

A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején

MANDÁK FANNI

PhD hallgató

Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A miniszterelnök intézménye az 1989–1990-es rendszerváltó politikai és társadalmi folyamat által létrehozott magyar politikai rendszerben rendkívül hangsúlyos. A tisztség helye a politikai berendezkedésben magában hordja annak lehetőségét, hogy amennyiben a megfelelő politikai környezet és a megfelelő miniszterelnöki személyiség adott, a kormányfő a politikai rendszer legmeghatározóbb és legerősebb elemévé váljon.

Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy a 2010. évi választások óta bevezetett, a magyar kormányzati struktúrát és a kormány testületét érintő változások milyen módon járultak hozzá a magyar politikai rendszer prezidencializálódásához.

Abból a feltételezésből indulok ki, hogy a magyar politikai rendszerben az elmúlt húsz évben folyamatosan megfigyelhető volt egyfajta prezidencializációs tendencia. A második Orbán-kormány kormányzati struktúrát érintő reformjainak vizsgálatához a prezidencializálódás kutatási módszerét használom. Tanulmányom első részében ismertetem a prezidencializáció fogalmát és ismérveit, második részében pedig a felállított szempontrendszer alapján vizsgálom a reformokat.

1. A politika prezidencializációja – a jelenség általános értelmezése

Az elmúlt két-három évtizedben számos parlamentáris demokráciában figyelhető meg a politika prezidencializációja, az a folyamat, amellyel a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveivel kezdenek hasonlítani, azonban formális, alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett.¹ A prezidencializáció következményeként az adott politikai rendszer „elnökibbé” válik politikai viselkedésében, anélkül, hogy formális intézményi struktúráját megváltoztatná.² A politika prezidencializálódása három területen jelenik meg, a végrehajtó hatalom és a pártok szintjén, valamint a választási arénában.³

A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializációja a kormány kollektív karakterének gyengülését és a miniszterelnöki hatalom megerősödését jelenti. A kormányfők megnövekedett hatalma két dolgot eredményez: az általuk egy személyben ellenőrzött területek számának emelkedését, valamint

¹ Lásd bővebben: Thomas Poguntke–Paul Webb (szerk.): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2005.; Thomas Poguntke: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms*. Paper Presented in ECPR Workshop, 2000.

² Leopoldo Elia: *La presidenzializzazione della politica*. In: *Teoria Politica*, 2006. vol. 1, 5–11. o.

³ Poguntke–Webb: i. m. 6. o.

azon képességük növekedését, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni az övéktől különböző véleményt képviselő politikai aktorokkal.⁴

A párton belüli prezidencializáció eredményeként megváltoznak a pártbeli szabályok, a hatalom és az erőforrások eltolódnak a pártvezető javára. A pártelnökök több formális erőt birtokolnak, saját irodájuk rendelkezésére álló személyzeti és pénzügyi forrásai növekednek, a perszonalizált mandátumok száma emelkedik, s többnyire már nem a legidősebb pártpolitikusok kapják a vezető jelölti pozíciókat. A folyamat eredményeként a pártvezetőt közvetlenül választják, a kommunikáció és a mozgósítás új módszerei jelennek meg, a választási folyamatok jelöltközpontúvá válnak, a választási program már nem a párt programja, hanem inkább a jelölt programja lesz, s a döntéshozatal a pártvezető irodájában koncentrálódik. Azonban a vezető csak addig marad erős, ameddig megfelelő választási eredményeket produkál.⁵

A választási arénában a prezidencializálódás a perszonalizáció útján jelenik meg. Mind a választási rendszerek, mind a választási kampányok jelöltközpontúvá válnak, amerikanizálódnak. Egyre több a többségi választási rendszer ismérveit tartalmazó választási reform, illetve a választási kampányokban egyre hangsúlyosabban jelennek meg az egyes jelöltek.⁶

A prezidencializálódás fogalmának megértéséhez meg kell különböztetni a *de facto* politikai prezidencializációt a *de jure* prezidencializációtól. A *de facto* prezidencializációban a politikai vezetők növelik erőforrásaikat és függetlenségüket mind saját pártjukon, mind a végrehajtó hatalmon belül, s a választási folyamatok átalakulása következtében a fókuszpont a jelöltekre helyeződik át. A rendszer formálisan parlamentáris marad, de a funkciók és a meghatározó szereplők közti kapcsolatok alapvetően megváltoznak. Az adott politikai rendszer a prezidencializáció folyamatának hatására a kollektív politikai hatalom és felelősség felől elmozdul az egyéni hatalom és felelősség irányába, változatlan kormányforma mellett.⁷

A *de facto* prezidencializáció az elnöki rendszerek működési logikájából indul ki, s három változást generál: nagyobb erőforrásokat biztosít a végrehajtó hatalom vezetőjének, nagyobb függetlenséget, önállóságot nyújt a *leadership* számára és perszonalizálja a választási folyamatokat. A *de facto* prezidencializáció során növekednek a vezető rendelkezésére álló erőforrások, valamint autonómiája a pártján és a politikai végrehajtó hatalmon belül, illetve nő a választási folyamatok perszonalizációja.

