

KOSZTRIHÁN DÁVID<sup>[1]</sup>

## Kiszámítható változás? – A miniszterelnöki háttérapparátus mérlege a kormányzati ciklus végén

### ABSTRACT

The governmental center functioning as the Prime Minister's background apparatus is, by its nature, tasked with political management, understood as the coordination and balancing of sectors, decision-making levels, and institutional actors. The Prime Minister's background apparatus serves as an instrument of executive authority and, owing to its close proximity to the decision-maker, is characterized by continuous operational fine-tuning. The present analysis constitutes a continuation and follow-up to my article published in the 2024/2 issue of this journal. Within this framework, I review the institutional and functional adjustments introduced during the current government cycle and outline potential scenarios in the post-electoral period.

**Keywords:** whole-of-governance ■ government center ■ prime minister  
■ government-type

### I. ELŐSZÓ

A Jog-Állam-Politika 2024/2. lapszámában megjelent munkámban<sup>[2]</sup> több, a hazai kormányzati rendszer témájában gondolkodó szerző<sup>[3]</sup> által indított párbeszédhez igyekeztem hozzájárulni. A miniszterelnöki háttérapparátus, konkrétan a kormányzati központ témájában írt cikkemben a 2010-től datált intézménytörténet áttekintése mellett rávilágítottam a kormányzati központ kialakításának körülményeire,

[1] PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, davidkosztrihan@gmail.com.  
MTMT: 10079494.

[2] Kosztrihán, 2024.

[3] A teljesség igénye nélkül ld. Franczel, 2016; Kaiser, 2018; Kis, 2022; Sárközy, 2015; Stumpf, 2022; Szalai, 2019.

annak folyamatosan változó, fluid keretrendszerére, valamint az ebben a keretben operáló szereplők önmagukban, egymáshoz, illetve a kormányfőhöz mért viszonyára, amely mellett felvázoltam az intézmény jövőjének lehetséges forgatókönyveit. Utóbbi kapcsán főbb állításaim a következők voltak:

- az elnöki esedő<sup>[4]</sup> rendszerek<sup>[5]</sup> velejárója a kormányzati központok kialakulása, hiszen a kormányfő közvetlen közelébe kerülő területek számának emelkedésével<sup>[6]</sup> növekszik a koordináció iránti igény
- a nemzetközi térben<sup>[7]</sup> tapasztalt minták és a totalizálódó kormányzás<sup>[8]</sup> hazai formájaként<sup>[9]</sup> rögzítettem a kormányzati központ intézményét, amely a Kormány feladatainak közel harmadáért felel
- a politikai – szakpolitikai – közigazgatási funkciók<sup>[10]</sup> megfelelő szétválasztásával a miniszterelnök – politikai veszélyek<sup>[11]</sup> kizárása mellett – sikerrel súlyozta újra a napi kormányzati terheket, amelynek nyomán nagyobb mozgástér áll rendelkezésre a stratégiai dimenzióban való működésre
- az intézményi stabilitás korlátozottságának<sup>[12]</sup> cáfolatául<sup>[13]</sup> kilátásba helyeztem a kormányzati központ feladat- és hatásköreinek bővülését.

Korábbi munkám kéziratát a 2022–2026 közti kormányzati ciklus, így az V. Orbán-kormány megbízatásának felénél, 2024 februárjában zártam le. Az azóta eltelt két esztendőben a kormányzati központ intézményének működésére több változás is hatást gyakorolt, így a Kormány mandátumának végéhez közeledve időszerű az eszközölt módosítások mérlegre helyezése és értékelése. Írásom ennek értelmében egy logikai keretben értelmezendő korábbi munkámmal, annak folytatása kiegészítéseként szolgál, egyben szerves egészként épül be a Nemzeti Közszoigálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában végzett kutatásomba, amelynek fókuszában a hazai kormányzati rendszer átfogó vizsgálata áll.

[4] Pogutke – Webb, 2005.

[5] Az „elnökiesedő” kifejezést a prezidencializáció folyamatának szinonimájaként használom, amely sokkal inkább a kormányfő politikai kiemelkedésének jelentését hordozza, semmint az alkotmányjogi értelemben vett elnöki rendszerre való áttérést implikálja. A sajtóban megjelentekkel ellentétben az álláspontom az, hogy nincs relevanciája egy ilyen kormányformát érintő felvetésnek.

[6] Lásd Szalai, 2019, 9.

[7] Dommet – Flinders, 2015.

[8] Kis, 2022.

[9] A kifejezést a kormányzati cselekvőképesség megőrzése és teljesítőképesség fenntartása érdekében kifejtett erőfeszítések fényében használom, amely alapvetően a társadalmi túlkövetelésre adott reakció. Ld. Cs. Kiss, 2021.

[10] Franczel, 2016.

[11] Stumpf, 2006.

[12] Tóth, 2018, 9.

[13] A szerző munkájában helyesen világít rá a kormányfő személy- és nem pedig intézményközpontú személyzetpolitikájára.

Ennek jegyében jelen munkámban áttekintem a kormánystatútum módosításainak tartalmát, politikai súlyát, mérlegelem a rendelet további módosításának lehetőségét, illetve kitekintek a kormányzati cikluson túlra.

## II. KÖTÖTTPÁLYÁS (?) KORMÁNYZÁS

A Kormány feladat- és hatásköre a végrehajtott hatalom általános szerveként mindarra kiterjed, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Ezzel összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy a Kormány általános politikáját – az alkotmányban rögzített államcélukhoz igazodva, az államcélok és -funkciók által határolt értelmezési keretben, a kormányalakítására felhatalmazott politika párt vagy pártok programjának megvalósítása érdekében – a miniszterelnök<sup>[14]</sup> határozza meg. Az Alaptörvény nem rögzíti e jog gyakorlásának formáját, mikéntjét, a kormányfő diszkrecionális jogkörét<sup>[15]</sup> megteremtve döntési szabadságot garantál, amely álláspontot szerint a kormányfő jogi és politikai felelősségét<sup>[16]</sup> kiegyensúlyozó rendelkezés. E döntési kompetencia keretében az Alaptörvény felhatalmazza a miniszterelnököt az államigazgatás különböző ágazatainak irányítására az általános politika keretei között, így tulajdonképpen szabadmandátumot biztosít számára például – a tanulmány szempontjából elsősorban releváns – szervezetalkítás tekintetében.<sup>[17]</sup> Nem mellékes szempont, hogy a kormányfő alkotmányjogi kontrolljaként szolgáló országgyűlési többség a politikai stabilitás záloga is egyben.

