogadott el, amelynek karbantartását a kormányzati struktúra és a koordinációs mechanizmus változásainak követésével 2012 és 2016 között – a Miniszterelnökség újrapozicionálásától a kormányon belüli kabinetrendszer bevezetéséig – megfejthetetlen okból elhanyagolták. Emiatt számos pontjánál zavaros és értelmetlen, használhatatlan szöveg keletkezett, amely állapotában különösen a harmadik Orbán-kormány első két évében legfeljebb részleges szabályozási háttérként szolgált, amelyből nem derült ki a közigazgatási és igazságügyi tárca megszűnése, a Miniszterelnökség koordinációs szerepe, nem volt megállapítható a kormányülésen és a közigazgatási államtitkári értekezleten résztvevők köre és értelmezhető a miniszterelnök helyettesítésére vonatkozó előírás. (A képtelen szövegből csak két példa: a kormány ülést a miniszterelnök akadályoztatása esetén a már nem létező közigazgatási és igazságügyi miniszter vezeti, az arról készített összefoglalót ő, valamint a Miniszterelnökséget vezető és már szintén nem létező államtitkár írja alá.¹⁹)

A kabinetrendszer kialakításakor 2016-ban [az 1399/2016. (VII. 26.) Korm. határozattal] megtörtént az ügyrend átfogó módosítása, de a kormányülések dokumentálását illetően továbbra is benne maradt, hogy a kormány szervezeti törvénnyel kifejezetten szemben a kormányülésről nem szó szerinti, hanem csak az ülés végén – lényege szerint az odavezető út, a viták nélkül csak a döntéseket rögzítő – összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül. Ennek célja, hacsak nem a törvényi kötelezettség negligálásának rosszul sikerült leplezése, értelmezhetetlen, tartalma és elkészítője pedig ismeretlen. A probléma, amelynek megoldatlansága az utókor korlátozza a múlt megismerésében, eredetileg abból a félelemből fakadhatott, hogy a hangfelvétel nem titkosítható, hanem csak nem nyilvánosnak minősülő dokumentum, ami a kormány zavartalan működéséhez, üléseinek zártságához nem elég, mert csak legfeljebb 10 évre biztosít hozzáférhetetlenséget, de a rövid védelmi időszak lejártá előtt is bármikor és bárki igényelheti a megismerhetőséget, és elutasítás esetén bírósághoz fordulhat. A Társaság a Szabadságjogokért – nem is a távolabbi múlt, hanem közeli időpontokra vonatkozóan, amellyel már szinte a kormányülések nyilvánossá tételének kérdését feszegette – próbálkozott is ezzel, és valószínűleg okozott kellemetlen perceket a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok alatt a Miniszterelnöki Hivatalnak.²⁰ A kétharmados és alkotmányozó többséget bíró második, majd harmadik Orbán-kormány felállásával a feltételek megváltoztak, ha egyáltalán kívánták a kormányülések történéseinek szó szerinti rögzítését, találtak volna módot kormányzati szempontból és a jövőbeni érdekekre is tekintettel alkalmas titokvédelmi garancia teremtésével – akár sarkalatos törvénnyel vagy a kormányülés zárt jellegének alaptörvényi kimondásával – a helyzet megnyugtató rendezésére. (Ahogy sikerült elérni, hogy a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos egyes adatok 30 évig ne legyenek megismerhetők.²¹) Ha pedig nem, akkor kijátszása és megszegése helyett a felesleges törvényi kötelezettség kiiktatásának vállalása kínálná a megoldást: annak hangsúlyozásával, hogy a kormányüléseknek az utókor igényeit is kielégítő dokumentálása a

¹⁸ A korábbi ügyrendek: 1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat, 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat, 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat.

¹⁹ Lásd az 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 62. és 84. pontjának a Nemzeti Jogszabálytár szerint 216.07.22-ig hatályos szövegét.

²⁰ <http://www.origo.hu/itthon/20080417-pert-indított-a-tasz-a-meh-ellen-a-kormanyulesek-osszefoglaloit.html>, (2017. október 29.), és lásd a TASZ akkori ügyvivőjének írását: Földes Ádám: TASZ versus MeH. Egy per a kormányülések anyagainak nyilvánosságáért. *Fundamentum*, 2009/ 3. szám, 93-99. o.

²¹ Lásd a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5.§-át.

hangfelvétel vagy szó szerinti jegyzőkönyv mellett a kifejtett álláspontokat és vitákat is magába foglaló tartalmi összefoglalókkal vagy jegyzőkönyvekkel is megvalósulhat.

3. Ahogy szembement a kormányülések dokumentálására vonatkozó előírásnak, úgy 2010-2014 között a második, majd utána a harmadik Orbán-kormány is elmulasztotta – elvileg a kormány hivatalba lépése után, a kinevezéseket megelőzve – a szélesebb értelemben vett állami vezetők: az államtitkári és helyettes államtitkári kar, valamint a kormány- és miniszteri biztosok létszámának a meghatározását. Pedig nem örökölt vagy külső kényszerről van szó, hanem arra éppen a parlamenti többsége által elfogadott – képviselői javaslatként 2010 májusában a leendő közigazgatási és igazságügyi miniszter, illetve miniszterelnök-helyettes (Navracsics Tibor) és a tárca két leendő államtitkára által benyújtott – kormány szervezeti törvény kötelezi.²² Csak összefoglalva korábbi véleményemet: az előterjesztő politikusok és szakértők az addigi törvényi limit kiváltásával a kormánynak jót akartak, de melléfogtak. A tárcák kordában tartása más központosítási intézkedésekkel valósul meg: a miniszterelnöknek a helyetteseket is beleértve az államtitkári kar egészét átfogó személyzeti hatalmával, az állami vezetői álláshelyeket is előirányzó minisztériumi szervezeti és működési szabályzatok – 2014-től megint miniszterelnöki – jóváhagyásával vagy egyebek között előbb a közigazgatási tárca, majd a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárának a miniszteri biztos kinevezésére is kiterjedő vétőjogával.²³ A kötelezettség azonban bizonyára nem pusztán feleslegessége miatt nem teljesült két kormánycikluson keresztül, hanem azért, mert a kormányrendeletben előírt tisztségviselői limit politikai szempontból árthat is, mivel könnyen átláthatóvá teszi az állami vezetők számát, elkerülhetetlen karbantartása pedig külön felhív annak növekedésére. Más kérdés, hogy akár hatályon kívül helyezésének, amelyhez azért hiányzott a merészség, akár elmulasztásának sincs sok értelme, és nem is óv meg a támadásoktól, mert a kinevezések nyilvánosak, a hivatalos lapokból és a kormányportálról megismerhetők, kis fáradozással összesíthetők, amelyeket a média rendszeresen meg is tesz.²⁴ (Érdemes megjegyezni, hogy a ciklus végén a tárcák nagyobb részének – köztük a Miniszterelnökségnek és a Miniszterelnöki Kabinetirodának – nincs az e nélkül is jóváhagyott szervezeti és működési szabályzatban megállapított létszámkerete sem, amely szintén törvényi kötelezettség.²⁵)

Takargatni való lenne is, mert ugyan már a második Orbán-kormány tisztségviselőinek számát is sokallhattuk, de ezt is bőven túllépve a harmadik Orbán-kormány állami vezetői karával messze meghaladja bármelyik elődjét. Mindenekelőtt a kvázi politikai államtitkárként felfogható miniszterelnöki biztosokkal 177 tagú államtitkári karral, benne a tisztséget már leértékelő mennyiségű, 114 helyettes államtitkárral, amelyet a korábbi – a túl soknak tartott kinevezés miatt a mindenkori ellenzék és a média által mindig bírált – kormányok még csak meg sem közelítettek. Most már annyi előny sincs, amely az előző ciklusban még meggyőző érvként hathatott, hogy az elődökhöz képest sokkal kevesebb a miniszter, ami megindokolja a több államtitkárt, mert a 2017-ben már 14 tagú harmadik Orbán-kormány – a három tárca nélküli miniszterével és 10 tárcájával, köztük a Miniszterelnökség mellett az önálló minisztériummá szervezett Miniszterelnöki Kabinetirodával – már éppen csak elmarad a Horn-, a második Gyurcsány- és a Bajnai-kormányoktól. Ehhez jön még az egyre gyarapodó számú – az Orbán-kormányok előtt még kevésbé kedvelt, 2006-tól egyébként tárcánként két

²² Lásd a 2010. évi XLIII. törvény 75.§-át.