A *de jure* prezidenciális rendszer nagyobb végrehajtó hatalmat biztosít a vezető számára, amelynek alapja alkotmányban lefektetett függetlensége a parlamenttől. Ezen rendszerekben az elnök nem felelős a parlamentnek, s többnyire egyedül dönthet kabinetjéről, s különösebb külső interferencia nélkül kormányozhat. Az elnök nagyfokú autonómiát élvez kabinetjén belül is, nem kell szembenéznie a saját pártjától jövő nyomásokkal, befolyásokkal.⁸

⁴ Dario Nikic Cakar: *Competing models of decision making in parliamentary systems: The core executive vs. the concept of presidentialization*. Paper prepared for presentation at the IPSA RC 32 Conference, 2011. 10. o.

⁵ Poguntke–Webb: i. m. 14. o.

⁶ Poguntke–Webb: i. m. 6. o.

⁷ Cakar: i. m. 8. o.

⁸ Paul Webb: *La 'presidenzializzazione' e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*. In: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3, 2004. 347–378. o. Webb, 2004:348–350.

A magyar politikatudományi szakirodalomban a prezidencializálódás fogalmáról és annak a magyar kormányzati rendszerben fellelhető jeleiről először Körösenyi András írt 2001-ben a Századvég folyóiratban.⁹ A publikáció jelentős tudományos vitát indított el,¹⁰ amely azonban az utóbbi években nem folytatódott. Körösenyi a prezidencializálódást a végrehajtó hatalmon belüli hatalmi átrendeződéssel, a politizálási stílus, a politikai verseny jellegének, valamint az egész politikai rendszer működési logikájának változásával azonosította. Ugyanakkor kiemelte, hogy a prezidencializálódás fogalmát nem szigorúan alkotmányjogi dimenzióban kell értelmezni, hanem mint analógiát, metaforát kell használni.¹¹ Jelen tanulmányban ezt a szemléletet is figyelembe veszem.

1.1. Prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén

A végrehajtó hatalom vezetőjének megerősödéséhez négy általános tendencia járul hozzá: a politika nemzetköziesedése, az állam növekedése, a politikai kontextus (egypárti kormányok, vagy koalíciós kormányok, amelyen belül van egy meghatározó fajsúlyú párt) és néhány karizmatikus miniszterelnök, valamint államfő vezetési stílusa.¹² Poguntke és Webb szerint a politika prezidencializálódásának kialakulásához a felsoroltakon kívül a tömegkommunikáció megváltozott szerkezete és a hagyományos társadalmi-politikai törésvonalak eróziója is hozzájárul.¹³

Ezek a folyamatok természetesen összekapcsolódhatnak, sőt erősíthetik is egymást. A politika nemzetköziesedése és az állam növekedése van a legnagyobb hatással a prezidencializáció végrehajtó hatalmon belüli megjelenésére, mivel ezek a kormányt és a döntéshozatali mechanizmusokat érintik, befolyásolják.

A végrehajtó hatalomban a vezető hatalma két tényező kombinációján alapul: egyrészt azon területek összességén, amelyeken belül függetlenül hozhat döntéseket, s azon képességének mértékén, amely alapján az egyéb területeken, ahol nem rendelkezik korlátlan döntéshozatali potenciállal, képes kivédeni a kezdeményezésével szemben támasztott ellenvetéseket.¹⁴

⁹ Körösenyi András: *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából.* In: *Századvég, új folyam, 2001. tavasz, 3–38. o.*

¹⁰ Csizmadia Ervin: *Blairizmus = orbánizmus? Nem.* In: *Századvég, 22. szám, 2001.121–127. o.* Enyedi Zsolt: *Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában.* In: *Századvég, 22. szám, 2001.127–135. o.* Horkay Hörcher Ferenc: *A hatalom természetrajza.* In: *Századvég, 22. szám, 2001.135–151. o.* Tókécs Rudolf: *Kormányváltás vagy radikális rendszermódosítás?* In: *Századvég, 22. szám, 2001.151–159. o.* Körösenyi András: *Az Orbán-kormány természetrajza. Válasz a hozzászólásokra.* In: *Századvég, 22. szám, 2001.159–166. o.* Ilonszki Gabriella: *Az elnöki parlamentarizmus és a parlament.* In: *Századvég, 24. szám, 2002.109–133. o.* Körösenyi András: *Vezér és Demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2005. Körösenyi András: *Mozgékony patthelyzet.* In: *Túlterhelt demokrácia (szerk. Gombár Csaba).* Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 7–51. o.

¹¹ Körösenyi túlterhelt demokrácia 26–27. o.