Korábban a Kormány belső feladatmegosztását fluidként jellemeztem, állítasomat a jelenlegi, illetve a 2018–2022 kormányzati ciklus feladat- és hatásköreit rögzítő kormányrendelet módosításainak számára alapozom, amely tágitott időhorizonttal<sup>[18]</sup> izgalmas képet mutat.

A vizsgált kormányrendeletek a következők:

- 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
- 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

[14] A „richtlinienkompetenz” kapcsán lásd bővebben Stumpf, 2015, 10.

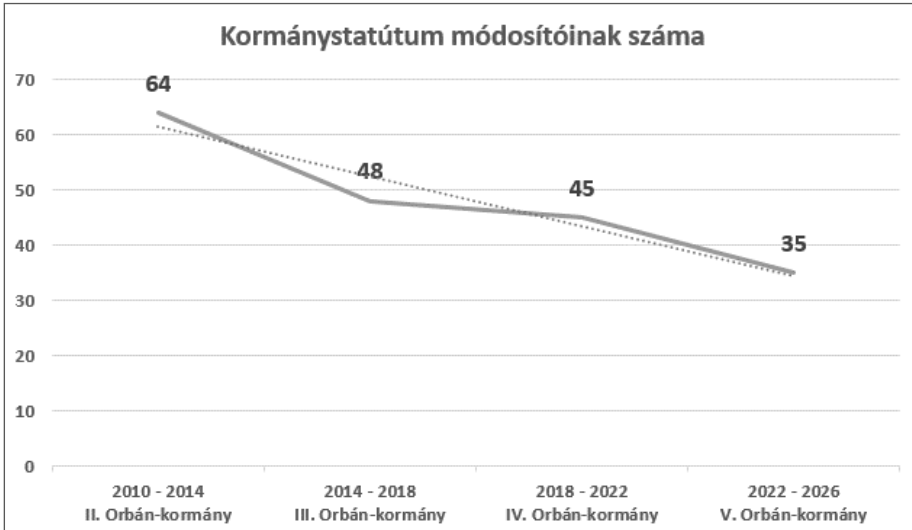
[15] Érdemes visszatekintetünk a II. Orbán-kormány hivatalba lépésére, illetve a 2010. május 22-én benyújtott Nemzeti Együttműködés Programjára, amelynek benyújtója Orbán Viktor. Lásd H/47. számú iromány.

[16] A hazai alkotmányos keretrendszer s hagyomány okán a kormányfő a mindenkori parlamenti többségnek tartozik politikai felelősséggel. Lásd az Alaptörvény 21. cikkét (bizalmatlansági indítvány).

[17] Kontrollként szolgálhat az Országgyűlés többsége pl. a minisztériumok felsorolásáról szóló törvény szavazásán. A felvetés természetesen hipotetikus, inkább jogi lehetőség, mintsem politikai realitás.

[18] Jelen, illetve az előző cikk témájából fakadóan kézenfekvő volna 2018-tól napjainkig meghatározni a vizsgálat időkeretét, ugyanakkor az intézményi stabilitással kapcsolatos megításaim alátámasztásához 2010-től fogom vizsgálni a kormánystatútumok módosításainak számát.

- 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről



1. ábra: A 2010 – 2022 közti<sup>[19]</sup> kormánystatútumok módosítórendeleteinek száma  
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)

Az 1. ábrán látható számok aggregált adatokból állnak össze, amelyek között nem teszek különbséget az adott kormányzati ciklusban feladatokat ellátó Kormány érdemi működését befolyásoló módosítások, esetleg a Kormány átszervezésével járó, illetve a technikai változások között.

Habár kormányzati központról 2018-tól beszélhetünk, miniszterelnöki háttérapparátus természetesen ezt az időpontot megelőzően is működött, így tekintettel arra, hogy 2010 óta szakadatlanul Orbán Viktor látja el a kormányfői feladatokat, könnyen arra a következtetésre juthatunk, hogy a napjainkra kiépített struktúra követi le leginkább a kormányfő működését, hiszen a statútum átszabásainak száma közel a felére zuhant 16 éves időtávon. Érdekeség, hogy míg a 2014-ben megrendezésre került választásokat közvetlenül<sup>[20]</sup> megelőzően módosításra került a feladat- és hatásköröket rögzítő rendelet, 2018-ban és 2022-ben nem láttunk hasonlót.

[19] Az ábra az njt.hu oldal vonatkozó kormányrendeletek aloldalán elérhető adatokat tartalmazza a közlőnyállapothoz képest.

[20] Jelen kifejezést 3 hónapos, egy negyedéves terminusra alkalmazom.

Jelen időpillanat az Orbán Viktor miniszterelnök kormányzását támogató háttérapparátus szempontjából lehetőséget kínál korábbi tipizálásunk<sup>[21]</sup> átgondolására, felülvizsgálatára. A megszakítás nélküli, 16 éves kormányzás nagytárlójából jól kivehető, hogy az intézményi evolúció valójában háromsztatú, így:

1. 2010 – 2012 – Klasszikus titkársági modell
2. 2012 – 2016 – Duális háttérapparátus
3. 2018 – 2026 – Kormányzati központ

Amennyiben elfogadjuk az állítást, miszerint a Kormány feladat- és hatásköreiről szóló kormányrendelet ciklusonkénti módosításainak számából következtethetünk a szervezeti stabilitásra, úgy magától értetődő a kormányzati központtal kapcsolatos kormányfői elvárások teljesülése, a „működő recept” megtalálása is. Vélelmezve, hogy a jelen kézirat elkészültét követően nem, vagy csak elhanyagolható számú alkalommal kerül módosításra a jelenleg hatályos kormányrendelet, úgy az utóbbi 16 év legstabilabb feladatkiosztással működő kormányának praxisát láthattuk 2022–2026 között, amely természetesen nem volt korrekcióktól sem mentes.