²³ Lásd a 2014. évi XXI. törvény 41. § g) pontját és a 2010. évi XLIII. törvény 38.§-át.

²⁴Lásd pl. http://www.blikk.hu/blikk_aktualis/evi-23-milliard-az-allami-vezetok-fizetese-2315717 (2014. december 28.) Markotay Csaba: Tovább nő a kormányzati vízfej. <http://mno.hu/belfold/tovabb-no-a-kormanyzati-vizfej-1380162>

(2017. január 9.).

²⁵ Lásd a 2010. évi XLIII. törvény 60. §-át.

főre korlátozott – helyettes államtitkári díjazású miniszteri biztos, ami kínálja a kérdést, ha a kinevezés feltételeként meghatározott kiemelt fontosságú feladat megoldásához ennyi segítségre van szükség, akkor mire képesek vagy éppen nem képesek a minisztériumi apparátusok, és különösen a rengeteg államtitkár és helyettes államtitkár. (Most eltekintve attól az említett lehetőségtől, ha külön díjazással ők kapnak miniszteri biztos megbízást. Bár akad olyan példa is, hogy azt államtitkár társadalmi munkában tölti be.²⁶) Nem feledkezhetünk meg az államtitkári javadalmazás lehetőségével a miniszterelnök megbízottjairól sem, akiknek szintén egyre növekvő száma – szemben a 2013-2014-ben hivatalban áll hat-héttel – 2017-ben már a húszhoz közeledett.²⁷ (Közöttük volt kormányzati vezetők és más figyelemre méltó személyek mellett az önkormányzatoknál elhelyezett Alaptörvény Asztaláról és a Nemzeti Könyvtárról, meg médiaszerepléseiből is ismert Kerényi Imre, az egykori szocialista házelnök Szili Katalin, a valamikori legendás vízilabdázó Kárpáti György, aki egy elhíresült interjúban – korántsem biztos, hogy valamennyi társára érvényesen – úgy nyilatkozott, hogy tanácsadása havonta egy legfeljebb negyedórás telefonbeszélgetést jelent.²⁸)

Mindent összevetve, 2018 elején a szűk értelemben vett állami vezetői kar – miniszterelnök, miniszter, államtitkár és helyettes államtitkár – 186 tagú, ami kiegészül még 14 kormánybiztosi, 5 miniszterelnöki biztos, 18 miniszterelnöki megbízotti és 76 miniszteri biztos, összesen 113 – kormányzati ügyek személyes intézését célzó – további megbízatással. A cikluson belüli trendet mutatja, hogy két évvel korábban, 2015 novemberében az állami vezetői kar még 167 főből állt, ahhoz csak 77 további megbízatás jött: 8 kormánybiztos, 4 miniszterelnöki biztos, 13 miniszterelnöki megbízott és 52 miniszteri biztos.²⁹

4. Nem megfelelő a szabályozási háttér az előzményekben kitért államtitkári rendszerhez sem, amely 2010-ben nem az előző kormány szervezeti törvényből jött, hanem éppen annak tagadásaként, mert elvetette az állami vezetők egységes politikai státuszát, amelyet a második Gyurcsány-kormány vezetett be. (Széles körben népszerűtlenül, pedig elvében helyesen, de megvalósításában rosszul.) Visszaállt a politika és közigazgatás szétválasztására épülő és 2006-ig érvényes modell, amelyben az elv szerint a mindenkori kormányhoz lojális szakmai vezetők – a közigazgatási és a helyettes államtitkár – politikától mentesen a kormányzás állandóságát és folyamatosságát biztosítják; ezért a politikai vezetőkkel – miniszterelnök, miniszter, politikai államtitkár – szemben határozatlan időtartamú megbízást kapnak. Ez a modell, ahogy azt a kinevezési gyakorlat és a szakmai vezetők gyakori váltakozása mutatta, korábban is egyre kevésbé elégítette ki a politikai igényeket, és különösen nem lehet jó választás, ha a hatalom gyakorlója, ahogy az Orbán-kormányok, egyrészt hangsúlyozottan elkötelezettje a politikai kormányzásnak, másrészt idegenkedik a saját közigazgatási apparátusától, amelyben még két ciklus személycseréi után sincs bizalma.³⁰ (A Miniszterelnökséget vezető miniszter és a miniszterelnök is megnyilatkozásaikban a bürokráciával azonosított apparátust akadályozó tényezőként látatják.³¹ Ezen messze túllépett a Fidesz alelnöke, Németh Szilárd, aki egy lakossági

²⁶ Lásd pl. a 19/2017. (VIII. 7.) NFM utasítást.

²⁷ Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnoki-megbizottak-biztosok-es-kormanybiztos> (2014. április 22.), http://www.parlament.hu/irom39/1165_2013/11653-0001.pdf (2014. április 22.), <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/miniszterelnoki-megbizottak> (2017. október.4).

²⁸ <http://nava.hu/id/1628638/> (2017. november 3.)

²⁹ Forrás: Magyar Közlöny és <http://www.kormany.hu/hu> (2015. november 19.)

³⁰ Lásd a politikai kormányzás bürokráciáról és jelentéséről a harmadik Orbán-kormány megalakulása előtt Lázár János véleményét. (A kormány elitcsapata lesz a Miniszterelnökség <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-kormany-elitcsapata-lesz-a-miniszterelnokseg> 2014. június 6.)

³¹ "Nem hatalom, hanem szolgálat lesz a feladatom" <http://www.fidesz.hu/hirek/2012-05-29/nem-hatalom->

fórumon kifejtette: azért vagyunk a korrupciós lista legalján, mert még mindig túl sok a kommunista a közigazgatásban.³²⁾

Logikus választással, aminek megfelel a kezdettől követett kinevezési gyakorlata is, az Orbán-kormányokhoz nem a politika és a közigazgatás merev szétválasztásán nyugvó államtitkári rendszer, hanem olyan illik, amelyben a közigazgatási felső vezető is politikai státuszban áll, ami azt jelenti, hogy megbízásakor vagy felmentésekor a politikai bizalom megléte, illetve hiánya alkalmazási feltételként nyíltan figyelembe vehető. Ezzel szemben 2010 májusában a kormány szervezeti törvény parlamenti vitájában a kormánypárti felszólalók szépenhangzóan a köztisztviselői életpálya részeként a közigazgatási és helyettes államtitkári posztok politikasemlegességéről és politikamentességéről beszéltek, ami a kormány megalakulása után a politikai-bizalmi elvet követő közigazgatási és helyettes államtitkári kinevezésekkel azonnal elhíttelenült.³³ Szó sincs állandóságról és folyamatosságról vagy e tisztségek esetében életpályáról: *miniszterváltáskor mindig lecserélik a közigazgatási államtitkárt is*, a 2010-ben kinevezett 8 közigazgatási államtitkárból a harmadik Orbán-kormány alatt már csak egy áll hivatalban (a Belügyminisztériumban), a több mint 60 helyettes államtitkárból pedig kettő maradt az eredeti helyén.³⁴ (Egy-egy a földművelésügyi és a honvédelmi tárcánál, akikhez még hozzájöhet egy-két minisztériumot váltó helyettes államtitkár.)