¹² Lásd bővebben: Karl Magnus Johansson – Jonas Tallberg: *Explaining Chief Executive. Empowerment: Eu Summitry and Domestic Institutional Change.* In: *West European Politics, 2010. Vol. 33, issue 2. 208–236. o.*

¹³ Poguntke–Webb i. m. 13–17. o.

¹⁴ Poguntke–Webb i. m. 5–7. o.

Ezen logika alapján a vezető hatalma két módon növekedhet: azon területek számának emelkedésével, amelyeken önállóan dönthet, illetve azon képességének erősödésével, amely által képes kivédeni az egyéb politikai aktorok ellenállását.

Ez utóbbi képesség a következő erőforrásokon alapul: formális hatalmán, személyzetén, pénzügyi forrásainak mértékén, napirend-meghatározási, formálási képességén, a kommunikáció feletti ellenőrzésének mértékén, illetve a nemzetközi tárgyalásokban való növekvő részvételi, döntési lehetőségén – mivel az ilyen fórumokon hozott döntéseket nemzeti szinten már nem lehet újratárgyalni, csupán ratifikálják őket.

A vezető egyéni döntéshozatali kompetenciája alá tartozó területek számának növekedése eredhet a miniszterelnök számára biztosított formális hatalom növekedéséből, illetve a vezető személyes mandátumához való fordulásának gyakoribbá válásából.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami intézményi pozícióját kétfajta kapcsolat határozza meg alapvetően: a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közti egyensúly, valamint a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, vagyis a kapcsolat a miniszterelnök, a miniszterek és az egyéb kabinettagok között.

Bár a végrehajtó hatalmat érintő prezidencializáció általában több párhuzamos folyamatban nyilvánul meg: a miniszterelnök végrehajtó hatalmon belüli hatalmának növekedése, a kormány testületi jellegének csökkenése és a kormány térnyerése a parlamenttel szemben, jelen tanulmány a keretek szabta határok miatt csupán az első két trenddel foglalkozik. Munkám során azt vizsgálom, hogy a 2010-től hozott kormányzatot érintő reformok növelték-e a miniszterelnök döntéshozatali potenciálját, illetve, hogy hogyan változott a kabinet testületi jellege.

1.1.1. A prezidencializálódás ismérvei a miniszterelnök és a kormány szintjén

A végrehajtó hatalom prezidencializálódása a miniszterelnök és a kormány szintjén számos változásban ragadható meg. Ezen jelenségek definiálása jelen tanulmány szempontjából azért alapvető fontosságú, mert a publikáció második részében azt vizsgálom, hogy a második Orbán-kormány által bevezetett reformok milyen módon járultak hozzá a miniszterelnök megerősödéséhez, illetve a kormány testületi jellegének változásához, s ezáltal a magyar politikai rendszer prezidencializálódásához.

Az ismérvek nem egyenlő súlyúak, s előfordulhat, hogy bizonyos esetekben kontraproduktívak is. Nem lehetséges egy általános, minden országra biztosan és hatékonyan alkalmazható ismérrendszer felállítani, mivel a prezidencializáció egy komplex, összetett jelenség, amelyre hatással vannak az adott politikai rendszer történelmi örökségei és tradíciói is, amelyek nagyban eltérhetnek az egyes államokban.

A következőkben felsorolt ismérveket saját megítélésem alapján rendeztem fontossági sorrendbe. A kiindulási pont természetesen a miniszterelnök jogköreinek és mozgásterének növekedése és saját hivatalának, stábjának személyzeti felduzzasztása és feladatköreinek bővítése.

A prezidencializálódás ismérvei a miniszterelnök és a kormányon belüli kap-

csolatok változásaira vonatkozóan: a miniszterelnök jogköreinek bővülése, a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációja és koordinációja, a miniszterelnöki hivatal egyre nagyobb ellenőrzése a politikai döntéshozatali folyamatok felett, a közpolitikai döntések kezdeményezésének eltolódása a minisztériumokból a miniszterelnöki hivatalba, vagy külső szakértőkhöz, az ellenőrzési és tanácsadói erőforrások koncentrációja a kormányzati központban, a bilaterális kapcsolatok és találkozók szerepének növekedése a miniszterelnök és az egyes miniszterek között, a miniszterelnök személyes tanácsadóinak és tanácsadó testületeinek számbeli növekedése, amely által a miniszterelnök függetleníteni tudja magát a kabinettól és a bürokráciától, a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi erőforrások növelése, egy integrált kommunikációs stratégia irányába való elmozdulás, amelyet a miniszterelnök ellenőriz (a kommunikációs iroda és a közkapcsolatok iroda felállítása, amelyek azzal foglalkoznak, hogy a miniszterelnök politikai elképzeléseit megfogalmazzák, megértessék és elfogadtassák), a miniszterelnöki hivatal által végzett közvélemény-kutatások a miniszterelnök népszerűségéről és a választók politikai preferenciáiról, a miniszterek növekvő fluktuációja, a pártkötődés nélküli technokraták és politikusok számának növekedés.¹⁵

2. Az 1989/1990-es új magyar kormányzati rendszer és változásának fő trendjei 2010-ig

A második Orbán-kormány reformjainak vizsgálata előtt szükséges a magyar kormányzati rendszer rövid ismertetése, s főbb jellemzőinek bemutatása ahhoz, hogy a tanulmány fő kérdésére választ kapjunk, arra, hogy a 2010-től bevezetett reformok hatásai, következményei illenek-e a politika prezidencia-lizálódásának folyamatába.

