

## Beszámoló

### *A kutatási program megvalósulása*

A pályázatban meghatározott kutatási program teljesült:

- A kutatás eredményeként a demokratikus átmenet utáni magyar kormányzati modellről monográfia készült, amely egyetemi, illetve doktorandusz-képzésben kötelező tananyagként szolgál (BCE, ELTE, NKE), és várhatóan a kormánytisztviselői továbbképzésben is felhasználják. (Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2011.) Az államtörténeti előzményeket külön kötet tartalmazza (Máthé Gábor: Jogtörténeti előképek a magyar kormányzati modell OTKA programhoz, Budapest, 2011).
- A programban meghatározott téma egyik részterületét illetően, a miniszteri-kormányzati felelősség kérdésköréről – engedélyezett költségvetési átcsoportosításnak köszönhetően – önálló monográfia jelent meg (Cserny Ákos: A miniszteri felelősség, Complex Kiadó Kft. Budapest, 2011). A történeti és összehasonlító szempontból széleskörű feldolgozás kiterjed a rendszerváltás utáni magyar viszonyokra is.
- A program keretében a brit, francia és német kormányzati berendezkedés vizsgálatáról tanulmányok készültek, amelyek a BCE, illetve NKE Közigazgatás-tudományi Karán ajánlott tananyagként hasznosulnak.
- A program kapcsolódó területként kiterjedt a végrehajtó és a bírói hatalom relációjára is. A BCE Közigazgatás-tudományi Kara – a program költségvetési keretének terhelése nélkül – a bírói hatalom gyakorlásáról 2010 februárjában a Legfelsőbb Bírósággal, az Országos Igazságszolgáltatási Tanáccsal és a Magyar Jogászegylettel együttműködve tudományos emlékülést szervezett. (A közleményjegyzékben nem szereplő előadások a Magyar Jog 2010/6. számában jelentek meg.)

### *A kutatás összegzése: a rendszerváltás utáni kormánymodell főbb vonásai*

A kutatás a parlamentáris berendezkedés kormányzati viszonyaival foglalkozik; a kialakulástól az Alaptörvény utáni helyzettel befejezve. A kiindulást az MDF és az SZDSZ megállapodását realizáló 1990. májusi és júniusi alkotmánymódosítások jelentik, amelyek a

kormányzati viszonyok szempontjából az 1989 őszi alkotmányszöveget elvetették. Egyrészt azért, mert továbbvitte a szocialista berendezkedés kormánymodelljét: a kormányfő a minisztertanács elnökeként még éppen csak kiemelkedik a kormányból, az államminiszterek megkülönböztetésével pedig a kormányfő alatt a kormány többszintűsége is megmaradt. Másrészt – politikai szempontból nyomósabb okként – azért, mert hiányoztak a normális többségi kormányzás feltételei, a kétharmados törvényhozásnak a szinte parttalanul megfogalmazott alkotmányos követelménye a kormányoldal és az ellenzék között állandó konszenzuseresést, voltaképpen nagykoalíciót feltételezett.

Az 1990-es változtatások után a kormányzati viszonyok négy alapvonása:

1. Meghatározó pozíciójával a miniszterelnök nem egyszerűen a testület elnöke, hanem kiemelkedik a kormányából, ahogy az új alkotmányjogi helyzetet nevezik, miniszterelnöki kormány jött létre.
2. Megtörtént a szakítás a szocialista berendezkedés többszintű kormányával, amelyet az irányító szerepkörű miniszterelnök-helyettesek és a kormányzás szétagoltságához vezető, a kormányfőt is gyengítő kormánybizottsági rendszer jellemezett. Ezzel szemben a kormány belső viszonyainak elveként a miniszterelnök alatt nincs további hierarchia, a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenrangúak.
3. A kormány viszonyrendszere, kapcsolata a többi hatalmi ághoz a kétharmados törvényhozási tárgyak mérséklésével az 1989. őszi alkotmányszöveggel kialakított állapothoz képest átrendeződött, ami után legfontosabb ellenpontja nem a parlament, pontosabban az ellenzék, hanem a nagyon erős Alkotmánybíróság és a tőle független más szervek.
4. Ezekhez jött még az alkotmánymódosításokkal egyidejűleg kialakított állami vezetői modell, illetve államtitkári rendszer politika és közigazgatás szétválasztásának eszményével (1990. évi XXXIII. törvény). E szerint egyik oldalon állnak a kormányzat ciklusonként, illetve bármikor változható politikai vezetői, a másikon pedig határozatlan idejű megbízással az elvileg stabil és biztonságos helyzetű szakmai vezetők: a mindenkori kormánynak lojalitással tartozó közigazgatási és helyettes államtitkárok.