### III. A KORMÁNYZATI KÖZPONT AKTUALITÁSAI

Korábbi munkámban<sup>[22]</sup> felhívtam a figyelmet a kormányzati központot is érintő módosító kormányrendeletekre, amelyekből szám szerint 8 jogszabályt rögzítettem. E kormányrendeletek vegyesen vonatkoztak hatáskörök áthelyezésére, a belső munkastruktúra kisebb-nagyobb ívű átszabásaira, de technikai jellegű módosításokat is azonosítottam. A kézirat lezárását követő szűk két esztendőben – 2025 decemberével bezárólag – 7 további olyan kormányrendelet emelhető ki, amely a miniszterelnöki háttérapparátus működését érinti.<sup>[23]</sup>

[21] Az eredeti felosztás Franczel Richárdtól származik, gondolatait kiegészítve foglaltam állást a kérdésben korábbi munkámban.

[22] Kosztrihán, 2024, 5. 1. táblázat

[23] Jól tükrözi a kormányzati központ súlyát, hogy a ciklusban a státútumot érintő változtatások közel fele a kormányzati központ működését érinti.

Időszak	Kormányrendelet	Érintett szervezeti egység <sup>[24]</sup>	Hatáskör
2022 - 2026	307/2022. VIII.11.) Korm. rendelet 15. §-a	MK	Digitális Magyarország Ügynökség Zrt.
	579/2022. (XII.23.) Korm. rendelet	MK	útdíj-fizetési szolgáltatások
	531/2023. (XII.5.) Korm. rendelet 1. §-a <sup>[25]</sup>	MKI	általános hatáskörű döntéshozó szervek döntéseinek jóváhagyása
	310/2023. (VII.14.) Korm. rendelet 18. §-a	MK	Egységes Digitális Rádiótávközlő Rendszer
	314/2023. (VII.17.) Korm. rendelet 23. § a)	MK	technikai módosítás
	531/2023. (XII.5.) Korm. rendelet 2. §	MK	politikai igazgató kabinettagsága
	556/2023. (XII.12.) Korm. rendelet 3. §	MK	Hungaroringgel kapcsolatos feladatok
	599/2023. (XII.22.) Korm. rendelet 16. és 18. §-a, valamint a 42. § a) pont <sup>[26]</sup>	MKI, MK és ME	hatáselemzési rendszer (MKI) közigazgatási minőség és személyzetpolitika, fejlesztés és szervezés, helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete, ingatlan-nyilvántartás és térképészet elvonása (ME) <sup>[27]</sup> turizmus és vendéglátás elvonása (MK) <sup>[28]</sup>
	57/2024. (III.13.) Korm. rendelet 1-4. §	NBF	a nemzetbiztonsági főtanácsadó megjelenése a kormányrendeletben, illetve a kormányzati központ fejezetben

[24] A kormányzati központban működő szervezeti egységeket a következők szerint rövidítem: Miniszterelnökség (ME), Miniszterelnöki Kabinetiroda (MK), Miniszterelnöki Kormányiroda (MKI), politikai igazgató (PI), nemzetbiztonsági főtanácsadó (NBF).

[25] Nem közvetlenül központ, de a miniszterelnök feladat- és hatáskörét érinti.

[26] Korábban megjelent cikkemben jelen kormányrendelet megjelenésének időpontjáig vettem számba a módosításokat.

[27] A feladat- és hatáskörök az újonnan megalakuló Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztériumhoz kerültek.

[28] A feladat- és hatáskörök az újonnan megalakuló Nemzetgazdasági Minisztériumhoz kerültek.

<b>2022 - 2026</b>	172/2024. (VII.2.) Korm. rendelet <sup>[29]</sup>	MK, MKI, NBF	vezénylési feladatok kormánytisztviselők számára (MKI) személyiadat- és laccímnyilvántartás, külföldre utazás szabályozása, koncessziókkal kapcsolatos feladatok (MK) védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása, összehangolt védelmi tevékenység kezdeményezése, a miniszterelnök ágazati felkészítése (NBF)
	176/2024. (VII.7.) Korm. rendelet 29. §	MKI	technikai módosítás
	3/2025. (I.23.) Korm. rendelet 3.§	ME	Hungaroringgel kapcsolatos feladatok elvonása
	21/2025. (II.24.) Korm. rendelet 1-22. §	ME, MK	szakpolitikai feladatok elvonása, profiltisztítás
	24/2025. (II.27.) Korm. rendelet 89. §	NB	technikai módosítás
	28/2025. (II.27.) Korm. rendelet 3-4. §	MK, ME	technikai módosítás

1. táblázat: A kormányzati központ feladat- és hatásköreit módosító kormányrendeletek listája<sup>[30]</sup>

(Forrás: a szerző saját szerkesztése)

A 7 felsorolt kormányrendelet áttekintését követően megállapíthatjuk, hogy azok közül 4 vagy jogtechnikai, vagy szakpolitikai feladatkört<sup>[31]</sup> elvonó változtatás, ugyanakkor 3 mélyreható vizsgálatot érdemel, hiszen azok külön-külön, de egymás vonatkozásában is hordoznak tanulságokat. A ciklus második felében a kormányzati központ működését mélyen érintő kormányrendelet-módosítások időrendi sorrendben a következők:

1. A miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójaival kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról szóló 57/2024. (III.13.) Korm. rendelet
2. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 172/2024. (VII.2.) Korm. rendelet
3. A Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét érintő egyes rendeletek módosításáról szóló 21/2025. (II.24.) Korm. rendelet

[29] A kormányzati központot érintő változtatásokon túl a rendelet újabb hatáskört állapított meg az építési és közlekedési miniszter részére, illetve hatásköröket adott a nemzetgazdasági miniszternek, valamint az energiaügyi miniszternek. Későbbi, ugyanakkor rögzítendő változás, hogy ez év decemberében a Pénzügyminisztérium beolvadt a Nemzetgazdasági Minisztériumba.