Az 1989–1990-ben az 1989. évi XXXI. törvénnyel és az 1990. évi XL. törvénnyel kialakított új magyar kormányzati rendszer parlamentáris jellegű, s a hatalommegosztás elvén alapul. Az új, a konszenzuszos demokrácia megteremtését célzó rendszer legfontosabb vonásai közé tartozik a parlamentnek felelős kormány, az alapvetően monista jellegű végrehajtó hatalom, a kormány és a parlament egymástól való függetlensége,¹⁶ valamint a kétharmados törvények viszonylag magas száma.¹⁷

¹⁵ Lásd bővebben: Poguntke–Webb i. m. 19. o., Poguntke i. m., Ludger Helms: *The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations*. In: *Political Quarterly*, 2005. vol. 76 issue 3. 430–438. o., Richard Heffernan: *Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK*. In: *British Journal of Politics and International Relations*, 2003. vol. 5. 347–372. o.

¹⁶ A két intézmény egymástól való függetlenségét a parlament-felosztási jogának korlátozása, a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetése, valamint a miniszterek ellen irányuló bizalmatlansági indítványok lehetőségének kizárása teremtetette meg.

¹⁷ Lásd bővebben: Körösnéyi András: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 1998, Körösnéyi András–Tóth Csaba–Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 2003, 347–371. o., Körösnéyi András: *Mozgékony patthelyzet...* 9–11. o., Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989–2011*. Osiris, Budapest, 2011., Sente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010., Herbert Küpper, Térey Vilmos: *A Kormány*. In: *Az Alkotmány kommentárja*. (szerk.: Jakab András) Századvég, Budapest, 2009. 1289–1415. o.

A kormányzati viszonyokat tekintve az 1989–1990-ben kialakított rendszer fontos eleme a miniszterelnök erős pozíciója, a miniszterek közötti formális egyenlőség a kabinetben belül, a miniszteri felelősség intézménye, valamint a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvére épülő állami vezetői modell.¹⁸

A tanulmány szempontjából különösen jelentős, hogy az új kormányzati rendszerben a miniszterelnök megerősített pozícióval bír, amelynek garanciái az Alkotmányban lefektetett jogai (a kormányprogram meghatározása, helyettesének kiválasztása, a kormányalakítás, valamint a kormányülések vezetése).¹⁹ A kormányfő politikaformáló szerepet kapott, ugyanakkor a hatalommegosztás elvén létrehozott rendszer számos ellensúlyt hozott létre, s ellenőrizhetővé tette a miniszterelnöki hatalmat.²⁰

Az 1989–1990-ben létrehozott kormányzati rendszer közjogi szabályozását tekintve változatlanul tekinthető a rendszerváltást követő húsz évben, azonban a végrehajtó hatalom (a kormány) törvényhozással (parlamenttel) szembeni folyamatos megerősödése és a miniszterelnök kabinetben belüli kiemelkedése általános tendencia volt az elmúlt két évtizedben.

A kormány parlamenti szembeni megerősödésének jogi alapját a parlamenti Házaszabály 1994-es (46/1994. (IX.30.) OGY határozat) és 1997-es reformja (71/1997. (VII. 17.) OGY határozat) tette lehetővé. A két házaszabály-módosítás a jogalkotás hatékonyságának javítása érdekében megerősítette a kormányt a parlamenttel szemben azáltal, hogy a kormány által beterjesztett javaslatokra vonatkozó eljárásokat felgyorsította és egyszerűbbé tette, míg az ellenzék korábban igen széles mozgásterét szűkítették.

A miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedésének jogi alapját a kormányzati struktúra reformjai biztosították. 1997-től megfigyelhető a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) folyamatos megerősítése. Az intézményt 1998-tól már nem államtitkár, hanem miniszter vezeti.²¹ Az első Orbán-kormány jelentősen megerősítette az intézményt, visszatért a referatúra-rendszerhez, új politikai államtitkárságokat állított fel és egységesítette a kormányzati kommunikáció szervezeti hátterét a MeH-en belül. A Medgyessy-kormány folytatta elődje törekvéseit, s tovább erősítette a MeH struktúráját, valamint újabb hatáskörökkel bővítette az intézményt. Gyurcsány Ferenc első ciklusa idején tovább bővítette a MeH személyzeti létszámát, s a 2006-os kormányzati átalakítás keretében (2006. évi LVII. törvény) szélesítette a miniszterelnöki hatalom jogi eszköztárát.