A miniszterelnök kiemelkedése és a kormány belső viszonyainak elve többé-kevésbé állandónak bizonyult, és az Alaptörvény utáni helyzetben is megmaradt. Ezekkel szemben az

állami vezetői modell 2006-ban és 2010-ben is kicserélődött, a kormány viszonyrendszere pedig az Alaptörvénnyel (és előtte már az Alkotmánybíróság hatáskörét mérséklő alkotmánymódosítással) megváltozott.

## **A szabályozási háttér 2011-ig**

A kormányzat szervezeti-működési rendje és a hatalomgyakorlás technikai ciklusonként jelentősen átalakultak. Jogi háttérét illetően azonban a kormányzati berendezkedés – a kutatás szempontjából értve alatta a kormány struktúráját, belső viszonyait, a kormányfő helyzetét és az állami vezetői modellt – 2006-ig szinte érintetlenül maradt. Fontos pontokon először csak – politikai értelemben vett kormányváltás nélkül – a második Gyurcsány-kormány hivatalba lépése előtt módosult, majd 2010-ben a második Orbán-kormány megalakulásával ismét. A változtatások mindkét alkalommal minimális alkotmánymódosítással jártak. A jogi háttérrel sokkal inkább a kormányzati viszonyokat alaposan átrendező két – néhány lényeges kivétellel tartalmában nem is annyira ellentétes, szabályozási szemléletében és fogyatékoságaiban pedig nagyon hasonló – még csak nem is kétharmados kormány szervezeti törvény képezte (2006. évi LVII., 2010. évi XLIII. törvény).

a) 2006-ban a miniszterelnöki hatalom a miniszteri önállóság háttérbe szorításával, illetve a kormány testületi szerepkörének a sérelmére demonstratívan továbbshélesedett. Másik fontos pontként a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvén nyugvó addigi állami vezetői modell elvetésével az államtitkári rendszer gyökeresen átalakult; a kormányzati vezetők a miniszterelnöktől a szakállamtitkárig egységesen politikai státuszba kerültek. Ezek mellett a szervezetalakítási jogkörének a szervezeti rendteremtést célzó újraértelmezése következtében a kormány mozgástere (például az államtitkári létszám limitálásával) szűkült.

b) 2010-ben a miniszterelnök megerősített pozíciója megmaradt, alkotmánymódosítással a miniszterelnök-helyettes addig egyébként hiányzó intézményének elismerésével a kormány felépítésének eredeti elve mérsékelten módosult, szervezetalakítási szabadsága néhány 2006-ban felállított korlát lebontásával némileg szélesedett, és visszaállt a 2006-ig érvényes régi államtitkári rendszer. Ezek mellett megszűnt a Miniszterelnöki Hivatal és létrejött a Miniszterelnökség, voltaképpen az addig sem igazán egységes kormányzati központ kettévált, a kormányzati szervezet különféle ágazatok összevonásával összesen nyolc minisztériummal jelentősen karcsúsodott.

A 2006-2010 között fennálló államtitkári rendszer – elve, a kormányzati vezetők egységes politikai státusza miatt – szinte általános elutasításba ütközött. Pedig hibái, fogyatékos gyakorlati megvalósítása és egyes irracionális motívumai (a közigazgatással szembeni bizalmatlanság) ellenére igazodott a valósághoz. A politika és a közigazgatás szétválasztására épülő állami vezetői modell kudarcát mutatta, hogy a közigazgatási és helyettes államtitkári kar ciklusról ciklusra kicserélődött. Ez felróható a politikának, de elvezet ahhoz a következtetéshez is, hogy nem elég, ha a közigazgatási felső vezető lojális a mindenkori kormányhoz, hanem politikai bizalmat is kell élveznie.