[30] A táblázat az 57/2024. (III.3.) Korm. rendelettel kezdődően korábban felhasznált táblázatom frissítésekkel kiegészített, újabb változata.

[31] Lásd a Hungaroring feladatkörét elvonó 3/2025. (I.23.) Korm. rendeletet.

A nemzetbiztonsági főtanácsadóval összefüggésben kibocsátott rendelet értelmezéséhez először érdemes egy pillantást vetnünk a 2024. II. törvény szövegére,<sup>[32]</sup> amely 7 további törvényt módosító salátatörvény, origója mégis a hazai kormányzati rendszerben nóvumot jelentő nemzetbiztonsági főtanácsadói feladatkör létrehozása. A törvény 7.§-a módosítja a kormányzati igazgatásról szóló törvény politikai felsővezetők<sup>[33]</sup> vonatkozó bekezdését, beemelve oda a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadóját.<sup>[34]</sup> A jogszabály szövege feltételes módban fogalmaz, a miniszterelnök diszkrecionális jogkörébe utalva a főtanácsadó kinevezésének lehetőségét. Kinevezése esetén feladata a miniszterelnök és a Kormány döntéseinek támogatása polgári nemzetbiztonsági és hírszerzési tevékenység, rendészeti, bűnmegelőzési, bűnügyi, közbiztonsági feladatok, valamint honvédelmi kérdésekben. Munkáját az általános politikai koordinációért felelős miniszter apparátusában végzi, abban főtanácsadói kabinet, titkárság és Nemzetbiztonsági Iroda segíti.

Figyelemre méltó a törvény általános indokolása, hiszen a veszélyek kora<sup>[35]</sup> miatt a Magyarországot érő, egyre komplexebb kihívások kezelését, illetve az azokra adott válaszok előkészítését és koordinációját helyezi a nemzetbiztonsági főtanácsadó<sup>[36]</sup> feladatkörébe. A törvény magyarázata párhuzamosságokat mutat a 2018-ban benyújtott, a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény általános indokolásával, amely először rögzítette a kormányzati központ fogalmát és magyarázta annak szükségességét.

Összhangban a törvény szövegével, az 57/2024. (III.13.) Korm. rendelet módosítja az ekkor hatályos statútumot, cizellálva abban a nemzetbiztonsági főtanácsadó feladatait és felelősségi köreit. A 46/A. § (1) szerint a miniszterelnök és a Kormány kijelölése szerint elláthat bármely, a Kormány feladatkörébe tartozó kiemelt fontosságú védelmi kül- és belpolitikai, honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendészeti, idegenrendészeti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, büntetés-végrehajtási, katasztrófavédelmi vagy egyéb rendvédelmi szakpolitikai feladatot, ami igen széleskörű felhatalmazást jelent, átfedésben van több minisztérium feladatkörével is. További fontos felhatalmazást jelent a Védelmi Tanács üléseinek vezetése.<sup>[37]</sup>

[32] A törvényjavaslatot február 26-i benyújtást követően 27-én 134 igen, 51 nem, 10 tartózkodás mellett fogadta el az Országgyűlés.

[33] A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 3.§ (3) bekezdése.

[34] Érdemes megjegyeznünk, hogy a nemzetbiztonsági főtanácsadó, mint kategóriája – hasonlóan a két évvel korábban beemelt politikai igazgatóhoz – a törvény szövege alapján minisztertől „kevesebb”, ugyanakkor államtitkártól „több”, amit tükröz a kormányzati központban végzett feladata is.

[35] Az indokolás vonatkozó szövege a kormány kommunikációjának visszatérő eleme.

[36] Az általános indokolás kiter arra is, hogy nemzetközi minták szolgáltak alapul az előkészítő munka során. A szerző álláspontja szerint az amerikai „National Security Advisor” jelenti a kiindulópontot.

[37] A miniszterelnök jelenléte esetén a kormányfő elnököl.

Értelmezésem szerint a nemzetbiztonsági főtanácsadó tisztségének kialakításával a kormányfő szándéka egy olyan politikai felsővezetői<sup>[38]</sup> feladatkör kialakítása volt, amelynek a terület politikai és szakpolitikai jelentősége miatt kizárólagos fókusszal kell rendelkeznie, és amelynek a kormányfő közvetlen közelében kell ellátnia feladatát az információáramlás gyorsaságának fenntartása, így végső soron a hatékony döntéshozatal támogatása miatt. A tisztség betöltése kapcsán jelentőséggel bír annak személyi oldala, hiszen a kormányfő „kipróbált” kollégáját bízta meg, immár politikai-szakpolitikai funkcióban.<sup>[39]</sup>

A nemzetbiztonsági főtanácsadó 2024. márciusi megjelenését követően a következő nagyívű átszervezésre ez év nyarán került sor, ennek keretét a 172/2024. (VII.2.) Korm. rendelet adta meg. Általánosságában elmondható, hogy a kormányzati központot részben érintette a változás, a szaktárcák működését ugyanakkor nagyban befolyásolta a kormány jelen döntése.<sup>[40]</sup>

A módosító a statútum 8. §-át egy új bekezdéssel egészítette ki, felhatalmazva a személyügyi központként működő Miniszterelnöki Kormányirodát arra, hogy közigazgatási államtitkárát támogassa a kormánytisztviselők kérelmezett vezényletével összefüggő feladatok ellátásában, amely technikai módosításnak mondható. A rendelet a Belügyminisztériumtól a Miniszterelnöki Kabinetiroda felelősségi körébe helyezte a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, valamint a külföldre utazás szabályozásának feladatkörét, illetve a 9/A. § mint új alcím beillesztésével a minisztert jelölte meg például a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás kötvénnyilvántartó szerveként, de a közlekedési előéleti pontrendszert nyilvántartó szerveként egyaránt<sup>[41]</sup>, amely mellett koncessziókra vonatkozó feladatok is kerültek a miniszterelnök kabinetfőnökének portfóliójába.

