

MÜLLER GYÖRGY

Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990–2011)

A rendszerváltás utáni kormánymodell főbb vonásai

Áttekintésem a parlamentáris berendezkedés kormányzati viszonyaival foglalkozik, a kialakulástól – a címben meghatározott időkeretet túllépve – nem is 2011-gyel, hanem az akkor elfogadott Alaptörvény utáni helyzettel befejezve.¹ A kiindulást az MDF és az SZDSZ megállapodását realizáló 1990. májusi és júniusi alkotmánymódosítások (1990. évi XXIX. és XL. törvény) 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, de alig több mint első az egyenlők között, az államminiszterek megkülönböztetett jogállásával pedig a kormányfő alatt a kormány többszintűsége is megmaradt. Másrészt – politikai szempontból nyomósabb okként – azért, mert hiányoztak a normális többségi kormányzás feltételei, a kétharmados törvényhozás 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 most már 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 széttagoltságához vezető, a kormányfőt is gyengítő kormánybizottsági rendszer jellemezett. Ezzel szemben a kormány felépítésének, 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 követelmény, a kétharmados törvényhozási tárgyak mérséklésével az 1989. őszi alkotmányszöveggel kialakított állapothoz képest is átrendeződött, ami után legfontosabb ellenepon-tja nem is annyira a parlament, pontosabban az ellenzék, hanem a nagyon erős Alkotmánybíróság és a tőle független más szervek. Hozzáteve, a berendezkedés arra épült, hogy a kormányoldal nem rendelkezik kétharmados parlamenti többséggel, ha megszerzi, korlátozhatja ugyan magát, de lehetősége nyílik az alkotmányos felek meggyengítésére vagy kioltására.
4. Ezekhez jött még az Alkotmány alatt, de az alkotmánymódosításokkal egyidejűleg kialakított állami vezetői modellel, illetve államtitkári rendszer a politika és közigazgatás szétválasztásának eszményével (1990. évi XXXIII. törvény). E szerint egyik oldalon állnak a kormányzat politikai vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és a politikai államtitkárok, akik jöhetnek, mehetnek, ciklusonként cserélődhetnek. A másikon pedig a szakmai vezetők: a mindenkor kormányhoz lojalitással

¹ „A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma” című tudományos konferencián (ELTE 2011. június 9–10.) tartott előadás szerkesztett változata. Az előadás a következő publikációimra támaszkodik: *A kormányzati rendszer átalakítása 2006-ban*, Kőzjogi Szemle, 2009. 2. szám, 10–17. p. és *Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról*, Kőzjogi Szemle, 2011. 2. szám, 28–33. p.

tartozó közigazgatási és helyettes államtitkárok, akiknek helyzete a határozatlan időre szóló kinevezéssel elvileg stabil és biztonságos.

21 év elteltével – de majd az Alaptörvény utáni helyzetben is – a miniszterelnök kiemelkedése és a kormány belső viszonyainak elve, amelyek még részletesebben szóba kerülnek, többé-kevésbé állandónak bizonyultak. 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 technikái ciklusonként jelentősen átalakultak. Jogi háttérét illetően azonban az 1990-ben kialakított kormányzati berendezkedés – értve alatta a kormány struktúráját, belső viszonyait, a kormányfő helyzetét és az állami vezetői modellt, illetve államtitkári rendszert – 2006-ig szinte érintetlenül maradt. A Horn-kormány alatt 1997-ben az alkotmánymódosítás (1997. évi LIX. törvény) – például az ügyvezető miniszterelnök fogalmával – csak finomította az előírásokat, ahogy a kormány helyzetére vonatkozó szabályozás meglehetősen késői befejezéseként a lényegét illetően nem változtatott a fennálló állapotokon a kormánytagok és az államtitkárok viszonyait rendező 1997. évi LXXIX. törvény sem.

A kormányzati berendezkedés fontos pontokon először csak 2006-ban, amikor politikai értelemben nem is történt kormányváltás, a második Gyurcsány-kormány hivatalba lépése előtt majd 2010-ben – biztos kétharmados parlamenti többséggel a háta mögött – a második Orbán-kormány megalakulásával ismét módosult. A változtatások mindkét alkalommal minimális, 2006-ban – a kormány

szervezetalkítási mozgásterének kitágítása érdekében – az ellenzék szokatlanul nagyvonalú támogatásának köszönhető alkotmánymódosítással jártak. A jogi háttérrel sokkal inkább a kormányzati viszonyokat alaposan átrendező két – címében egyező, néhány lényeges kivétellel tartalmában nem is annyira elmentéses, szabályozási szemléletében és fogyatékoságaiban pedig nagyon hasonló –, még csak nem is kétharmados kormány szervezeti törvény képezte. (A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. és a 2010. évi XLIII. törvényről van szó. 2010-ben valójában a korábbi törvény szerkezete, jelentős részében a szövege megmaradt; a végeredmény azt sejteti, hogy a jogszabály-előkészítők tartalmilag nem is új törvényre, hanem inkább néhány fontos ponton a változtatások átvezetésével az előző módosítására és átszámolására törekedtek.)