A kormány szervezeti törvény szerint a minisztériumokban közigazgatási és politikai státuszban jelző nélküli, de feladatkörük után parlamentinek vagy általánosnak és szakterületért felelősnek vagy szakpolitikainak nevezhető államtitkárok tevékenykednek. 2010-2011-ben szabályozási hiányosságnak láttam, hogy a minisztériumok vezetési struktúrája nem igazodott az új kormány szerkezetéhez, amellyel a korábban megszokottnál kevesebb, de átfogóbb feladatkörrel nagyobb tárca jött létre. De nem csúcsmisztériumi rendszer, hanem a kormány szervezeti törvény a miniszter szerepkörét továbbra is a minisztérium egyszemélyi vezetésével írja le, az államtitkárét – valamiféle autonómia jelzése és „alminiszteri” helyzet nélkül – pedig az ő teljes jogkörű helyettesítésével. Politikai értelemben és a nyilvánosság előtt a szakpolitikai államtitkárok megjelenhetnek a rájuk bízott terület első számú felelőseiként, a miniszter pedig a háttérben maradhat, jogállása azonban egyiküknek sem erről szól. A szabályok a szakpolitikai államtitkár funkciójáról semmit sem mondanak, még csak nem is nevesül a tisztség, azt hogy a kormányzati folyamatokban esetleg viszonylag önállóan – nem csak a miniszter által átengedett jogkörökben – járhat el, semmi sem sejteti. Hozzáteve, hogy a miniszter és szakpolitikai államtitkár viszonya a tisztségeket betöltő személyeken is múlik, képességektől, politikai háttértől, habitustól függően változhat.

hanem-szolgalat-lesz-a-feladatomban/ (2013. november 23.), Lázár: Ötszáz hivatalnok szabotálja a Fidesz sikerét. http://hvg.hu/itthon/20130321_Lazar_Janos_interju_kormany_teljesitmenye (2014. február 17.), Sörözlátéttől a sörgyárig, és a "fehér magyarok" többet keresnek. http://berkeczbalazs.blog.hu/2015/06/12/lazar_oszodi_beszede_szekszardon (2015. június 18.), Orbán: Óriási harcokat vívok a saját kormányzatunkkal. http://index.hu/belfold/2015/03/05/orban_ujabb_oriasi_harca/ (2015. március 7.)

³² Magyar Nemzet, 2017. március 27. 3. o., https://www.nyugat.hu/tartalom/cikk/nemeth_szilard_rezsibiztos_kommunista_soros_gyorgy_korrupcio (2017. március 27.)

³³ Lásd 2010. május 17-én a kormány megalakulásához szükséges alkotmánymódosítás és más törvények parlamenti vitájában Navracsics Tibor expozéját és Salamon László (KDNP) vezérszónoki felszólalását (http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=2&p_felsz=2&p_szoveg=&p_felszig= 2014. április 30.), illetve a kinevezésekről: Államtitkárok regimentje. In HVG, 2010. június 12. 15. o. és Államtitkár-helyettesek légiója. In HVG, 2010. június 19. 14-16. o.

³⁴ Forrás: <http://www.kormany.hu/hu> (2017. november 7.), Herczeg Sándor Így változott az államtitkári gárda 2014 óta. http://polipraktika.blog.hu/2017/01/13/igy_valtozott_az_allamtitkari_garda_2014_ota (2017. november 7.)

(Balog Zoltán 2012-ben vette át az Emberi – eredetileg Nemzeti – Erőforrások Minisztériumának vezetését Réthelyi Miklóstól. Addig a nyilvánosság az oktatás, kultúra vagy egészségügy területén nem annyira a minisztert, hanem inkább a szakpolitikai államtitkárokat érzékelhette ágazatvezetőként.) A helyzet a harmadik Orbán-kormányval sem változott, a minisztériumok vezetési struktúrája csak azzal módosult, hogy 2014-től a kormány szervezeti törvény a miniszter általános helyettesét – szokásosan a parlamenti államtitkárt – miniszterhelyettesnek nevezi.³⁵ Amit különösen érdekessé tesz, hogy 2006-ban a második Gyurcsány-kormány megalakulásakor a miniszterhelyettesi tisztség bevezetését, amely alkotmánymódosítást feltételezett, ellenzékként a mai kormányzó többség megakadályozta, mivel a miniszterhelyettesi tisztség a pártállami berendezkedésre emlékeztetett.³⁶

1. táblázat

A/ A kormányok, az államtitkári kar és a függetlenített kormánybiztosok ciklusonkénti létszáma³⁷

<i>kormány</i>	<i>kormányt ag ebből tárca nélküli miniszter</i>	<i>államtitkár</i>	<i>helyettes államtitkár*</i>	<i>államtitkárok együtt</i>	<i>minisztériumi államtitkári átlag</i>	<i>kormánybiztos</i>
Antall-Boross	17-20 3-6	38	56	94	14 szervre 6,7	2
Horn	14-15 1-2	33	65	98	13 szervre 7,5	6
első Orbán	17-18 2	37	62	99	15 szervre 6,6	8
Medgyessy- és első Gyurcsány	16-18 2	44	75	119	15 szervre 7,9	3-3

³⁵ A módosításról lásd a 2014. évi XXI. törvény 35. §-át.

³⁶ A kérdés a második Orbán-kormány megalakulásához szükséges törvények parlamenti vitájában a miniszterelnök-helyettesi tisztség bevezetése kapcsán ismét előjött. (Lásd Bárándy Gergely országgyűlési képviselő 2010. május 17-ei felszólalását (http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=2&p_felsz=2&p_szoveg=&p_felszig=)).

³⁷ Források: a minisztériumok felsorolásáról szóló törvények és a tárca nélküli miniszterek kinevezési határozatai, valamint 1990-től 2006-ig: Az Antall- és Boross-kormány tisztségviselői almanachja. Miniszterelnöki Hivatal kiadása, Budapest, 1994, A Horn-kormány tisztségviselői almanachja. A Magyar Hivatalos Közlönykiadó kiadása. Budapest, 1998, Az első Orbán-kormány tisztségviselői almanachja. A Magyar Hivatalos Közlönykiadó kiadása, nyomdai példány, Budapest, 2010, A Medgyessy-kormány és a Gyurcsány-kormány tisztségviselői almanachja. A Magyar Hivatalos Közlönykiadó kiadása, Budapest, 2006, A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 2001, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2002, 2006-tól 2010-ig: 2008-as módosításaival a 2006. évi LVII. törvény és a kinevezési határozatok, 2010-2018 között: 180/2010. (VI. 2.) KE, 181/2010. (VI. 2.) KE, 398/2017. (X. 13.) KE, 399/2017. (X. 13.) KE, 36/2010. (VI. 4.) ME, 41/2010. (VI. 7.) ME, 42/2010. (VI. 10.) ME, 43/2010. (VI. 10.) ME, 47/2010. (VI. 18.) ME, 107/2017. (IX. 27.) ME határozat, <http://www.kormany.hu/hu/miniszteriumok>, (2014. február 25. és 2018. január 17.). A kormánybiztosokra a kinevezésükről és feladatkörükről szóló kormányhatározatok és kormányrendeletek.

második Gyurcsány	13-16 <u>1-2</u>	23**	57**	80	13 szervre 6,1	9
Bajnai	16 <u>2</u>	21**	60**	81	13 szervre 6,2	5
második Orbán	10-11 <u>1-2</u>	47+2 miniszterelnő ki biztos	77	124***+2 miniszterelnő ki biztos	9 szervre 14	13
harmadik Orbán	11-14 <u>1-3</u>	58+5 miniszterelnő ki biztos	114	172****+5 miniszterelnő ki biztos	10 szervre 17,7	14

* 2006-2010 között szakállamtitkárok.