Mindösszesen 4 hónappal az intézmény kialakítását követően a jelenleg vizsgált kormányrendelet további feladatokat rögzített a nemzetbiztonsági főtanácsadó felelőségeként. Új elemként jelenik meg a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával kapcsolatos kormányzati koordinációs feladatok ellátása, a Kormány feladatkörében érintett tagjainak védelmi tevékenységére vonatkozó összehangolása, valamint a miniszterelnök szakterületi felkészítése, illetve a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók vezényletével és áthelyezésével kapcsolatos rendvédelmi feladatok ellátása.

Habár nem a kormányzati központ működéséhez kapcsolódik, érdemes rögzítenünk, hogy számos további változtatást eszközölt a módosító rendelet, így

[38] Az utóbbi tizenhat évben a biztonsági és nemzetbiztonsági kérdések több területhez, így a Miniszterelnökséghez vagy a Miniszterelnöki Kabinetirodához is tartoztak, ugyanakkor e szervezetek politikai felsővezetője nem kizárólagosan ezekért a területekért felelt. Állításommal egybecseng Márton Balázs cikkének konklúziója, aki munkájában kitér a 2024-et megelőző szakterületi integrációs folyamatokra, illetve a nyitottan maradó kérdésekre egyaránt.

[39] Biró Marcell korábban a Miniszterelnöki Kabinetiroda, majd a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkáráként – a franczeli tipológiában tehát közigazgatási funkcióban – látott el feladatokat az akkor újonnan felálló kormányzati központban.

[40] Lásd 26. lábjegyzet.

[41] Összesen 13 adatbázis kezelése került a Miniszterelnöki Kabinetiroda feladatkörbe.

kiegészítette a Belügyminisztérium feladatkörét az ECRIS és SIS II rendszerekkel kapcsolatos információcsere feladataival, illetve a hozzátartozók közti erőszak miatt alkalmazható távolságtartásról szóló törvény kodifikációs feladataival, kijelölte az építési és közlekedési minisztert a Kormány építésgazdaságért<sup>[42]</sup> felelős tagjának, kiegészítette a nemzetgazdasági miniszter portfólióját az úripar-fejlesztéssel és újtechnológiákkal, fogyasztóvédelemmel, illetve a hazai vállalatok külföldi kifizetéseiinek stratégiaalkotási feladataival. További módosításra került sor az energiaügyi miniszter feladatkörében, hiszen az kiegészült a mezőgazdasági öntözési célú, felszín alatti vízkivételt biztosító vízellétesítmények engedélyezésével,<sup>[43]</sup> a vízügyi igazgatási szervek irányításával, víziközmű-szolgáltatással és a nemzeti közműszolgáltatásokkal.

A kormányzati központ működésében újabb mérföldkövet jelent 2025 februárja, illetve az akkor kiadott 21/2025. (II.24.) Korm. rendelet, amely leginkább a profiltisztítás kifejezésével írható körbe. Miképp arra korábbi tanulmányomban is rámutattam,<sup>[44]</sup> a kormányzati központ egyes intézményei nem kizárólagosan politikai, szakpolitikai, avagy közigazgatási funkciókat látnak el, hanem jellemzően vegyes portfólióval operálnak. Jelen tanulmányban felhívtam arra a figyelmet, hogy példának okáért a 172/2024. (VII.2.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter hatáskörébe delegálta a személyiadat- és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladatokat, de a Miniszterelnökséget vezető miniszter portfóliójába is tartoztak településfejlesztési, vidékpolitikai feladatok, mint pl. a Magyar Falu Program.

A Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét ismét átszabó februári rendelet preambuluma egyértelműen deklarálja: a Kormány előtt álló feladatok megkívánják a miniszterek feladat- és hatásköreinek átrendezését. Ebben az átrendezésben a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter feladatkörét az általános politikai koordinációban, míg a Miniszterelnökséget vezető miniszter szerepét a stratégiai ügyekben kell erősíteni és kizárólagossá tenni, az ezeken túlmutató feladatokat pedig szakminiszterek<sup>[45]</sup> körébe kell delegálni.

A módosító a Miniszterelnöki Kabinetiroda feladataként rögzíti az általános politikai koordinációt, a kormányzati kommunikációt, az országmárkával összefüggő feladatokat, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását, a polgári hírszerzési tevékenység irányítását, illetve a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletét, elvont ugyanakkor 11 szakterületet, amelyet a kormány tagjai között osztott szét. A Miniszterelnöki Kabinetiroda a módosításnak köszönhetően mentesült a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásoknak, a külföldre

[42] Amely mellett az épületenergetika feladatát az energiaügyi miniszter feladatkörében hagyta.

[43] Kivételesen az alól a vízgazdálkodási és vízvédelmi terület.

[44] Kosztrihán, 2024, 10.

[45] A szóhasználat alátámasztja állítástomat a Kormány „többszintűségére” vonatkozóan, amely nem feltétlenül az „erős miniszter – gyenge miniszter”, sokkal inkább a „holisztikus, koordináló terület – szakterület” tengelyen értelmezendő.

utazás szabályainak,<sup>[46]</sup> az e-közigazgatás, informatikáért, e-közigazgatásért és informatikai fejlesztések egységesítésének, a közigazgatási informatika infrastruktúrális megvalósíthatóságának biztosításának, audiovizuális politikának, elektronikus hírközlésnek,<sup>[47]</sup> mozgóképszakmának,<sup>[48]</sup> szerencsejáték-szabályozásnak,<sup>[49]</sup> illetve az útdíjfizetési-szolgáltatásoknak<sup>[50]</sup> a feladataitól.