## **Az Alaptörvény 2011-ben**

2011-ben az Alaptörvény a kormányra vonatkozó alkotmányszöveget kijavította és korszerűsítette, de az 1990-es kormánymodellt – ha alatta csak a kormány struktúráját, belső viszonyait és a kormányfő helyzetét értjük – megtartotta. Megmaradt a kormány felépítésének elve és a miniszterelnök dominanciája is. A korábbi állapothoz képest azonban alaposan átrendeződött a kormány viszonyrendszere. Ennek lényegeként a mindenkori kormány helyzete – hacsak nem áll mögötte országgyűlési kétharmad – a jövőre nézve gyengül. Igazi ellensúlya most már nem a mérsékeltbb szerepkörű Alkotmánybíróság, hanem a parlamenti ellenzéke. A kormány kétharmados többség nélkül nem képes a fennálló állapot megváltoztatásával a politikai irányvonalára szempontjából alapvető kérdésekben céljainak megvalósítására. Alkotmánymódosításra nincs módja, az Alaptörvény pedig a kétharmados sarkalatos törvények körét társadalom- és gazdaságpolitikai vagy ilyen összefüggésű ügyekre is kiterjeszti. Egészen más körülmények között némileg az 1989-es állapot tért vissza, amikor a jogállami átmenet folyamatában a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon kialakult és kimunkált alkotmánymódosítás az alkotmányerejű törvényekkel korlátozta volna a leendő kormányt.

## **A miniszterelnök kiemelkedése**

A miniszterelnök pozíciója alapján a magyar rendszer, amihez a mai német berendezkedés mintát adott, jellemezhető kancellári típusú kormányzásként, mégis gyakran félrevezető, mert a német kancellár helyzetének és lehetőségeinek felülértékelésével és félreértésével eleve valamiféle diktatórikus jellegű kormányfői túlhatalmat sejtet. A miniszterelnök kormányon belüli dominanciája, amit az 1990-ben kialakított alkotmányos megoldás célzott, a

parlamentarizmusba illeszkedett, és nem a hatalmi ágak közötti viszonyról vagy valamiféle antidemokratikusba hajló rendszerről szólt. A miniszterelnök kiemelkedése és viszonya a minisztereihez alkotmányi szinten szövegszerűen – a kormánypolitika meghatározásával – markánsan csak az Alaptörvényben fogalmazódott meg, ami kijelöli a miniszterek mozgásterét is. Tartalmi értelemben a kormányfő irányító szerepe mégsem újdonság, a miniszterelnöki kormány nem az Alaptörvénnyel, hanem az 1990-es alkotmányos helyzettel keletkezett. Azzal a különbséggel, hogy az Alaptörvény már nem leplezi a testületi ülések vezetésével a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét, és egyértelművé teszi a miniszterekkel fennálló viszonyát is. A miniszterek, akiknek sorsa a kormányalakítási jog és a bizalmatlansági szabályok miatt egyébként is tőle függ, alárendelődnek a miniszterelnöknek.

Az Alaptörvényig az alkotmányszöveg burkolta a miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedését, mert a korábbi kormányfői modellhez illő formulával – mintha továbbra is csak első lenne az egyenlők között – igen szűken testületvezetésként definiálta a feladatkörét. 1990-ben az alkotmányos helyzetének megerősítése mégis azt célozta, hogy a miniszterelnök szerepe ne merüljön ki a kormányülés vezetésében, hanem irányítsa kormánya tevékenységét. Furcsa és az Alaptörvényben el is vetett megoldással még miniszterelnök-jelöltként hozzá kötődik a kormányprogram, övé a kormányalakítás, ő jelöli ki helyettesét, és a kormányba tárca nélküli minisztereket állíthat be. Ezekből a jogokból ugyan levezethetően, de az Alaptörvényig nem az alkotmányszövegben, hanem 2006-tól a kormány szervezeti törvényekben fogalmazódott meg világosan a miniszterelnök irányítási és főnöki pozíciója. Ahogy az Alaptörvényben is, német mintára annak kimondásával, hogy a miniszterelnök határozza meg a kormánypolitika általános irányát, a miniszter pedig ennek keretei között tevékenykedik. Az 1990. évi alkotmány módosítások után a miniszterelnök nemcsak kiemelkedett a kormányából, hanem a német berendezkedésből átvett konstruktív bizalmatlansággal politikai helyzete a parlamenttel szemben is megszilárdult. Az Alaptörvényben is megtartott eszköz történetét különösen érdekessé tette, hogy egyszeri alkalmazásakor 2009-ben tulajdonképpeni eredeti rendeltetésével szemben a kormányoldal használta fel a parlamenti cikluson belüli kormányfő-váltásra.