** Az engedélyezett államtitkári létszámkeret 34, a szakállamtitkári 80.

*** 2014-ben a lekérdezéskor a szervezeti és működési szabályzatokban előirányzott helyettes államtitkári helyek közül összesen nyolc maradt betöltetlenül: a minisztériumokban a külügyi és a nemzetgazdasági tárca kivételével 1-1, a Miniszterelnökségen pedig 2.

**** 2018-ben a lekérdezéskor a szervezeti és működési szabályzatokban előirányzott szakpolitikai államtitkári helyek közül a Belügyminisztériumban és a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban 1-1 maradt betöltetlen, utóbbinál 1 helyettes államtitkári hely is.

B/ Az államtitkári kar létszáma 2010-2018³⁸

	<i>államtitkár és miniszterelnöki biztos 2017</i>	<i>változás 2014-hez</i>	<i>helyettes államtitkár 2017</i>	<i>változás 2014-hez</i>	összesen 2017	<i>változás 2014-hez</i>	<i>változás 2010-hez</i>
Belügyminisztérium	3	0	9	+5	12	+5	+5
Emberi Erőforrások Minisztériuma	10	0	22	+9	32	+9	+17
Földművelésügyi Minisztérium (2014-ig Vidékfejlesztési)	6	-1	10	+4	16	+3	+3
Honvédelmi Minisztérium	2	0	3	+1	5	+1	0
Igazságügyi Minisztérium (2014-ig Közigazgatási és Igazságügyi)	4	-1	7	-5	11	-6	-10

³⁸ Az adatok a második Orbán-kormány felálláskori, majd a kormányváltáshoz közeli és a harmadik Orbán-kormányt illetően is a ciklus végi helyzetnek felelnek meg. Forrás: 180/2010. (VI. 2.) KE, 181/2010. (VI. 2.) KE, 398/2017. (X. 13.) KE, 399/2017. (X. 13.) KE, 36/2010. (VI. 4.) ME, 41/2010. (VI. 7.) ME, 42/2010. (VI. 10.) ME, 43/2010. (VI. 10.) ME, 47/2010. (VI. 18.) ME, 107/2017. (IX. 27.) ME határozat, <http://www.kormany.hu/hu/miniszteriumok>, (2014. február 25. és 2018. január 17.).

Külgazdasági és Külügyminisztérium (2014-ig Külügy-)	4	+1	11	+5	15	+6	+7
Miniszterelnöki Kabinetiroda (2015-től)	4	+4	2	+2	6	+6	+6
Miniszterelnökség	12+5 miniszterelnöki biztos	+12	18	+7	35³⁹	+19	+29
Nemzetgazdasági Minisztérium	7	0	18	+5	25	+5	+9
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	6	-1	14	+4	20	+3	+0
Összesen	58 + 5 miniszterelnöki biztos	+14	114	+37	172 + 5 miniszterelnöki biztos	+51	+66

C/ Miniszteri biztosok száma a második és harmadik Orbán kormány alatt⁴⁰

<i>Minisztérium</i>	<i>2014</i>	<i>2018</i>
Belügyminisztérium	3	2
Emberi Erőforrások Minisztériuma	9	16
Földművelésügyi Minisztérium (2014-ig Vidékfejlesztési)	1	1
Honvédelmi Minisztérium	1	1
Igazságügyi Minisztérium (2014-ig Közigazgatási és Igazságügyi)	6	5
Külgazdasági és Külügyminisztérium (2014-ig Külügy-)	2	11
Miniszterelnöki Kabinetiroda (2015-től)		0
Miniszterelnökség (2014-től minisztérium)		29
Nemzetgazdasági Minisztérium	3	5
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	22	6
Összesen	47	76

II. Miniszterelnök és a testületi elv, Miniszterelnökség

1. A rendszerváltás alkotmányos berendezkedésében a kormányalakítással, helyettesének megválasztásával, a konstruktív bizalmatlansággal, az Alaptörvénnyel majd megszüntetett kormányprogram jegyzésével és persze – kimondva csak 2006-ban a kormány szervezeti törvényben – a kormánypolitika meghatározásával a miniszterelnök kiemelkedik a kormányból; a másik kormányfői modellel szemben nem „első az egyenlők között”, hanem kormánya élén áll. De a kormánynak ő is tagja, amelynek a miniszterelnöki

³⁹ 4 államtitkár a tárca nélküli miniszterekhez, egy helyettes államtitkár a miniszterelnök-helyetteshez tartozik.

⁴⁰ Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/miniszteriumok> (2014. február 25. és 2018. január 17.)

dominancia mellett is megmaradt a testületi jellege. Ezen nem változtatott az Alaptörvény sem: a miniszterelnökből és a miniszterekből álló kormány [16. cikk (1) bekezdése] döntéshozó testület, amely alkotmányos szerepkörét – tagjai együttesével, jellemzően rendeletekkel, határozatokkal és törvényjavaslatokkal – az ülésein valósíthatja meg. Annyi – a szocializmus kormányzati viszonyaiból megtartott – kivétellel, hogy a kormányügyrendek elvileg korlátok között – kivételesen és feltételekhez kötve, utólagos jóváhagyással vagy felhatalmazással – mindig feljogosították a miniszterelnököt a kormány helyettesítésére, ami azt jelenti, hogy kormányülésen kívül – enyhítőbb ügyrendi fogalmazással a kormány ülései között – egy személyben, de nem a saját nevében, hanem a kormány jogkörében hozhat döntéseket.⁴¹