A rendelet második szakasza a Miniszterelnökség működésében is rendkívül fontos változást hoz, ugyanis a Kit. 13/A § (4) bekezdése szerinti miniszterként – tehát a politikai igazgató tevékenységét irányító miniszterként – jelöli meg a tárcavezetőt,<sup>[51]</sup> amely mellett több szakpolitikai feladatot is áthelyez más miniszter hatáskörébe, így például a bormarketing,<sup>[52]</sup> az egyes kereskedelmi építmények fenntarthatósági szempontjainak érvényesítése, a rozsdaovezeti akcióterületekkel kapcsolatos ügyek, a Budai Várnegyed és a Citadellával kapcsolatos feladatok,<sup>[53]</sup> a Magyar Falu Program működtetése,<sup>[54]</sup> az Aktív Magyarországgal kapcsolatos feladatok<sup>[55]</sup> a Kormány más-más tagjaihoz kerültek a rendelet által.

Figyelemmel a tényre, miszerint az V. Orbán-kormány feladat- és hatásköreit rendező kormánystatútum a kormányzati ciklus ideje alatt mintegy 35 alkalommal változott, könnyen juthatunk arra a megállapításra, hogy a Kormány munkamegosztása rendkívül flexibilis, a kormányfő kezében rendelkezésre állnak eszközök kormányza tevékenységének újrászervezéséhez, amelyek ékes bizonyítéka a kormányzati központ profiltisztítása, amellyel megítélésem szerint a világpolitikai események miatt keletkező válaszadási kényszer mellett a hazai napirend uralása iránti szándék is magyarázatként szolgálhat.<sup>[56]</sup> Az alábbi táblázat a jelenleg hatályos kormányrendelet összefoglalása, egyben bizonyítéka annak, hogy a politikai koordináció Kabinetiroda hatáskörében, illetve a stratégiai koordináció Miniszterelnökség hatáskörében való kizárólagos rögzítése önmagában nem hozott vegytiszta, szakterületektől teljesen elválasztott működést.<sup>[57]</sup>

[46] Érdemes megjegyeznünk, hogy fél évvel korábban a 172/2024. (VII.2.) Korm. rendelet helyezte az MK hatáskörébe ezeket a feladatokat.

[47] Az utóbbi nyolc szakterület az energiaügyi miniszterhez került.

[48] A szakterület az innovációs és kulturális miniszterhez került.

[49] A szakterület a nemzetgazdasági miniszterhez került.

[50] A szakterület az építési és közlekedési miniszterhez került.

[51] A politikai igazgató, Orbán Balázs így „visszatért” a Miniszterelnökség szervezetébe, ahol miniszterhelyettesként kezdte politikai pályáját.

[52] A szakterület a külgazdasági és külügyminiszterhez került.

[53] Utóbbi négy szakterület az építési és közlekedési miniszterhez került.

[54] A szakterület az agrárminiszterhez került.

[55] A szakterület a közigazgatási és területfejlesztési miniszterhez került.

[56] Érdekes összefüggés a profiltisztítást követően az OtthonStart program megjelenése, amely széles társadalmi rétegeket érintve a Miniszterelnökség gondozásában működik, s gazdaságösztönző, illetve ifjúságpolitikai oldala mellett igen értékes politikai termék benyomását is kelti.

[57] Ez egyben párhuzamosságot is jelent az MK esetében a polgári hírszerzés és nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása, illetve a nemzetbiztonsági főtanácsadó működése között.

INTÉZMÉNY	POLITIKAI FUNKCIÓ	SZAKPOLITIKAI FUNKCIÓ	KÖZIGAZGATÁSI FUNKCIÓ
<b>Miniszterelnöki Kabinetiroda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- általános politikai koordináció</li> <li>- kormányzati kommunikáció</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- országmárka</li> <li>- polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása</li> <li>- polgári hírszerzés irányítása</li> <li>- minősített adatok védelmének szakmai felügyelete</li> </ul>	
<b>Miniszterelnöki Kormányiroda</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- kormányzati igazgatás működtetése (KÁT, Kabinetek), munkaterv és törvényalkotási program előkészítése</li> <li>- kormánystatútum, minisztériumok és központi hivatalok működési szabályzatainak előkészítése</li> <li>- kormányülések előkészítése</li> <li>- döntések végrehajtása, nyomon követése</li> <li>- döntéselőkészítés, kapcsolattartás</li> <li>- kormányzati személyügyi központ működtetése</li> </ul>
<b>Nemzetbiztonsági Főtanácsadó</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a Védelmi Tanács üléseinek vezetése</li> <li>- a miniszterelnök nemzetbiztonsági, honvédelmi, rendvédelmi tevékenységének koordinálása</li> <li>- összehangolt védelmi tevékenység kezdeményezése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kormányzati döntéshozatal és döntés-előkészítés nemzetbiztonsági, honvédelmi politikai, stratégiai, külpolitikai és közpolitikai nyomon követése</li> </ul>	
<b>Miniszterelnökség</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kormánybiztosok koordinálása</li> <li>- társadalmi és kapcsolatok koordinálása, társadalompolitika összehangolása</li> <li>- kormányzati stratégiák kidolgozásának támogatása</li> <li>- Beruházás Monitoring</li> <li>- Stratégiai Kabinet vezetése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- állampolgársági ügyek</li> </ul>	

<p><b>Politikai Igazgató</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a miniszterelnök felkészítése, nemzetközi tevékenységek koordinálása</li> <li>- tanácsadók koordinálása</li> <li>- kampányfőnöki feladatok<sup>[58]</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- döntés-előkészítés nyomán követése</li> <li>- Nemzeti Közszolgálati Egyetem fenntartói feladatai</li> </ul>	
----------------------------------	---	--	--

2. táblázat: A jelenleg kormányzati központba tartozó feladat- és hatáskörök besorolása  
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)<sup>[59]</sup>

#### IV. KONKLÚZIÓ, JÖVŐKÉP

Tanulmányomban – folytatva a 2024-ben megkezdett munkát – normatív, leíró jelleggel vizsgáltam a kormányzati központ működését, illetve korábban megfogalmazott állításaimat igyekeztem hitelt érdemlően alátámasztani. Ezek közül az egyik legfontosabb az intézményi stabilitásra vonatkozott, amelynek gondolati ívét 2024-ben kilátásba helyeztem a kormányzati központ bővülését.