Természetesen a két tendencia, a kormány parlammentel szembeni megerősödése és a miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedése a karizmatikus kormányfők és a stabil parlamenti többséggel bíró kabinetek idején felgyorsult és még inkább láthatóvá vált.

Az elmúlt húsz év fő politikai-intézményi változásainak rövid összefoglalása alátámasztja a tanulmány bevezetőjében meghatározott feltételezést, mely szerint Magyarországon megfigyelhető a politika prezidencializálódása.

¹⁸ Müller György: *Magyar kormányzati viszonyok*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2011. 21–22. o.

¹⁹ 1949. évi XX. Törvény 33. és 37. §.

²⁰ Tölgyessy Péter: *Túlterhelt demokrácia*. In: *Túlterhelt demokrácia* (szerk.: Gombár Csaba). Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 114–116. o.

²¹ Ennek a jogi alapját még a Horn-kormány teremtette meg az 1997. évi LXXIX törvénnyel.

3. A kormányzati struktúrára és a kormány testületére vonatkozó reformok alapelemei 2010-től

A második Orbán-kormány a számos, a kormány szerkezetét, működését és jellegét érintő változtatás ellenére többségében megtartotta az 1990-es kormánymodellt, amelynek fő eleme a miniszterelnök erős pozíciója, valamint a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvére épülő államtitkári rendszer.

A kormánymodell legfontosabb elemeinek érintetlenül hagyása mellett azonban a második Orbán-kormány jelentősen megváltoztatta a minisztériumok számát, drasztikusan csökkentve azt, létrehozva az úgynevezett „csúcsmisztériumokat”, átalakította a tárcák közötti feladatkör-megosztást, bevezette a miniszterelnök-helyettesi címet, módosítva ezáltal a kormány összetételét és működési mechanizmusát, mivel megszüntette a korábban évtizedekig érvényben lévő, a miniszterek egyenrangúságának elvét.

A 2011. évi Alaptörvény megváltoztatta a korábban hatályos Alkotmánynak a kormány szerep- és feladatkörére vonatkozó részét.²² Bár az 1949. évi XX. Törvény sem határozta meg teljes részletességgel a kormány funkcióit, ahogy azt az alkotmányok többsége sem teszi, általános klauzulákat tartalmazott.²³ A 2011. évi Alaptörvény emellett, hogy kimondja, a kormány a végrehajtó hatalom általános és a közigazgatás legfőbb szerve, lefekteti, hogy feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.²⁴ Ez a fajta feladat- és hatáskör-meghatározás még önmagában nem jelentené a kormány megerősítését abban az esetben, ha a többi állami szerv feladat- és hatásköre részletesen le lenne fektetve az Alaptörvényben és a jogszabályokban, valamint a kormány kontrolljaként működő szervek (Alkotmánybíróság, parlament, köztársasági elnök) eszközei nem csökkennének. A teljes kép azonban a reformok után igen árnyalt, s több esetben ellentmondásos is.

Az Alaptörvény alkotmányi szinten is megkülönbözteti a kormányt a többi hatalmi ágtól, s megerősíti velük szemben. Csökkenti az Alkotmánybíróság felülvizsgálati lehetőségeit a gazdasági és pénzügypolitikát érintő törvények esetében. Továbbá az Alkotmánybírósághoz való fordulás lehetőségét is korlátozza. Míg az 1949. évi XX. Törvény kimondta, hogy alkotmánybírói eljárást törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezhet,²⁵ addig az Alaptörvény értelmében ezt most már csak a kormány, a parlamenti képviselők egynegyede, vagy az alapvető jogok biztosa teheti meg.²⁶

Fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy a kormány megerősítésére irányuló, vagy azt közvetlenül, illetve közvetve eredményező változtatások mellett a reformok egy része a kormány gyengítését eredményezi. Az Alaptörvény kiszélesíti a kétharmados sarkalatos törvények körét az alapjogok és az állam-szervezeti viszonyok szabályozásán túl társadalmi és gazdaságpolitikai ügyekre (a családvédelem, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás, a kizárólagos állami

²² 1949. évi XX. Törvény 35. § a)-m).

²³ Sári János: *A kormány*. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007. 424–425. o.

²⁴ Magyarország Alaptörvénye 15. cikk.

²⁵ 1949. évi XX. Törvény 32/A § (3).