A miniszterelnöki megnyilvánulásokban, a szabályértelmezésben és újabban a jogi háttérben is az Orbán-kormányokkal új irányt érzékelhetünk, ami miatt az erős kormányfő és a neki alárendelt miniszterek viszonyának már nem elégséges a szokásos jellemzése, hogy nem a kormánynak van miniszterelnöke, hanem neki kormánya. Hozzákíváncskodik, hogy a két szerep egyesítésével és a testület döntéshozó jellegének legkevesebb háttérbe szorításával kormány nélkül is van miniszterelnök, vagy, ha úgy tetszik, ő maga a kormány, aki annak helyébe lépve egyedül is gyakorolhatja a jogait. (A kormány nélküli kormányfő helyzetét szemmel láthatóvá tette 2014-ben a parlamenti választások után a III. Orbán-kormány különlegesen lassú megalakulása, amely a miniszterelnök május 10-ei megválasztásától június 6-ig, a miniszterek eskütételéig tartott. Csaknem egy hónapig Orbán Viktor két minőségében is működött: ügyvezető miniszterelnökként az ügyvezető kormány élén, megválasztott miniszterelnökként kormány nélkül. A folyamat elhúzódásának ésszerű indoka – például a kormányalakítás nehézsége – nincs, hacsak nem a közben lebonyolított európai parlamenti választásokkal magyarázható. Az addigi menetrendben, ahogy a második Orbán-kormány is megalakult, a miniszterelnök megválasztása és a miniszterek kinevezése, majd az eskütétel egy napra esett vagy legfeljebb pár nap különbséggel zajlott le.⁴²) Maga a miniszterelnök 2014-ben a nyilvánosság előtt utalt arra, bár bizonytalan, hogy a kormányon belüli viszonyokra vonatkoztatva vagy más hatalmi ágakhoz képest, hogy nem elegendő a hatásköre, amikor helyzetét az amerikai elnökével összehasonlítva mondta: „*Képzeljék el Magyarországon, amikor a parlament beperelné a magyar miniszterelnököt hatáskörtúllépés miatt, és akkor a bíróság el is ítélné. Meddig tudnék én hivatalban maradni...*”⁴³

Az irányt mindkét ciklusban jelzik a miniszterelnöknek a tőle akár távol is eső, de közérdeklődést kiváltó ügyekben a nyilvánosság előtt kiadott vagy közvetítőkkal nyilvánosságra hozott utasításai, amelyekkel nemcsak az Alaptörvénnyel és a kormány szervezeti törvénnyel megengedett – egyébként bizonytalan tartalmú – feladatmegszabás valósul meg, hanem elvonják vagy megsértik a miniszteri hatáskört.⁴⁴ (Gyakori címzett a belügyminiszter, hogy szélsőjobbaldali rendezvényeket vagy megnyilvánulásokat akadályozzon meg vagy vizsgáljon ki, de hallhattunk a miniszterelnök utasításáról az Illatos úti vegyi hulladék eltávolítása kapcsán is vagy a magyar emberek fenyegetések elleni védelme miatt egy brüsszeli sajtóértekezletről a Magomed-ügyben.⁴⁵ Az

⁴¹ A jelenlegi felhatalmazásra lásd az 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 77. pontját.

⁴² Forrás: http://www.parlament.hu/biz39/kormany_kronologia_90_10.htm (2014. május 26.)

⁴³ Orbán Viktor beszéde a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban 2014. július 26. Tusnádfürdő (Báile Tuşnad). http://www.miniszterelnok.hu/beszed/a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik (2014. július 29.)

⁴⁴ A feladatmegszabásról: Alaptörvény 18. cikk és a 2010. évi XLIII. törvény 18. §.

⁴⁵ <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/a-miniszterelnok-utasitast-adott-a-fajvedo-konferencia-betiltasara> (2014. szeptember 30.), <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/orban-viktor-utasította-a-belugyminisztert-hogy-leljen-fel-zagyva-gyorgy-gyula-antiszemita-fenyegetozese-ugyeben> (2017. június 16.), http://inforadio.hu/belfold/2017/04/26/sorost_es_gyurcsanyt_is_emlegette_brusszelben_orban/ (2017. április 29.), Elviszik a hulladékot az Illatos útról http://index.hu/belfold/2015/04/30/lazar_janos_kormanyinfo6-

emlékezetes amerikai kitiltási ügygel összefüggésben Vida Ildikót, a NAV elnökét a parlamentben szólította fel, hogy perelje be André Goodfriendet, a budapesti amerikai nagykövetség ügyvivőjét, különben leváltja az adóhatóság éléről, ami azonban nem ilyen egyszerű, mert a felmentés nem egészében az ő jogköre, hanem feltételezi a nemzetgazdasági miniszter kezdeményezését.⁴⁶ A hatáskörelvonás tipikus eseteként a brüsszeli terrormerényletek után a belügyminiszter jogkörében eljárva elrendelte az ideiglenes, 2-es fokozatú terrorkészültséget.⁴⁷ A miniszterelnök normatív utasításainak és határozatainak is egyike-másika, amikor miniszterelnöki biztost vagy megbízottat kormánybiztosi szerepkörrel ruház fel, a kormánytól von el hatáskört.⁴⁸ A korábbi ismeretlen miniszterelnöki utasításadási gyakorlat élesen és a civil világban szokatlanul kidomborítja a hierarchiát, amely illeszkedhet egyfajta hatalomgyakorlási és vezetési stílushoz, de esetleges kivételektől eltekintve nem a miniszterek ellenállásának a letörését, hanem feltehetően a vélt vagy valós kommunikációs hatás kiváltását célozza. Mert egyébként a miniszterelnök nyilvános utasítására, ha nem azt kívánja üzeni, hogy a helyén van és kézben tartja az ügyeket – mint a leglátványosabban 2013 nyarán az árvízi védekezés helyszíni irányításakor⁴⁹ –, nincs is szükség, kérései e forma nélkül is teljesülnek.

Az alkotmányos háttérnek megfelel, ha a miniszterelnök birtokos személyben a "kormányom" fordulatot használja, de azt már nem engedi meg, hogy egyes szám első személyben, mintha ő hozta volna meg azokat, beszéljen a kormánydöntésekről. Ami pedig az új irány – a miniszterelnök maga a kormány – még erősebb jelzéseként a harmadik Orbán-kormány alatt többször is előfordul. (A miniszterelnök a devizahiteles mentőcsomag lezárásaként mintegy ezermilliárd forintot a bankoktól átirányított az emberekhez, nyugdíjat emelt és Erzsébet-utalványt küldött, valamint visszavásárolta a MOL 25 %-át.⁵⁰)

2. A kormányfő és a miniszterek viszonyát normatívan az említett 2016-os ügyrendmódosítás igazította az új irányhoz, amely a határozatképességi feltétel, szavazás és szavazási eljárás kiiktatásával a miniszterelnököt állította a döntéshozatal középpontjába. A nem könnyen megérthető és átértelmezett régi formulával: ő mondja ki a kormány döntését, amelyet az új ügyrendi leírás szerint a kormányülésen résztvevők – nemcsak miniszterek, hanem állandó és eseti meghívottak – tanácskozása, majd annak miniszterelnöki összefoglalása előz meg.⁵¹ Ezzel kiesett a döntéshozatal módjaként részletes eljárási

tajekoztatoja/ (2015. május 1.)

⁴⁶<http://www.origo.hu/itthon/20141208-orban-viktor-levaltja-vida-ildikot-ha-nem-perli-be-goodfriendet.html> (2014. december 9.), a hatásköréről lásd a 2010. évi CXXII. törvény 6. §-ának (1) bekezdését.

⁴⁷Lásd az 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről.

⁴⁸ Lásd a 79/2013. (VI. 13.) ME határozatot helyreállítási miniszterelnöki megbízott kinevezéséről és feladatairól és az 1/2015. (VI. 19.) ME utasítást miniszterelnöki biztos kinevezéséről.

⁴⁹<https://www.facebook.com/photo.php?v=10151631743709836&set=vb.298090296092&type=2&theater> (2013. június 14.)

