

A magyar kormányzati rendszer (1848–2018)



IZMINDI RICHÁRD

diológ Campus

Izmindi Richárd

A MAGYAR KORMÁNYZATI RENDSZER
(1848–2018)

Vákát oldal

Izmindi Richárd

A MAGYAR KORMÁNYZATI
RENDSZER
(1848–2018)

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2020

A kötet a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programon belül a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15 A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés című projekt támogatásával készült a Nemzeti Köszolgáltatati Egyetem koordinálásával, a Budapesti Metropolitan Egyetem „Versenyképesség a közszolgáltatásban” alprojektjében.

Szakmai lektor:
Vass László

© Izmindi Richárd, 2020
© Kiadó, 2020

A mű szerzői jogilag védett.

Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva.

A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	7
1. Kormányzás és kormányzati rendszer	9
1.1. Alapfogalmak	9
1.2. Kormányzás és kormányzati rendszer értelmezési szintjei	10
1.3. A kormányzás kettős természete	12
1.4. A kettős természetű kormányzás kialakulása Európában	18
1.5. A hatalommegosztás fejlődésének hatása a kormányzásra	22
1.6. A kormányzati rendszerek általános tipologizálása	31
2. A magyar kormányzati rendszer fejlődése a hatalommegosztás tükrében	39
2.1. A hatalommegosztás eltérő formái a rendszerváltozásig	40
2.2. A hatalommegosztás érvényesülése a rendszerváltozás után	45
2.3. A hatalommegosztás és a hatalomösszpontosítás értéke a rendszerváltozás utáni kormányokban	50
3. A magyar kormányok belső működése	61
3.1. A kormány elnevezései és tagjainak rekrutációja	61
3.2. A kormány működése a rendszerváltozás előtt	66
3.3. A kormány működése a rendszerváltozás után	75
4. A magyar kormányok szerkezete	81
4.1. Kormánytagsági formák a dualizmus időszakában	81
4.2. Kormánytagsági formák a forradalmak alatt	84
4.3. Kormánytagsági formák a két világháború közötti időszakban	84
4.4. Kormánytagsági formák a koalíciós kormányzás időszakában	86

4.5. Kormánytagsági formák az államszocializmus időszakában	87
4.6. Kormánytagsági formák a rendszerváltozás után	90
5. Kormányon belüli intézmények, fórumok, a döntéshozatalt befolyásoló formális és informális folyamatok	107
5.1. A rendszerváltozás előtti intézményi megoldások	107
5.2. A rendszerváltozás utáni intézményi megoldások	117
6. A magyar kormányok belülről, szakpolitikai szemszögből	137
6.1. A rendszerváltozás előtti időszak	137
6.2. A rendszerváltozás utáni időszak	148
7. A magyar kormányzati rendszer történelmi távlatból: múlt, jelen, jövő	155
Hivatkozott jogszabályok	161
Felhasznált irodalom	162

Előszó

A magyar politikai berendezkedést számos kihívás érte az utóbbi több mint másfél évszázadban. Magyarország hányattatott történelme visszatükröződik az ország alkotmányos, közjogi rendszerének változatosságában, politikai rendszerének kiszámíthatatlan átalakulásaiban, kormányzati rendszerének letisztultatlanságában. A magyar kormányzati rendszer működésével, a legfontosabb elemeivel számos kiváló hazai politikai-udományi munka foglalkozott, amelyek vagy időben, vagy a vizsgálatuk tárgyában szűkítették a témát. Jelen munkával röviden összegeznénk a modern polgári kormányzás megteremtése óta eltelt több mint másfél évszázad hazai kormányzásának tapasztalatait, egy átfogó történeti keretbe foglalva. Elsősorban a kormányok szervezeti és működési rendjéből kiindulva tekintjük át az egyes történeti korszakok kormányzatait, ezen belül is kiemelten fókuszálva a rendszerváltás utáni korszakra, azok működését, jellemzően komparatív eszközök segítségével, az intézmények működésére összpontosítva.