a) 2006-ban a miniszterelnöki hatalom demonstratívan továbbszélesedett a miniszteri önállóság, a reszortelv háttérbe szorításával, a kormány testületi szerepkörének, a testületi elvnek a sérelmére. Másik fontos pontként az államtitkári rendszer gyökeresen átalakult a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvén nyugvó addigi állami vezetői modell elvetésével. A kormányzati vezetők, a miniszterelnöktől a szakállamtitkárig egyenesen politikai státusba kerültek, mivel megbízatásuk a kormány fennállásáig tart. Ezek mellett a szervezetalkítási jogkörének szervezeti rendteremtést célzó újraértelmezése következtében a kormány mozgáster (például az államtitkári és kormánybiztosi létszám limitálásával vagy a kormányhivatalok alakításának parlamenti hatáskörbe utalásával) szűkül.

b) 2010-ben a miniszterelnök megerősített pozíciója megmaradt, a kormány felépítésének eredeti elve a miniszterelnök-helyettes addig egyébként hiányzó intézményének elismerésével az alkotmánymódosítással mérsékelten

módosult, szervezetiakartási szabadsága néhány 2006-ban felállított korlát (létszámlimitek) lebontásával némileg szélesedett, és a 2006-ig érvényes régi államtitkári rendszer visszaállt. Ezek mellett a Miniszterelnöki Hivatal megszűnt és létrejött a Miniszterelnökség, voltaképpen az addig sem igazán egységes kormányzati központ kettévált, a kormányzati szervezet a különféle ágazatok összevonásával – összesen nyolc minisztériummal – jelentősen karcsúsodott.

Kicsit részletezve a két állami vezetői modellt: a 2006–2010 között fennálló államtitkári rendszer elve – a kormányzati, közöttük a szakmai, vezetők egységes politikai státusza miatt – szinte általános elutasításba ütközött. Pedig hibái, fogyatékos gyakorlati megvalósítása és egyes irracionális motívumai (a politikai kormányzás túlhajtása, 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 meg a politikai kultúra színvonalatlanságának, de kifejezi azt is, hogy nem elég, ha a közigazgatási felső vezető lojális a mindenkori kormányhoz, hanem a politikai bizalmat is meg kell szereznie. Ebből a szempontból a helyzet nem változott meg 2010-ben, miután visszaállt a korábbi rendszer, mert jól érzékelhetően a közigazgatási és a helyettes államtitkári kar összeállításakor a személyi kiválasztás politikai és bizalmi szempontjai továbbra is erőteljesen érvényesülnek.

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 alkotmányos környezete, viszonyrendszere. Ennek lényegéeként a mindenkori kormány helyzete – hacsak kivételesen nem áll mögötte országgyűlési kétharmad – a jövőre nézve gyengül. Igazi ellensúlya most már nem az Alkotmánybíróság, amelynek felülvizsgálati lehetőségei az utólagos normakontroll és igénybevételének korlátozásával mérséklődnek, hanem a parlamenti ellenzék. Amelyik kormány majd nem rendelkezik kétharmados többséggel nem – illetve csak ha az ellenzékkel megegyezik és megszerzi a támogatását – lesz képes a fennálló állapot megváltoztatásával a politikai irányvonala szempontjából alapvető kérdésekben céljai megvalósítására. Alkotmánymódosításra nincs módja, az Alaptörvény pedig a kétharmados sarkalatos törvények körét az alapjogok és az államszervezeti viszonyok szabályozásán túl társadalom- és gazdaságpolitikai vagy ilyen összefüggésű ügyekre is kiterjeszti. (Néhány más mellett a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályaira.) Egészen más körülmények között az alkotmányozó többség némileg ahhoz az állapothoz tért vissza, amikor a jogállami átmenet folyamatában, 1989-ben a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon kialakított és kimunkált alkotmánymódosítás a politikai bizonytalanság és bizalmatlanság miatt az alkotmányerejű törvényekkel korlátozta volna a leendő kormányt.