²⁶ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) e).

tulajdon, a közteherviselés és a nyugdíjrendszer szabályaira) is, illetve bővíti az idetartozó államszervezeti ügyek körét a kormánytól független önálló szabályozó szervek létesítésére és működésére vonatkozó szabályozásokkal, valamint a jegybanktörvénnyel.²⁷

3.1. A kormány felépítése és szervezeti rendszere

2010-ig az 1949. évi XX. Törvény 33. cikke alapján a kormány a miniszterelnökből és az egyenrangú miniszterekből állt. Ez a struktúra annyiban változott a második Orbán-kormány reformjaival, hogy a miniszterelnök-helyettesi cím bevezetésével az egyenrangú miniszterek közül egy, vagy több miniszter kiemelkedik. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) minisztere kiemelkedik a kormány többi tagja közül, mert a hozzá tartozó tizenegy szakpolitika mellett ő a felelős a kormányzati tevékenység összehangolásáért is. A kormányzati koordináció mellett a KIM minisztere egyben a miniszterelnök általános helyettese is,²⁸ amely tovább erősíti kiemelt szerepét, ezáltal szüntette meg a miniszterek egyenrangúságának korábbi elvét. A helyzetet valamennyire árnyalja ugyanakkor, hogy a kormány ügyrendjéről szóló határozat kimondja, a kormány tagjait a kormány döntéseinek meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg.²⁹

Ugyanakkor a kormány jelentősen csökkentette a minisztériumok számát, a már említett úgynevezett „csúcsminisztériumi” rendszer kialakításával.³⁰

A minisztériumi struktúra átszervezése, a korábbi átlagosan tizenhárom, az előző ciklusbeli tizenegy minisztériumról nyolcra³¹ való csökkentés nem csupán leegyszerűsítette a kormányzati szerkezetet és lehetővé tette egy egységesebb kormánypolitika megvalósítását, hanem egyben centralizálta is a döntéshozatalt. A korábban önálló ágazatok „összevonásával” a minisztériumokban jelentős feladat- és hatáskör-koncentráció valósult meg.³²

További változás a kormány szerkezetére vonatkozóan, hogy a miniszterelnök miniszterelnöki biztost nevezhet ki a saját feladatkörébe tartozó feladatok ellátására. A miniszterelnöki biztos mandátuma nincs időben maximalizálva, mint a kormánybiztosé, de meghatározott periódusra szól.³³ Kiemelendő, hogy az első miniszterelnöki biztost, rögtön a kormány megalakulását követően, a miniszterelnök szóvivői feladatainak ellátására nevezte ki Orbán Viktor, intézményes szinten is tovább erősítve ezzel a miniszterelnöki kommunikációt.³⁴ A kormánybiztosi tisztségre vonatkozó szabályok többségében változatlanok maradtak a 2006. évi LVII. törvényben meghatározottakhoz képest. Változás

²⁷ Müller György: i. m. 29. o.

²⁸ Az általános miniszterelnök-helyettes mellett Orbán Viktor egy második miniszterelnök-helyettesét is kinevezett dr. Semjén Zsolt személyében.

²⁹ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 67. pont.

³⁰ Fontos kiemelni, hogy a kormányzati kommunikáció kezdettől fogva kerüli ezt a szóhasználatot.

³¹ Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Külügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és Vidékfejlesztési Minisztérium.

³² Dr. Vadál Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Complex, Budapest, 2011. 43. o.

³³ 2010. évi XLIII. Törvény 32. §.

³⁴ A kinevezés a 36/2010. (VI.4.) ME határozattal történt.

azonban, hogy megszűnt a számukra vonatkozó létszámkorlát, s az, hogy kinevezésükre a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter tesz javaslatot, s titkárságuk is ezen miniszter minisztériumában van, s nem a korábbi Miniszterelnöki Hivatal feladatait ellátó Miniszterelnökségen.³⁵

Hasonlóan eltörölte a létszámkorlátot az új kormány szervezeti törvény a tárca nélküli miniszterekre vonatkozóan.

A kormányzati szervezet átalakításának következő elemeként a törvény megszüntette a Miniszterelnöki Hivatalt s létrehozta a Miniszterelnökséget, a miniszterelnök munkaszervezetét. A korábbi miniszterelnöki kabinetiroda feladatait, vagyis a kormány politikai koordinációját a Miniszterelnökség kapta meg, míg a szakmai-közigazgatási koordinációért a KIM és az azt vezető miniszter lett a felelős. A Miniszterelnökséget a miniszterelnök irányítja és államtitkár vezeti.³⁶

A korábbi kormányzati koordinációs központ megszüntetése és feladatainak két, eltérő szerv közötti szétosztása egyfajta párhuzamosságot és egyben „versenyhelyzetet” is eredményez a két intézmény között.

3.2. A kormányzati koordináció eszközeinek változásai a centralizáció jegyében

A 2010-től bevezetett reformok közül, amelyek a kormányzati koordináció eszközeit érintették hármat emelek ki. Mindhárom vizsgált eszköz esetében centralizációs törekvések figyelhetők meg, s egyben a KIM-et vezető miniszter szerepének a jelentős megerősítése.

A 2010-es reformok következtében a minisztériumi előterjesztések kormányzati egyeztetésre való bocsáthatóságáról nem a második Gyurcsány-kormány idején felállított szakmapolitikai egyeztetések döntenek már, hanem a KIM közigazgatási államtitkára.³⁷ Ezen változás értelmében gyakorlatilag a kormány közigazgatási központja dönt arról, hogy az egyes minisztériumok kezdeményezései elindulhatnak-e a kormányzati döntés-előkészítési folyamat útján, vagy sem.