Magyarország polgári kormányzati rendszere működésének több mint másfél évszázados történelme mindvégig szorosan összefonódott a közjogi berendezkedés átalakulásaival. Magyarország a 19. század közepe óta több mint tíz rendszerváltozáson ment keresztül – úgy, hogy közben nem egy esetben nemcsak államformája, az egész politikai rendszerének főbb típusa, de területi integritása, szuverenitása is jelentősen átalakult. Folyamatosan változott a hatalommegosztás közjogi ideológiája, tényleges gyakorlata, a működő hatalmi ágak egymáshoz való viszonyrendszere. Az alkotmányos berendezkedés változásaival párhuzamosan átalakult a hatalomgyakorlás formája, nem utolsósorban a hatalomgyakorlók csoportjai, teljes politikai, társadalmi és gazdasági elitváltások zajlottak. Ezt mutatja a konstans pártrendszer hiánya, a pártrendszerek permanens átalakulása, korábbi történeti pártstruktúrák eltűnése. A magyar kormányzati rendszert az organikus fejlődés és az erős cezurák jelenléte egyszerre jellemzi. A magyar politikai rendszer hagyományainak tradicionális elemei közé tartozik az ezeréves alkotmányosság, a kontinuitásra épülő közjogi berendezkedés és az erős

parlamentarizmus. A politikai hatalmat működtető intézmények átalakuló feladat- és hatáskörével együtt formálódott a kormányzati szerkezet és az intézményrendszer. Az európai országokhoz hasonlóan a magyar kormányzati struktúrát érintő folyamatok sem csak hazai politikai, társadalmi folyamatok eredményei, hanem a nemzetközi tapasztalatok is hatással voltak rá. A magyar kormányzati rendszer tipologizálását sem lehet a nemzetközi politikai, valamint társadalmi, civilizációs hatásoktól függetlenül vizsgálni, hanem csak azok ismeretében.

1. Kormányzás és kormányzati rendszer

A kormányzat fogalmának lehatárolása nehéz és összetett feladat, az alapfogalmaknál, mint maga a kormányzat, kormányzati rendszer, illetve a kormány esetében is egyaránt többszintű értelmezésekre nyílik lehetőség. A kormányzás fogalmára számtalan definíció szolgál, néhány jellemzőbb tartalmi elemet érdemes kiemelni, hiszen minden szempontra kiterjedő, hiánytalan fogalmi lehatárolásra annak sokszínűsége, tartalmi differenciáltsága miatt nincs lehetőség.

Az egyre összetettebb társadalmi működési formák mellett a kormányzást gyakorló intézményrendszer feladata is egyre komplexebb és áttekinthetlenebb. Amíg főként kisebb csoportok esetében a hatalmat akár egyetlen ember is gyakorolhatja, addig a nagyobb közösségek esetében már elkerülhetetlen, hogy többen osszák meg egymás között a közösség, a társadalom irányításával kapcsolatos feladatokat, felelősséget. A hatalmat gyakorlók számának növekedése nem egyszerűen csak mennyiségi, hanem fontosabb, hogy minőségi változást is eredményezzen. A több kormányzó személy vezette közösséget hívhatjuk általánosságban kormányzatnak.¹

1.1. Alapfogalmak

A kormányzás számos definíciójának exemplifikatív felsorolása helyett érdemes annak három eltérő értelmét megkülönböztetni, és funkcionális, szervezeti, valamint formális értelemben röviden definiálni:²

- funkcionális értelemben a kormányzati feladatok intézése, amelyek nehezen határolhatók le pontosan;
- szervezeti értelemben a kormány tevékenysége mind az egyes tagjai, mind az egésze szempontjából;

¹ DUVERGER 2003, 385.

² DUVERGER 2003.

- formális értelemben pedig minden, alkotmányjogi szempontból számára kijelölt feladat.

Az utóbbi, formális szempontból a kormányzati tevékenység körébe tartozik a jogalkotás teljes egésze, azaz az országgyűlési törvények és a kormány, valamint tagjainak rendeletei egyaránt. Minden, amit alkotmányos szinten feladatként meghatároznak a kormány számára, kormányzati tevékenység. Idetartoznak a szakpolitikai döntések, a központi politikát meghatározó döntések, és általában minden, a társadalmi tevékenységre, kormányzati fejlesztésre vonatkozó szándékmegvalósítás, a közigazgatás csúcsirányításával kapcsolatos döntések, illetve az állam szuverenitásához köthető területek, például a kül- és biztonságpolitika terrénuma.