A miniszterelnök kiemelkedése

A miniszterelnök helyzetéből kiindulva a magyar rendszer jellemezhető kancellári típusú kormányzásként, mivel kialakításához a mai német berendezkedés és az 1949-es alaptörvény 1990-ben és később is mintát adott, mégis gyakran félrevezető, mert a német kancellár helyzetének és lehetőségeinek felülértékelésével és félreértésével eleve vala-

miféle diktatórikus jellegű kormányfői túlhatalmat sejtet. Hangsúlyozva, hogy a miniszterelnök kormányon belüli, 1990-ben kialakított dominanciája, – a kormányt számos fékkel ellensúlyozó – a parlamentarizmusba illeszkedett, és nem a hatalmi ágak (parlament és kormány) közötti viszonyról vagy valamiféle antidemokratikusba hajló rendszerről szólt. A miniszterelnök kiemelkedése és viszonya a minisztereihez alkotmányi szinten szövegszerűen markánsan csak az Alaptörvényben fogalmazódott meg (18. cikk). E szerint a miniszterelnök meghatározza a kormány általános politikáját, a miniszter pedig ennek keretei között önállóan irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. 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 most már nem leplezi a testületi ülések vezetésével a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét, amelyet az alkotmányszöveg addig csak körülírt, 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 ugyanis burkolta a miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedését, mert a korábbi kormányfői modellhez illő és érintetlenül hagyott régi formulával – mintha továbbra is csak első lenne az egyenlők között – igen szűken testületvezetesként definiálta a feladatkörét. (A miniszterelnök vezeti a kormány üléseit, gondoskodik a kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.) 1990-ben alkotmányos helyzetének megerősítése mégis azt célozta, hogy a miniszterelnök szerepe ne merüljön ki a kormányülés vezetésében, hanem irányítsa kormánya tevékenységét. Fúrca és az Alaptörvényben el is vetett megoldás-

sal még miniszterelnök-jelöltként hozzá kötődik a kormányprogram, övé a kormányalakítás, ő jelöli ki helyettesét, és a kormányba tárca nélküli minisztereket állíthat be. Habár az Alkotmányból kimaradt, de ezekből a jogokból levezethetően az Alaptörvényig a kormány szervezeti törvényekben fogalmazódott meg világosan a miniszterelnök irányítási és főnöki pozíciója. Ahogy majd az Alaptörvényben is, német mintára annak kimondásával, hogy a miniszterelnök határozza meg a kormánypolitika általános irányát, a miniszter pedig ennek keretei között tevékenykedik.

Az alkotmányos háttér ugyan már 1990-ben megszületett, de a miniszterelnöki hatalom látványos kibontakozását 1998-tól, az első Orbán-kormánytól érzékeltük, és többek véleménye szerint a miniszterelnöki kormány ténylegesen csak innentől valósult meg. Ennek egyik jeleként a Miniszterelnöki Hivatal a kormányfő szervezeti háttéréként politikai, közigazgatási és kommunikációs értelemben is kormányzati központtá fejlődött, és többé-kevésbé alkalmassá vált a kormányzati folyamatok felülről vezérlésére. Az irány folytatódott Medgyessy Péter alig több mint kétéves miniszterelnöksége alatt is: ő a kabinetirodáját erősítette meg, amely fontos és közvetlen szerephez jutott a kormányzati igazgatás irányításában és mozgásában. A második Gyurcsány-kormány megalakulásakor a kormány szervezeti törvény a kormány korábbi jogkörének elvonásával 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 ki nevezési eljárásokban a közigazgatási tárca vezetői – kötetlensége miatt politikai szempontok érvényesítésére is alkalmas – vétőjoghoz jutottak, amely kiterjed a minisztériumi osztályvezetőktől a helyettes államtitkárokig, beleértve a minisztériumi szint alatti főhatóságok vezetőit is.