Jelen munkámban megállapítottam a kormányfői háttérapparátus történeti fejlődésének háromosztatúságát, illetve leíró jelleggel kitértem a kormányzati központ munkarendjét érintő módosításokra, számbavettem, illetve kettéválasztottam azokat a kormányrendeleteket, amelyek technikai jelleggel, avagy érdemi befolyással bírtak a kormányfő közvetlen környezetének napi működésére. Jelen változások közül az 57/2024. (III.13.) Korm. rendelet igazolta abbéli állításomat, miszerint a kormányzati központ intézménye az azt övező alapvető kormányfői elégedettség okán tovább fog bővülni. A nemzetbiztonsági főtanácsadó, mint politikai felsővezető megjelenése felvetésemet igazolta, ahogy a 172/2024. (VII.2.) Korm. rendelet alapján bővülő feladatkörök szintén ebbe az irányba mutatnak. Paradox helyzetet teremt a 21/2025. (II.24.) Korm. rendelet, mely számos szakpolitikai feladatot szervez át a kormány szakminisztereinek, ugyanakkor a rendelet szövegezése, illetve a politikai koordináció és a stratégiai koordináció kiemelése, illetve kizárólagossá tétele jól mutatja a kormányfő bizalmát és elvárását a kormányzati központtal szemben, ami a feszült geopolitikai helyzetben, illetve választási évben komoly politikai mandátumot jelent a kormányzati központ tagjainak.

[58] Jelen feladatkör nem kormányzati, hanem kimondottan pártpolitikai feladat, amellyel a Fidesz elnöksége bízta meg Orbán Balázst, ugyanakkor jelentősége kiemelt, ez pedig tovább emeli a politikai igazgató kormányzaton belüli súlyát.

[59] Saját szerkesztés, Franczel, 2016, 71., 19. sz. táblázat tipológiája szerint, mely a korábbi tanulmányom 2. táblázatának frissített verziója, amelyben az egyes különálló intézményeket sötétszürkével, míg a szervezetiileg hozzájuk tartozó, de a kormányzati központban különálló entitásként megjelenő szervezeteket halványabb szürkével jelöltem.

A tanulmány kéziratát 2026 januárjában zárom le, így szükséges rögzítenem, hogy nem látom elvi akadályát a statútum újbóli korrekciójának az országgyűlési választásokig, álláspontom ugyanakkor az – különösen az 1. ábra fényében –, hogy a Kormány és azon belül a jelenlegi feladataival megbízott kormányzati központ olyan stabil „üzemhőmérsékleten” látja el a feladatát, ami további változtatást nem tesz indokolttá.

Utóbbi állításom a tanulmány lezárását is jelenthetné, ugyanakkor bátorodom előrejelzést megfogalmazni az országgyűlési választásokat követő időszakra a kormányzati központ vonatkozásában.

Amennyiben elfogadjuk a hazai közvélemény-kutató szakma méréseit, úgy arra a megállapításra juthatunk, hogy a köztársasági elnök vagy a Fidesz–KDNP pártszövetség, vagy a TISZA párt listavezetőjét bízta meg a kormányalakítás feladatával. A kihívó TISZA párt kommunikációjában már felfigyelhettünk egy miniszterjelöltre,<sup>[60]</sup> de a lehetséges kormány struktúrájára, belső feladatmegosztására elgondolást a nyilvánosság még nem láthatott, amely a kampány e korai szakaszában érthető. Hasonlóképp nem láttunk még ajánlatot a lehetséges Fidesz–KDNP kormány összetételére sem, ugyanakkor nagy bizonyossággal lehetünk afelől, ha VI. Orbán-kormány alakul 2026 nyarán, úgy a kormányzati központ intézménye inkább további finomhangolásra, esetlegesen további bővítésre,<sup>[61]</sup> mintsem nagyívű felülvizsgálatra, avagy leépítésre kerül majd.

Jelen prognózt alátámasztja a tény, miszerint az utóbbi 16 év – a kormány belső működésének újrarahuzalozása szempontjából – legstabilabb kormányzati ciklusát tudhatja maga mögött az V. Orbán-kormány, amelynek gyökere – ezen az időtávon – a stabil, kvázi ügyvivői kormányzati központ megjelenésében keresendő, hiszen jelen intézmény megjelenésével kezdett el „szilárdabb halmozállapotot” mutatni a kormány belső struktúrája. A kormányfő körül így egy olyan állandó kormányzati „operatív törzs” került kialakításra, amely egyszerre képes a napi ügyek koordinációjára és a stratégiai szempontú, többdimenziós<sup>[62]</sup> kitekintésre, struktúrájának megőrzése és erősítése pedig tükrözi a működését övező döntéshozó elégedettségnek. A kormányzati rendszer belső rugalmassága és változékonysága így paradox módon a kormányzati stabilitás letéteményese.

## HIVATKOZÁS (MLA)

- Kosztrihán, Dávid. „Kiszámítható változás? – A miniszterelnöki háttérapparátus mérlege a kormányzati ciklus végén.” *Jog-Állam-Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat*, vol. 18, no. 1, 2026, pp. 59-74. <https://doi.org/10.58528/JAP.2026.18-1.59>.

[60] Lásd: Hegedűs Zsolt interjúja. Elérhető: [https://www.youtube.com/watch?v=5G5JLu1x\\_KU](https://www.youtube.com/watch?v=5G5JLu1x_KU).

[61] A Nemzetgazdasági Minisztérium mint jelenleg funkcionáló „szuperminisztérium” beillesztése reális forgatókönyv lehet.

[62] Értem ezalatt a teljesség igénye nélkül politikai stratégiát, kommunikációt, kül- és biztonságpolitikát, közpolitikát.