A kormányzati koordináció 2010-től a miniszterelnöki hatalom erősödésével párhuzamosan és arra építve új eszközzel bővült, a személyzeti jogkörrel. A 2010-es kormány szervezeti törvény a helyettes államtitkártól a minisztériumi osztályvezetőig terjedő szinten a kinevezéseket a KIM miniszterének, illetve közigazgatási államtitkárának jóváhagyásához köti. Ezzel a centralizációs reformmal csökkent az egyes miniszterek önállósága és mozgásteret, másrészt pedig az alkalmassági feltételek rögzítésének hiányában lehetővé vált a közigazgatás átpolitizálása.³⁸

Az utolsó vizsgált koordinációs eszköz a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatának a jóváhagyása. A 2010. évi kormány szervezeti törvény ezt a jogot elvette a miniszterelnöktől és a közigazgatási és igazságügyi miniszter

³⁵ 2010. évi XLIII. Törvény 31. §.

³⁶ 2010. évi XLIII. Törvény 36. §.

³⁷ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 24. pont.

³⁸ Müller György: i. m. 135–137. o.

hatáskörébe helyezte, kiegészítve a rendelkezést azzal, hogy a miniszter meghatározhatja a szabályzatok egységes szempontrendszerét is.³⁹ A bemutatott három koordinációs eszközt érintő változások nem csupán centralizációs törekvéseket hordoznak magukban, hanem egyúttal a közigazgatási és igazságügyi miniszter szerepét is megerősíti.

3.3. A miniszterelnök helyzete a kormányon belül

A 2006. évi LVII. törvény és a 2010. évi XLIII. törvényt követően a második Orbán-kormány alkotmányi szinten is megerősítette a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét azzal, hogy kimondta, a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját.⁴⁰ A korábban hatályos Alkotmány csupán azt fektette le, hogy a miniszterelnök vezeti a kormány üléseit és gondoskodik a kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.⁴¹ 2010-től a miniszterelnök meghatározó szereppel bír a kormányon belül, kialakítja a kormánypolitikát és meghozza a legfontosabb stratégiai döntéseket. A kormánypolitika általános irányának meghatározásával egyértelműen irányítja a kormányt. A miniszterek kormányfőtől, illetve döntéseitől való függése is megnövekedett, hiszen az Alaptörvény értelmében a miniszterek a kormány általános politikájának keretei között irányítják a hozzájuk tartozó minisztériumokat és az azoknak alárendelt szerveket.⁴² A kormány általános politikáját pedig a miniszterelnök határozza meg.

A miniszterelnök összeállítja a kormány és az államtitkári kar névsorát, valamint kiválasztja helyettesét, vagy helyetteseit. A kormányba tárca nélküli minisztereket nevezhet ki. Ezáltal a miniszterelnök személyzeti hatalma teljesen átfogja az államtitkári kart és a kormánybiztosok, valamint a miniszterelnöki biztosok tevékenységének irányítását.

Míg korábban alkotmányos kötelezettség volt a kormányprogram parlamenti bemutatása és elfogadása,⁴³ addig az új Alaptörvény már nem tartalmaz semmilyen rendelkezést erre vonatkozóan. Ebből azonban még nem következik automatikusan, hogy a jövőben a program parlamenti bemutatása megszűnne, bár kétségtelen, hogy az alkotmányos szintű szabályozás eltörlése növeli a miniszterelnök szabadságát ezen a téren, hiszen nem csupán a bemutatási, hanem a parlamenti szavazási kötelezettséget is megszüntették.

A második Orbán-kormány ügyrendje felhatalmazza a miniszterelnököt, hogy kivételesen indokolt esetben, a kormány ülései között kormányrendeletet és kormányhatározatot adjon ki saját jogán, amelyet utólagosan kell a kormány elé terjesztenie a közigazgatási és igazságügyi miniszter által.⁴⁴

³⁹ 2010. évi XLIII. Törvény 60. §, 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet 2.§.

⁴⁰ Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (1).

⁴¹ 1949. évi XX. Törvény 37. § (1).

⁴² Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (2).

⁴³ 1949. évi XX. Törvény 33. § (3).

⁴⁴ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 77. pont.

3.4. A testületi elv érvényesülésének változása

A kormány testületi jellege következhet a kormány fogalmából és az összetételére vonatkozó előírásokból. A testületi jelleg formája a kormányülés, amelyet részletesen a kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározat szabályoz.

A második Orbán-kormány által tovább erősített miniszterelnöki pozíció még önmagában nem szüntette meg, vagy nem csökkentette volna a kormány testületi jellegét, azonban az a kormányzatot érintő reformok hatására mérséklődött mind közjogi alapját, mind gyakorlati működését tekintve. Míg a korábban hatályos Alkotmány nevesítette a kormányüléseket, mint a kormány döntéshozatali fórumát,⁴⁵ addig az új Alaptörvény már tartalmazza a kormányülés fogalmát, s közvetett utalást sem tesz a kormánynak mint testületnek a működési formájáról.