Az 1990. évi alkotmánymódosítások után a miniszterelnök nemcsak kiemelkedett kormányából, hanem a német berendezkedésből átvett konstruktív bizalmatlansággal politikai helyzete a parlamenttel szemben is megszilárdult, amely az ellenzéki lehetőségek korlátozásával a kormányzás stabilitását célozta; azt, hogy a kormányok kitölthessék a parlamenti ciklusokat. A konstruktív bizalmatlanság hosszú ideig nem jutott jelentőséghez, stabilizációs célját csak 2008 tavaszától érte el, amikor a szocialista-szabaddemokrata koalíció felbomlott, és hozzásegítette a biztos parlamenti többséggel már nem rendelkező második Gyurcsány- és Bajnai-kormány hivatalban maradását. A konstruktív bizalmatlanság magyarországi történetét különösen érdekessé tette, hogy egyszeri és sikeres alkalmazásakor tulajdonképpen eredeti rendeltetésével szemben a kormányoldal használta fel a parlamenti cikluson belüli kormányfő-váltásra, amikor 2009-ben Gyurcsány Ferenc helyébe Bajnai Gordon lépett. (Ennek lehetőségét már 2004-ben Medgyessy Péter távozásakor is fontolgatták.) Kormánypárti eszközként a konstruktív bizalmatlanság a személycseré biztosságot és gyors útját kínálja, amely megakadályozza, hogy a folyamatban az utód jelölésével a köztársasági elnök szerepet játszasson. Legitimációs problémái, antidemokratikus és a kormány parlamenti felelősségét korlátozó hatásai miatt nem feltétlenül népszerű stabilizációs eszközt megtartotta az Alaptörvény is, de a kormánynak az ezzel nyújtott biztonságából egy másik ágon – a köztársasági elnök új parlament-felosztási jogával – visszavett. (Ezzel élhet, ha március 31-ig nincs elfogadott költségvetés, amely alkotmányos fékként a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulását igényli.)

A kormány belső viszonyai

1990-től a felépítését meghatározó rendelkezés (Alkotmány 33. §: a kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll) magába foglalta a kormányon belüli viszonyok

elvét is, mégpedig azt, hogy a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenrangúak, amellyel kizárta – irányítási szerepkörű miniszterelnök-helyettes, kiemelt jogállású állam- vagy csúcsminiszter beállításával – a kormányfő alatt a további hierarchikus kapcsolatokat. Az elvet az 1990. májusi alkotmánymódosítás indokolása kifejezetten ki is mondta: a miniszterek egyenlő felelősséget viselnek, ezért indokolt, hogy a hierarchiában egyenlő helyet is foglaljanak el. Más kérdés, hogy az alkotmányon elvtől a valóság mégis eltér; a jogi értelemben egyenrangú miniszterek jelentősége nagyon is különbözhet. Valódi súlyukat és a kormányon belüli erőviszonyokat különféle tényezők – a tárca vagy az irányított terület jelentősége, politikai háttér, pártiszségek, koalíciós szempontok, személyes adottságok, a miniszterelnökhöz fűződő viszony és a helyettesítése, kabinettagság – határozzák meg. Azok a miniszterek pedig, akik az igazán fontos – 2010-ig fennálló – szakkabineteket (gazdasági, társadalompolitikai, fejlesztéspolitikai) vezették, irányítási jogaik kimondása nélkül mintegy csúcsminiszteri pozícióba és a többi miniszter fölé kerültek. Sőt a miniszterelnököt helyettesítő miniszter – a Gyurcsány-kormányok alatt jól érzékelhetően – ténylegesen miniszterelnök-helyettesi funkciót tölthettek be.

Az Alaptörvény sem változtatott a kormány felépítésén: a kormány tagjai a miniszterelnök és – továbbra is minisztérium élén vagy tárca nélkül – a miniszterek (16–17. cikk). A felépítés szabályával mindkét alkotmányszöveg – a miniszterelnök dominanciája mellett – rögzíti a kormány testületi jellegét, nem engedi meg miniszteri kinevezés nélkül a kormánytagságot és 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 egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöljön ki. Ilyen szövegezési technikával tartotta meg a tisztséget 2011-ben az Alap-

törvény 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. (Annyi változott, hogy a miniszterelnök a miniszterek közül most már nem az őt helyettesítő minisztert, hanem a miniszterelnök-helyettest jelöli ki.)

Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990–2011)

Az áttekintés a parlamentáris berendezkedés kormányzati viszonyaival foglalkozik a kialakulástól, amelyet az 1990. májusi és júniusi alkotmánymódosítások jelentik, a 2011-ben elfogadott Alaptörvény utáni helyzettel befejezve. Az 1990-es változtatások után a kormányzati viszonyok alapvonásaként a miniszterelnök kiemelkedik a kormányából; a kormány belső viszonyainak elveként a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenrangúak; a kormány viszonyrendszerében legfontosabb ellenpontja nem annyira a parlament, hanem a nagyon erős Alkotmánybíróság; az alkotmánymódosításokkal egyidejűleg kialakított állami vezetői modell, illetve államtitkári rendszer a politika és közigazgatás szétválasztásának eszményére épült. A miniszterelnök kiemelkedése és a kormány belső viszonyainak elve többé-kevésbé állandónak bizonyultak, amellyel szemben az állami vezetői modell 2006-ban és 2010-ben is kicserélődött, a kormány viszonyrendszere pedig az Alaptörvénnyel megváltozott.