A kormányzati tevékenységet vizsgálhatjuk fogalmi elemei esetében tárgyi és alanyi oldalról is:³

- tárgyi oldalról a legfontosabb kérdés, hogy milyen tevékenység nevezhető kormányzati tevékenységnek;
- alanyi oldalról pedig a kormányzati tevékenységet az azt végző szervek fajtáinak meghatározása útján lehet elemezni.

A kormányzati tevékenység legfontosabb tulajdonságainak áttekintéséhez érdemes mindkét megközelítési módot párhuzamosan alkalmazni.

1.2. Kormányzás és kormányzati rendszer értelmezési szintjei

A kormányzás és a kormányzati rendszer vizsgálatához érdemes elválasztani a fogalmak eltérő értelmezési rétegeit. A kormányzati tevékenység több különböző szintű értelmezési körben is használható:⁴

- A kormányzati tevékenység a legszélesebb értelemben nemcsak a kormány és a hozzá kapcsolódó szervek működésének alkotmányos, a közjogi intézményrendszeren belüli területeire terjed ki, hanem például a nem állami alkotmányos intézményekre (angolul *non-governmental organization*, NGO) és az azon túli szervezetre – például a pártrendszer egészére stb. – is.

³ FICZERE 1987, 2.

⁴ Részben FICZERE 1987, 3.; PETRÉTEI–TILK–VERESS 2007, 10–11.

- Közjogi szempontból (tág értelmében) a kormányzati tevékenységet az egész politikai rendszer, az összes állami közjogi intézmény együttesének megfelelőjeként is tekinthetjük. Amíg ma a politikai rendszert és a kormányzati rendszert szinonim fogalomként is használjuk ebben a dimenziójában, addig a szocializmus alatt a kormányzati rendszer fogalmát ritkán használták, és ha mégis, akkor is az államhatalom egységének filozófiája miatt.⁵ A hatalommegosztásra épülő demokratikus rendszereknél a kormányzati rendszer értelme mögött mindig ott rejlik a hatalmi ágak belső diffúz kapcsolata.
- A kormányzati tevékenység közepes mértékű kiterjedésében azt a politikai rendszer részelemeként értelmezzük, a fogalom alatt itt a politikai-állami irányítás, a kormányzás egészéhez kapcsolódó átfogó intézményrendszer értendő, az arra hatást gyakorló, befolyásoló képességgel rendelkező eljárásokkal, intézményekkel egyetemben.
- A legszűkebb értelemben vett kormányzás az állami tevékenységnek egy jól meghatározható – valójában a legfontosabb – része, magát a tevékenységet végző központi állami szervek rendszere. Még így sem lehet teljesen önmagában vizsgálni, hiszen például a gazdaság alrendszerétől érkező hatásoktól soha nem tud mentesülni.

Látszólag tovább szűkülhet a terület azzal, hogy a kormányzat és a kormány kifejezés között is érződik a halmaz-részhalmaz kapcsolat. A kormány az országgyűléssel és az államfővel együtt vesz részt a kormányzati tennivalók ellátásában. A kormányzati tevékenységet végző állami szervek köre így tágabban is értelmezhető, emiatt tekinthetünk a kormány esetében a kormányzásra mint szűkebb tevékenységi körre, ami alatt annak csak végrehajtó, rendelkező és megvalósító szerepét értjük.⁶

A vonatkozó szakirodalom eltérő állásponton van abban a kérdésben, hogy a minisztériumok tevékenysége kormányzati tevékenységnek számít-e. Amíg a miniszter kormányzati szintű – politikai jellegű – csúcstevékenysége mindenképp a kormányzat működésének körébe tartozik, addig nehezebben dönthető el, hogy pontosan hol a határ, hiszen a kormánytag vezette minisztérium által felügyelt szervezeti rendszer irányítójaként végzett tevékenysége már nem egyértelműen tartozik ebbe a körbe.

⁵ LÓRINCZ 1983, 300.

⁶ FÜLÖP–CSERNY 2002, 6.