⁵⁰Ezermilliárd forint kerül az emberekhez a bankoktól <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/ezermilliard-forint-kerul-az-emberekhez-a-bankoktol> (2014. november 15.), Nemzeti konzultáció Bözsi néniével. <https://www.facebook.com/orbanviktor/videos/10155121921451093/> (2017. november 9.) Németh Tamás: Mi lett volna, ha Rákosi Mátyás facebookozik? http://index.hu/belfold/2017/05/06/mi_lett_volna_ha_rakosi_matyas_facebookozik/ (2017. május. 6.), <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban-20170707> (2017. július 15.). Érdekes fejleményként az ezermilliárd forint átirányítása a miniszterelnöki interjúról beszámoló MTI közleményben már kormányintézkedésként jelent meg (<http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/devizahitelek-ezermilliard-forint-kerul-az-emberekhez-a-bankoktol> 2014. november 15.).

⁵¹ Lásd az 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat jelenleg hatályos 66. pontját: A Kormány ülésén jelenlévők az előterjesztésről, illetve az egyéb döntést igénylő kérdéssről tanácskozást folytatnak, melyet követően a miniszterelnök összefoglalja a tanácskozás során elhangzottakat és kimondja a Kormány döntését.

szabályaival a szavazás, de még a határozatképesség követelménye is, amelyekkel a kormány testületi jellegét a rendszerváltás előtti és utáni ügyrendek kidomborították.⁵² Addig a nem változó ügyrendi előírások szerint a kormányülés határozatképességének követelménye a kormánytagok több mint felének a jelenléte, a kormánytagokat a döntések meghozatalában egyenlő szavazati jog illette meg, a kormányfő szavazata pedig csak szavazategyenlőség esetén ügydöntő; igen ritka előfordulással, de minisztereivel szemben akár alul is maradhatott. A szabályok azzal fejeződtek be, hogy a kormány döntését a miniszterelnök mondja ki. Ami formális szavazás esetén csak annyit jelentett, hogy a szavazatok megszámlálása után a miniszterelnök rögzíti az elfogadott döntést. Más országok gyakorlatához hasonlóan azonban – az első Orbán-kormánytól általánossá válva – a kormánydöntések nem formális szavazással születtek, amely nem annyira a miniszterelnöki hatalom megerősödésével, hanem sokkal inkább a konszenzusos döntéshozatal igényével és a koalíciós szemponttal magyarázható. Ettől még a kormány nem veszíti el döntéshozó szerepét, informálisan megmaradhat a szavazás, mert koalíciós viszonyok között és erős politikai háttérű kormánytagokkal a miniszterelnök nem engedheti meg magának, hogy csak meghallgatja a minisztereket, hanem a kormányülésen elhangzott vélemények, álláspontok figyelembevételével mondja ki a döntést.

A valóságban történhet másképpen is, hallhatunk hosszú kormányületekről és ott zajló vitáról,⁵³ az új ügyrendi szövegből mégis az jön ki, hogy a kormány nem több konzultatív-tanácsadó testületnél, a döntés joga pedig a miniszterelnököt illeti meg. Ami nem lehet félreértés és nem is igazán újdonság, mert évekkel korábban a Safarov-ügyből (2012-ben az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt Ramil Safarov büntetés végrehajtásának átadása Azerbajdzsánnak) már tudhattuk, hogy a kormány és a kormányfő viszonyát a miniszterelnök az egyik érintett miniszterrel együtt az eredeti ügyrendi szabály alapján is ugyanígy értelmezte.⁵⁴ (Felidézve az érvelést: a miniszterelnök miután vélhetően a közigazgatási és igazságügyi meg a külügyminiszterrel szemben döntött a kiadatásról, az eljárást azzal foglalta össze, hogy minden érintett tárca elmondta a véleményét, majd megszületett a döntés, amelyet „természetesen – mint mindig – a miniszterelnök mond ki, most is így történt.” A külügyminiszter magyarázata szerint, amit a miniszterelnök dönt, az a kormány döntése is, ezért a kormányfő és a kormány döntése között lényegében nincs különbség. A közigazgatási és igazságügyi miniszter nem nyilatkozott, de azt biztos tudta, hogy a hatáskör valójában őt illette meg.)

3. A Miniszterelnökség – helyesebben a kormányzati koordináció és a miniszterelnök szervezeti háttérének – a második és harmadik Orbán-kormányok alatti története, ahogy egyébként az előző négy évben is, röviden a folyamatos változással, az egymást követő át-, szét- és visszaszervezési lépésekkel írható le.⁵⁵ Ezek részletezése nélkül, de kicsit bővebben: 2010-ben a Miniszterelnökség kis létszámmal és szűk – a miniszterelnök kiszolgálására és a

⁵² A legutóbbi ügyrendi szabály az 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 2016-ig hatályos 64-68. pontja.

⁵³ A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatása szerint pl. a 2017. október 26-ai kormányülés délben kezdődött, és még este hatkor is tartott (http://hvg.hu/itthon/20171026_Lazar_Soros_etlapjara_kerult_Magyarorszag 2017. október 28.). 2010-ben tudhattunk a megyei kormányhivatalok felállítása előtt arról a vitáról, hogy mely dekoncentrált szervek kerüljenek be vagy maradjanak kívül. (http://nol.hu/belfold/megahivatalok_megis_van_kormanydotes_az_integraciokrol_, Még egyeztetnek, de januártól létrejönnek a kormányhivatalok.. <http://www.mno.hu/portal/734293> 2010. szeptember 4.)

⁵⁴ Orbán döntött, Jereván megdöbönt. http://index.hu/belfold/2012/09/11/orban_dontott_jerevan_megdobbent/# (2012. szeptember 13.), Martonyi János: hamarosan Budapestre látogat a román külügyminiszter <http://www.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/hirek/martonyi-janos-hamarosan-budapestre-latogat-a-roman-kulugyminiszter> (2012. szeptember 13.) és Népszabadság, 2012. szeptember 13. 2. o.

⁵⁵ A Miniszterelnökségről lásd Franczel Richárd tanulmányát: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között. In Kodifikáció és Közigazgatás, 2016/2. szám, 26-76. o.

kormányzás politikai koordinációjára szorítkozó – feladatkörrel alakult meg, a közigazgatási koordinációt és a kormányzati kommunikációt a kormányzóvivővel a közigazgatási tárcahoz szervezték ki. Mivel ez a felállás nyilván nem hozta az elvárt eredményt, a ciklus közepén továbbra is államtitkári vezetéssel a Miniszterelnökség szerepköre – a kormányzati koordinációt illetően és attól idegen szakmai-szakigazgatási területekkel is – kibővült, amely a harmadik Orbán-kormány megalakulásakor minisztériummá szervezésével és számos további ágazati reszort átvételével teljessé lett. A közigazgatási tárca megszüntetésével a Miniszterelnökség csak átmenetileg az egyedüli kormányzati központ, mert egysége – politikai-személyi okokkal bizonyára megmagyarázhatóan, de szervezeti-szervezési szempontból értelmezhetetlenül – 2015-ben megint felbomlott, amikor (a 2015. évi CXLVIII. törvénnyel) az általános politikai koordinációra önálló minisztériumként létre jött a Miniszterelnöki Kabinetiroda. Kívülálló nem tudhatja, hogy a roppant széles feladatkörű Miniszterelnökség és mellette a Miniszterelnöki Kabinetiroda milyen teljesítményre képesek és hogyan kooperálnak. A valamikori Miniszterelnöki Hivatal húszéves pályájának ismeretében legfeljebb arra emlékezve, hogy működési zavarai mindig a túlméretezettségéből és a széttagoltságából eredtek. (A két minisztériumban közel 2000 fő dolgozik, amihez képest a létszámcúcsát 836 fővel a Medgyessy-kormány alatt elérő és vízfejűnek tartott Miniszterelnöki Hivatal feleakkora sem volt.⁵⁶)