A kormány működéséről a 1144/2010. (VII.7.) kormányhatározat rendelkezik. A kormányhatározat az Alaptörvénnyel és a kormány szervezeti törvénnyel ellentétben kimondja, hogy a kormány feladat- és hatáskörét testületként gyakorolja, s rendszeresen tart ülést.⁴⁶ Fontos azonban kiemelni, hogy a testületi definíció alkotmányos szintről „lecsúszott” kormányhatározati szintre.

Az ügyrend kimondja, hogy a kormányülésen csak a kormány tagjai, a tanácskozási joggal bíró állandó meghívottak (a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, a KIM kommunikációs feladatokért felelős államtitkára, a KIM közigazgatási államtitkára, a miniszterelnök szóvivője és a kormány szóvivő), az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek vehetnek részt.⁴⁷ Arról, hogy a miniszterelnök kiket hívhat meg az ülésre, nem rendelkezik a kormányhatározat.

A testületi jelleg tárgyalásánál fontos megemlíteni két gyakorlati változást, amely egy évek óta tartó tendencia részeként van jelen a magyar politikai életben. Az egyik, hogy bár a kormány ügyrendje kimondja, hogy a kormányülésen a döntéseket szavazással hozzák,⁴⁸ többnyire formális szavazás nélkül döntenek, amelyet 2007-ben a kormány szóvivői iroda nyilvánosan is elismert.⁴⁹ A formális szavazás hiánya erősítheti a miniszterelnök pozícióját, mivel nem áll fenn a veszély, hogy egy adott napirendi pontnál kisebbségbe kerül.

A másik jelentős tendencia a kormányülések hosszának lerövidülése, amelyet egyrészt a kormányzat belső konzultatív szerveiben zajló egyeztetéseken, tárgyalásokon való előzetes döntéshozatal, másrészt az informális ülések számának növekedése eredményez.

4. Konklúzió: új jelenség, vagy egy több éve tartó folyamat?

Jelen tanulmánnyal az volt a célom, hogy megvizsgáljam, a 2010-től bevezetett, a magyar kormányzati struktúrát és a kormány testületét érintő változások milyen módon járultak hozzá a magyar politikai rendszer prezidencialisálódásához.

⁴⁵ 1949. évi XX. Törvény 37. § (1).

⁴⁶ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 1–2. pont.

⁴⁷ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 59–60. pont.

⁴⁸ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 67. pont.

⁴⁹ Müller György: *Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán*. In: Jogelméleti Szemle 2010. évi 1. szám 1–11. o. Idézi: http://hvg.hu/itthon/20070228_szilvasy.aspx.

A prezidencializáció végrehajtó hatalom szintjén való megjelenésének ismérvei közül számos⁵⁰ megtalálható a reformok céljaiban, közvetlen és/vagy közvetett hatásaiban, illetve következményeiben.

A reformok erős centralizációs törekvései nyomán kialakult egy új „központ” a kormányon belül, a KIM-ben. Az új „központ” élén a KIM-et vezető miniszter áll, akinek a kezében egyre több hatalom összpontosul. Felmerülhet a kérdés, hogy ez a fajta hatalomkoncentráció nem gyengíti-e a miniszterelnök hatalmát. Úgy vélem, hogy a miniszterelnök és a KIM minisztere közötti kisebb nézeteltérések ugyan megnehezíthetik a kormányfő saját elképzeléseinek a megvalósítását, azonban hosszú távon és alapjaiban a miniszter nem gyengítheti meg a miniszterelnököt, hiszen mint, ahogy a tanulmányban bemutattam a miniszterek, így a közigazgatási és igazságügyi miniszter is a miniszterelnöktől függ, mind az általa vezetett szakpolitikák, mind saját „széke” tekintetében.

Fontosnak tartom még egyszer kiemelni, hogy a fent ismertetett változtatások nem előzmény nélküliek a magyar politikai rendszerben, hanem egy több évtizede zajló trend részei, folytatásai.

A miniszterelnök jogköreinek bővülése, munkaszervezetének fokozatos megerősítése – mind a humánerőforrás, mind a feladat- és hatásköröket tekintve –, illetve a kormány testületi jellegének csökkenése több éve folyamatosan megfigyelhető, csak úgy mint a kormány kommunikációjának, s főként a miniszterelnök kommunikációjának stratégiai és intézményi megerősítése is.

⁵⁰ Az új Alaptörvény alkotmányi szinten erősítette meg a kormányt és a miniszterelnököt, a miniszterek kormányfőtől való függése növekedett, csökkent a kormánnyal szemben ellenőrző jogkörrel bíró testületek, különösen az Alkotmánybíróság mozgástere – ugyanakkor a köztársasági elnöke némileg bővült –, központosították a kormányzati döntéshozatalt és személyzeti politikát, illetve a kormány testületi jellege csökkent.