Az alkotmányos háttér ugyan már 1990-ben megszületett, de a miniszterelnöki hatalom látványos kibontakozását az első Orbán-kormánytól érzékeljük. Ennek egyik jeleként a Miniszterelnöki Hivatal a kormányfő szervezeti háttereként politikai, közigazgatási és kommunikációs értelemben is kormányzati központtá fejlődött, és többé-kevésbé alkalmassá vált a kormányzati folyamatok felülről vezérlésére. Az irányt mutatta Medgyessy Péter miniszterelnöksége is: ő a kabinetirodáját erősítette meg, amely közvetlen irányító szerephez

jutott a kormányzati igazgatásban. A második Gyurcsány-kormány megalakulásakor a kormány szervezeti törvény a miniszterelnökre ruházta a kormánybiztosok irányítását, és kiterjesztette személyzeti hatalmát az államtitkári kar egészére. A miniszterelnöki hatalom további erősödésével összefüggésben és háttérére építve 2010-ben a személyzeti politika központosítása azzal folytatódott, hogy a kormányzaton belüli kinevezési eljárásokban a közigazgatási tárca vezetői – kötetlensége miatt politikai szempontok érvényesítésére is alkalmas – vétőjoghoz jutottak.

## **A kormány belső viszonyai**

1990-től a felépítését meghatározó alkotmányos rendelkezés (a kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll), amelyen az Alaptörvény sem változtatott, magába foglalta a kormányon belüli viszonyok elvét is. A miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenrangúak, amely kizárta – irányítási szerepkörű miniszterelnök-helyettes vagy csúcsminiszter beállításával – a kormányfő alatt a további hierarchikus kapcsolatokat. Más kérdés, hogy az alkotmányos elvtől a valóság eltér; a jogi értelemben egyenrangú miniszterek jelentősége nagyon is különbözhet. Valódi súlyukat és a kormányon belüli erőviszonyokat különféle tényezők – főként a tárca jelentősége, politikai háttér, koalíciós szempontok, a miniszterelnökhöz fűződő viszony, kabinetvezetés és -tagság – határozzák meg. Sőt a miniszterelnököt helyettesítő miniszterek ténylegesen miniszterelnök-helyettesi funkciót tölthettek be.

A felépítés szabályával mindkét alkotmányszöveg – a miniszterelnök dominanciája mellett – rögzíti a kormány testületi jellegét, és nem engedi meg a magyar berendezkedésben a kabinet-kormányzást sem abban az értelmében, hogy a kormányfőből és általa kiválasztott miniszterekből álló szűkebb összetételű testület formálisan gyakorolja a kormány jogait. Politikai szempontból bármennyire jelentős szerepet tölthetett be 1994-2010 között szinte kormányelnökségként a miniszterelnökből és néhány miniszterből felálló kormánykabinet, formailag nem rendelkezhetett ügydöntő hatáskörrel.

A felépítésre vonatkozó szabály érintése nélkül 2010-ben a második Orbán-kormány megalakulása előtti alkotmánymódosítás lehetővé tette, hogy a kormányfő a miniszterek közül most már nem miniszterelnököt helyettesítő minisztert, hanem miniszterelnök-helyettest jelöljön ki. Ilyen szövegezési technikával tartotta meg a tisztséget 2011-ben az Alaptörvény is, amelyből következően, és mert a miniszterelnök-helyettes jogköréről, funkciójáról semmit

nem mond, a kormányon belül a miniszterelnök és a miniszterek között – visszatérve az 1990 előtti állapothoz – elvileg nem keletkezett közvetítő-irányítási szint.