III. A miniszterelnök helyettesítése és a kabinetrendszer

1. A 2010-2014 közötti viszonyok elemzésekor úgy gondoltam, hogy a miniszterelnök-helyettesi tisztség bevezetése nem rendezte át a kormányon belüli viszonyokat, nem keletkezett vele közvetítő-irányítási szint, hanem eredetileg a kormányzati koordinációért felelős miniszter (akkor Navracsics Tibor) mindig létező szerepkörének megerősítését és legalizálását célozta, tárca nélküli miniszterként a KDNP elnökének kinevezése pedig politikai gesztus, amely jelképezte, hogy a második Orbán-kormány mögött pártszövetség áll. (És nem koalíció, amit Lázár János – nyilván a kereszténydemokrata partnernek is címezve – többször aláhúzott.⁵⁷) Ez a harmadik Orbán-kormányval sem változott, amikor – mivel a kormányzati koordinációért felelős Miniszterelnökséget vezető miniszter valamiért erre nem kapott megbízást – a tisztséget most már egyedüli és ismét általános helyettesként Semjén Zsolt tölti be. Ennek előfeltételeként – alapmegbízatásként – tárca nélküli miniszter, amelyhez, ahogy az előző ciklusban is, nem járul tartalom és rejtve marad, mert a kormányzati normákban és gyakorlatban meg fellépéseiben függetlenített miniszterelnök-helyettesként jelenik meg. (Jogszabályban meghatározott reszortja szerint, amely az ő leírásában „... körülbelül: Goethe és a világegyetem...”, nem tárca nélküli miniszterként, hanem a miniszterelnök általános helyetteseként a kormány nemzetpolitikáért felelős tagja, a kormányportál sem a tárca nélküli miniszterek között, hanem miniszterelnök-helyettesként tünteti fel.)

Azt, hogy a harmadik Orbán-kormányban a miniszterelnök-helyettes posztja inkább csak politikai szempontból értékes cím vagy rang, de valójában csak rendfokozat beosztás

⁵⁶ Forrás: 2242/2002.(VIII. 12.) Korm. hat., <http://www.parlament.hu/irom40/15381/adatok/fejezetek/11.pdf>, <http://www.parlament.hu/irom40/15381/adatok/fejezetek/21.pdf> (2018. január 16.)

⁵⁷ Lázár János: Ez nem koalíciós kormány. http://nol.hu/belfold/_ez_nem_avantgarde_torvenyalkotas____-1139021 (2014. június 30.), http://www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezese?p_auth=5Is6oiA7&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finterne%2Ffcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D40%26p_uln%3D4%26p_felsz%3D18%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D18 (2014. június 8.)

nélkül, több körülmény is sejteti. Az egyik, hogy bár a tisztséghez kínálkozna a több tárca koordinálásával járó kabinetvezetés, a 2017-ben létrehozott Családügyi Kabinetben a miniszterelnök-helyettes csak tagként vesz részt, elnöke az emberi erőforrások minisztere.⁵⁸ A másik, ami még furcsább, hogy a kormányfő akadályoztatásakor az ügyrend szerint nem a kinevezett miniszterelnök-helyettes jut szerephez, mert ilyenkor a kormányüléseket nem ő, hanem a kancelláriaminiszter vezeti.⁵⁹ (Ennek gyakoriságáról nincs információ. Érdekes példát mutat Angela Merkel legutóbbi nagykoalíciós kormánya, amelynek 163 üléséből csak négyet vezetett a szociáldemokrata alkancellár.⁶⁰ Hasonlóan, ahogy viszonylag kevés jelentőséghez jutott a miniszterelnök helyettesítése például a Horn- vagy az első Orbán-kormányban.)

2. A kormányügyrend a 2016-os módosításával a kormány mellett politikai döntéshozó szervként definiálja a honvédelmi kivételével az összes tárcára kiterjedő hatókörrel egyidejűleg felállított Stratégiai és Gazdasági Kabineteket, valamint a miniszterelnök vezetésével már 2011-től működő Nemzetbiztonság Kabinetet is, amivel a rendszerváltástól érvényes felfogás elvetésével megengedi abban az értelmében a kabinetkormányzást, hogy a miniszterelnök és kiválasztott miniszterek a kormány jogkörét gyakorolják.⁶¹ Érdekes módon negyedikként a 2017-ben megszervezett – már említett – Családügyi Kabinet nem jutott döntési joghoz. Ebben az esetben visszatérve a hagyományhoz, mert az Antall-kormánytól kezdve – a miniszterek egyenjogúságának az alkotmány-, majd az alaptörvény-szövegben is rögzített elvére visszavezethetően – általában betartották, hogy a kormányzati koordinációra szervezett és kormánytagokból álló számos kabinet vagy más testület – még a miniszterelnök vezetésével sem – nem veheti át a kormány funkcióját, formailag csak a döntéseinek előkészítésére hivatott. (Az elvet a kormány felépítésének korábban felidézett szabálya mondja ki jelenleg is: kormánytagok a miniszterelnök és a miniszterek, akik vezethetnek tárcat vagy lehetnek tárca nélküliek, de jogállásuk egyenlő, nincs közöttük hierarchia.)

2010-ben még úgy látszott, hogy a kevés és átfogó feladatkörű minisztérium szervezésével leegyszerűsített kormánystruktúra miatt az elődeihez képest jelentősen karcsúbb második Orbán-kormányban nincs szüksége helyette formálisan vagy informálisan eljáró szűkebb összetételű miniszteri testületekre, kabinetekre és kormánybizottságokra, hanem 10-11 tagja a döntéseket együttesen hozza meg. Az irány hamarosan megváltozott, és 2011-ben a kormánystruktúra törvény biztosította a feltételt a kabinetkormányzáshoz, mert lehetővé tette, hogy a kabinet és a kormánybizottság akár kormányrendelettel is ügydöntő jogkörhöz jusson.⁶² Utána állt fel néhány évre az uniós források kézben tartására a miniszterelnök vezetésével (két miniszterrel és a Miniszterelnökséget vezető államtitkárral) a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság.⁶³ Kialakult a harmadik Orbán-kormány kabinetjeinél is alkalmazott – egyébként a Horn-kormány alatt már rövid ideig kipróbált⁶⁴ – technika, amelynek az a lényege, hogy a kormánydöntéseket formailag nem ezek a testületek hozzák meg, hanem javaslatuk alapján kormányt helyettesítő jogkörében egy személyben a miniszterelnök adja ki. (Ezek semmiben nem különböznek a kormányülésen testületileg

⁵⁸ Lásd az 1569/2017. (VIII. 28.) Korm. határozatot a Családügyi Kabinettről.

⁵⁹ Lásd az 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 62. pontját.

⁶⁰ <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/09/2017-09-21-letzte-sitzung-kabinett-statistik.html> (2017. november 19.)

⁶¹ Lásd az 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 1/A. és 90/A. pontját, illetve a kabinetrendszerrel Franczel Richárd hivatkozott írását (i. m. 33-38. o.).

⁶² Lásd az 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozatot és a 2011. évi CCI. törvény 360. §-ának (27) bekezdését.

⁶³ Lásd a 140/2012. (VII. 2.) Korm. rendeletet, az 1221/2012. (VII. 2.) és az 1251/2012. (VII. 19.) Korm. határozatot.

⁶⁴ Lásd az Európai Integrációs Kabinettről szóló 1045/1998. (IV. 3.) Korm. határozatot.

elfogadott rendeletektől vagy határozatokról, számuk, ahogy a korábbi kormányok alatt sem, nem ismert.)