## IRODALOM

- Cs. Kiss, Lajos. "Államértelmezések és globalizáció." *Semper ad perfectum. Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére*, edited by Zsuzsanna Peres and Gábor Pál, Ludovika Kiadó, 2021, Budapest.
- Dommett, Katharine, and Matthew Flinders. "The Centre Strikes Back: Meta-Governance Delegation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010–14." *Public Administration*, vol. 93, no. 1, 2015, <https://doi.org/10.1111/padm.12121>.
- Franczel, Richárd. "A miniszterelnöki háttérapparátus változása 2010–2016 között." *Kodifikáció és Közigazgatás*, vol. 5, no. 2, 2016.
- Kaiser, Tamás. "Az 'összkormányzati kormányzat' (Whole-of-Government) koncepció megvalósulása a skandináv országokban." *Glossa Iuridica*, vol. 5, nos. 3–4, 2018.
- Kis, Norbert. "A totális futballtól a totális kormányzásig." *Gubernatio, Constitutio, Communitas. Ünnepi írások a 65 éves Stumpf István tiszteletére*, edited by Csaba Erdős, Balázs Orbán, and Péter Smuk, Századvég Kiadó, 2022, Budapest.
- Kosztrihán, Dávid. "Titkárságból kormányzati központ – A miniszterelnöki háttérapparátus intézményi evolúciója." *Jog-Állam-Politika*, no. 2, 2024, <https://doi.org/10.58528/JAP.2024.16-2.63>.
- Márton, Balázs. "A megerősített hatáskörű nemzetbiztonsági főtanácsadó Magyarországon." *Nemzetbiztonsági Szemle*, no. 3, 2024, <https://doi.org/10.32561/nsz.2024.3.6>.
- Poguntke, Thomas, and Paul Webb, editors. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press, 2005.
- Sárközy, Tamás. "Magyarország kormányzása 2010–2014." *Új Magyar Közigazgatás*, vol. 8, no. 2, 2015.
- Stumpf, István. "Új államépítés. Alkotmányos és kormányzati kihívások." *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*, edited by Csaba Gombár et al, Századvég Kiadó, 2006, Budapest.
- Stumpf, István. "A kormány alkotmányos jogállása." *Új Magyar Közigazgatás*, vol. 8, no. 2, 2015.
- Stumpf, István. "Identitás-forradalom, nemzeti, alkotmányos és európai identitás." *Jog-Állam-Politika*, special issue, no. 1, 2022.
- Szalai, András. "A központi közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése után." *Kodifikáció és Közigazgatás*, no. 1, 2019.
- Tóth, László. "A IV. Orbán-kormány struktúrája a végrehajtó hatalom prezidencializációja és a kormányzati stabilitás tükrében." *Új Magyar Közigazgatás*, vol. 11, no. 4, 2018.

## JOGFORRÁSOK

- 172/2024. (VII. 2.) Korm. rendelet. 2024.
- 176/2024. (VII. 7.) Korm. rendelet. 2024.
- 57/2024. (III. 13.) Korm. rendelet. 2024.
- 21/2025. (II. 24.) Korm. rendelet. 2025.
- 24/2025. (II. 27.) Korm. rendelet. 2025.
- 28/2025. (II. 27.) Korm. rendelet. 2025.
- 3/2025. (I. 23.) Korm. rendelet. 2025.
- 307/2022. (VIII. 11.) Korm. rendelet. 2022.
- 579/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet. 2022.
- 310/2023. (VII. 14.) Korm. rendelet. 2023.

- 314/2023. (VII. 17.) Korm. rendelet. 2023.
- 531/2023. (XII. 5.) Korm. rendelet. 2023.
- 556/2023. (XII. 12.) Korm. rendelet. 2023.
- 599/2023. (XII. 22.) Korm. rendelet, §§ 16, 18, and 42(a). 2023.
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről. 2014.
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről. 2018.
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről. 2022.
- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről. 2010.
- 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról. 2018.
- 2024. évi II. törvény az egyes közszolgálattal kapcsolatos törvények módosításáról. 2024.
- Magyarország Alaptörvénye. 2011.

## EGYÉB FORRÁSOK

- Infostart. “Módosították a miniszterek hatásköreit, átrendeződtek a feladatok.” 3 July 2024, <https://infostart.hu/belfold/2024/07/03/modositottak-a-miniszterek-hataskoreit-atrendezodtek-a-feladatok>. Accessed 24 Dec. 2025.
- Kormany.hu. “Orbán Viktor előadása a XXIV. kötcsei polgári pikniken.” <https://kormany.hu/hirek/orban-viktor-eloadasa-a-xxiv-kotcsei-polgari-pikniken>. Accessed 31 Dec. 2025.
- Magyar Nemzet. “Megvan, ki lesz Orbán Viktor nemzetbiztonsági főtanácsadója.” 2024, <https://magyarnemzet.hu/belfold/2024/03/megvan-ki-lesz-orban-viktor-nemzetbiztonsagi-fotanacsadoja>. Accessed 24 Dec. 2015.
- Magyar Péter Hivatalos. “A leendő TISZA-kormány egészségügyi miniszterével, Hegedűs Zsolt főorvos úrral beszélgettem.” *YouTube*, [https://www.youtube.com/watch?v=5G5J-Lu1x\\_KU](https://www.youtube.com/watch?v=5G5J-Lu1x_KU). Accessed 25 Dec. 2025.
- Mandiner. “Megszületett a döntés: átalakul a kormány.” Dec. 2024, <https://mandiner.hu/belfold/2024/12/megszuletett-a-dontes-atalakul-a-kormany>. Accessed 24 Dec. 2025.
- Népszava. “Orbán Viktor pólóján erősítette meg: 2026. április 12-én lesz a következő parlamenti választás.” [https://nepszava.hu/3288784\\_valasztas-2026-orszaggyulesi-valasztasok-orban-viktor-idopont-allamfo-jogkorok-elvonas-valasztasi-eredmeny-joslas-kapcsolodo](https://nepszava.hu/3288784_valasztas-2026-orszaggyulesi-valasztasok-orban-viktor-idopont-allamfo-jogkorok-elvonas-valasztasi-eredmeny-joslas-kapcsolodo). Accessed 22 Dec. 2025.
- Parlament.hu. *A Nemzeti Együttműködés Programja*. <https://www.parlament.hu/rom39/00047/00047.pdf>. Accessed 29 Dec. 2025.