A hivatalos magyarázatok szerint az újfajta kabinetek beállítása a jobb döntés-előkészítéssel hatékonyabbá teszi a kormányzást, és ezzel a kormányülések is egyszerűsödnek, rövidülhetnek, akár ritkulhatnak is.⁶⁵ (Utóbbi szempont meg is jelent az ügyrendmódosításban: az addigi hetenkénti helyett csak a rendszeres ülésezést irányozza elő.⁶⁶ Az ülések időtartamáról nincs adat, de a Miniszterelnökség miniszterhelyettese szerint előfordult egész napos is, amihez csak érdekességként, mert a versengésnek ezen a téren nincs értelme, és nem a kormányzás, hanem legfeljebb a döntés-előkészítés minőségéről mond valamit, a Merkel-kormány ülései átlagosan 33 percesek, a leghosszabb is alig tartott tovább másfél óránál.⁶⁷) Másképp értékeli a kormánykritikus média, amely a kabinetrendszerben azt látja, ahogy 2010-ben a miniszterelnök-helyettesi tisztségben is, hogy az operatív ügyektől megkímélt kormányfőt félprezidenciális vagy prezidenciális magasságokba emeli.⁶⁸ Ami valószínűleg túlzás, a folyamatból nem marad ki a döntéseket meghozó miniszterelnök, aki – bármi volt a célja, ez is az eredmény – a változtatással a testületi elv rovására még továbberősödött, a két ügydöntő kabinet összesen három állandó tagja – az igazságügyi, a Miniszterelnökséget vezető és a nemzetgazdasági miniszter – pedig mintegy csúcsminiszterként a többi kormánytaghoz képest jelentős többletbefolyást szerzett. Utóbbi két miniszter kabinetvezetőként azzal is, habár a gyakorlatban lehet kollegiálisabb és demokratikusabb, hogy a Gazdasági és a Stratégiai Kabinetben a döntéshozatali eljárás a kormányéval egyező: tanácskozás – elnöki összefoglaló – a döntés elnöki kimondása. (Az előterjesztő miniszter eseti tagként jelenik meg a kabinet ülésén. Nem mellékesen az új kabinetek mindegyikében állandó meghívott vagy tag a miniszterelnök kabinetfőnöke, azaz a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter.) Szaktárcáikat leértékeli, hogy a kabinetrendszerből kimaradt a földművelésügyi és a nemzeti fejlesztési miniszter, sőt eredetileg nem jutott hely a miniszterelnök-helyettesnek és az emberi erőforrások miniszterének sem, akiket utóbb – mintegy vigaszágon és csak tanácskozási fórumként – a Családügyi Kabinet kárpótol.

2. táblázat

*Kabinetek és kabinetvezetők az egyes kormányciklusokban*⁶⁹

⁶⁵ Két kormánykabinet jön létre. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/magyarorszagnak-a-biztonsag-a-legfontosabb> (2016. július 8.), Baka F. Zoltán-Lambert Gábor: Nincs ingyenpénz. Figyelő, 2016/31. szám, 18-19. o., Baka F. Zoltán – Lambert Gábor: Varga Mihály interjú: Nincs szükség bűvészi trükkre. Figyelő, 2016/51-52. szám, 29. o.

⁶⁶ Lásd az 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 2. pontját.

⁶⁷ Brückner Gergely: Terminátor? Ha kell vállalom. Figyelő 2016/43. szám 13. o., <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/09/2017-09-21-letzte-sitzung-kabinet-statistik.html> (2017. november 19.)

⁶⁸ Például: Kálmán T. Attila - M. László Ferenc: Megy a játék Lázárral, Orbán kettévágja a kormányt. Népszabadság, 2016. július 8. 2. o., http://hvg.hu/itthon/20160708_ket_kabinet_kormanyzas_orban_lazar_varga_mihaly (2016. július 8.), Csuhaj Ildikó: Orbán kezd megint elszállni, pedig egyszer már megbukott. <http://nol.hu/belfold/orban-kezd-megint-elszallni-pedig-egyszer-mar-megbukott-1624759> (2016. július 23.).

⁶⁹ Forrás: a kabinetekre vonatkozó határozatok: 1001/1990. (VII. 5.) Korm. határozat, 1044/1990. (X. 26.) Korm. határozat, 1007/1992. (I. 24.) Korm. határozat, 1015/1993. (III. 3.) Korm. határozat, 1069/1994. (VII. 29.) Korm. határozat, 1108/1998. (VIII. 13.) Korm. határozat, 1107/2002. (VI. 18.) Korm. határozat, 1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat, 1044/2007. (VII. 1.) Korm. határozat, 1047/2009. (IV. 13.) Korm. határozat, 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat, 1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat, 1399/2016. (VII. 21.) Korm. határozat, 1569/2017. (VIII. 28.) Korm. határozat.

<i>kormány</i>	<i>kabinet</i>	<i>kabinetvezető</i>
Antall- és Boross-kormány	1. gazdasági 2. nemzetbiztonsági 3. ifjúságpolitikai 4. humánpolitikai 5. ifjúság- és humánpolitikai	1. pénzügyminiszter 2. miniszterelnök 3. ifjúságpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter, majd a honvédelmi miniszter 4. tudáspolitikai tevékenységet felügyelő tárca nélküli miniszter 5. egészségügyi miniszter
Horn-kormány	1. gazdasági 2. nemzetbiztonsági 3. európai integrációs 4. kormánykabinet	1. pénzügyminiszter 2. belügyminiszter 3. miniszterelnök 4. miniszterelnök
Orbán-kormány	1. gazdasági 2. nemzetbiztonsági 3. kormánykabinet	1. gazdasági miniszter 2. belügyminiszter 3. miniszterelnök
Medgyessy-kormány	1. gazdasági 2. társadalmpolitikai 3. integrációs 4. ifjúsági és oktatáspolitikai 5. kormánykabinet	1. pénzügyminiszter 2. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter 3. külügyminiszter (eredetileg miniszterelnök) 4. miniszterelnök 5. miniszterelnök
első Gyurcsány-kormány	1. gazdasági 2. társadalmpolitikai 3. nemzetbiztonsági 4. európai ügyek 5. fejlesztéspolitikai	1. pénzügyminiszter 2. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter 3. honvédelmi miniszter 4. európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter 5. miniszterelnök
második Gyurcsány-kormány	1. gazdasági 2. társadalmpolitikai 3. nemzetbiztonsági 4. fejlesztéspolitikai 5. kormánykabinet	1. pénzügyminiszter 2. szociális és munkaügyi, majd a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter 3. Miniszterelnöki Hivatal vezető, majd a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter 4. nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter 5. miniszterelnök
Bajnai-kormány	1. gazdasági 2. társadalmpolitikai 3. nemzetbiztonsági 4. kormánykabinet	1. pénzügyminiszter 2. a társadalmpolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter 3. a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter 4. miniszterelnök
második Orbán-kormány	1. nemzetbiztonsági 2. más névvel, de kabinetfunkcióval: Nemzeti	1. miniszterelnök 2. miniszterelnök

	Fejlesztési Kormánybizottság	
harmadik Orbán-kormány	1. nemzetbiztonsági 2. stratégiai 3. gazdasági 4. családügyi	1. miniszterelnök 2. Miniszterelnökséget vezető miniszter 3. nemzetgazdasági miniszter 4. emberi erőforrások minisztere