A kormányzati rendszer jellege főként a kormányzati tevékenységet végzők egymáshoz viszonyított alkotmányos pozíciójától is függ. Az ismert magyar társadalomtudós, Concha Győző több mint egy évszázaddal korábban is hasonlóan vélekedett. Concha ugyanis az összes államhatalom együttes tevékenysége mögött a kormányzás lényegét vélte felfedezni.⁷ A nemzetközi szakirodalomban szintén eltérően jelennek meg a kormányzás különböző értelmezési szintjei, bár általánosan elfogadott, hogy a kormány egészéhez kapcsolódik a kormányzati szervek köre is. A kormány kormányzati tevékenységei és a közigazgatás irányításának csúcskörébe tartozó tevékenységek jellemzően elkülöníthetők egymástól.⁸ A kormányzás kettős természetének sajátos jelensége elsősorban ezen tevékenységi formák következtében alakult ki.

1.3. A kormányzás kettős természete

A kormányzati rendszer lehatárolását tovább bonyolítja, hogy nemcsak horizontálisan, de vertikálisan is értelmezhető. A kormányzati rendszer kapcsolódik az egyes hatalmi ágakhoz, de ezen túl közelebbről vizsgálándó terület a kormányzás és a közigazgatás összenövése is.

A kormányok jogállásának – a parlamentáris kormányzati rendszerek esetében – kettős funkciója van: kormányzati és közigazgatási feladatokat egyaránt ellátnak. Elsődleges funkciója a kormányzásban részt vevő szervek irányítása, valamint jogszabályok kidolgozása és végrehajtása, de emellett a közigazgatási szervezet rendszerének legfelsőbb irányítója is, így a hatásköréhez tartozó bármilyen ügyben intézkedhet, az államigazgatás valamennyi ágát közvetlen felügyelete alá vonhatja, és külön szerveket hozhat létre.

Az angolszász politikatudományban megkülönböztetik egymástól a kormányzás kettős természete mögött rejlő, két különböző fogalmat. A magyar nyelvben eme kettősség elválasztására nincs két különböző szóalak, emiatt értelmezési zavarok is adódhatnak.⁹ Az angol *government*

⁷ CONCHA 1905, 605.

⁸ BERÉNYI 1994, 29.

⁹ Különböző kifejezéseket alkalmazunk a *politics*, *policy*, *polity* eltérő tartalmú fogalmaira is, de sokszor még ezeknél a fogalmaknál is – elnagyolt módon – a *politika* kifejezést használjuk, nemcsak a köznyelvben, de a tudományos diskurzusban is.

kifejezés – a kormány és a parlament közötti kapcsolaton alapuló – az állam irányításának egészét jelenti, az *administration* alatt pedig nem csupán az adminisztrációt (közigazgatást) értik, hanem magát a kormányt és annak működését is. A polgári kormányzatok eltérő meghatározásai mögött nemcsak funkcionális különbségek rejlenek, szerepe van a fejlődéstörténeti háttér sokféleségének is. Funkcionálisan két különböző intézmény fejlődött ki a törvényhozásnak felelős kormányzás létrejöttét megelőző időszakban. A *government* gyökere a politikai tanácsadás, az *administration*-é pedig a „kancelláriai funkciók”, azaz a rendelkezések végrehajtása, valamint a király helyettesítése volt. A modern kormányzás kialakulása a feudális abszolút monarchia rendszeréhez köthető, amikor – a kormányzás előfeltételeként – létrejött a specializált igazgatás. A királyi hatalom ugyan centralizált volt, de a közigazgatás szeparált tevékenységi formaként, szervezetként jelent meg.¹⁰ A modern – felelős, polgári – kormányok megjelenésével pedig elkerülhetetlenül egy intézményben egyesült a két funkció.

A kormányzat kettős funkciójához kapcsolódik a kormányzás és a végrehajtás szoros kapcsolata is. Habár mindkét fogalom egyaránt a kormányzat, illetve a kormány tevékenységére utal, azok mégsem tekinthetők szinonimnak. Tartalmilag torzít, hogy intézményi formájában a kormány által megtestesített hatalmi ágat végrehajtói hatalomnak nevezzük, hiszen a végrehajtás a kormányzásnak csupán részhalmaza.

Míg a kormányzás inkább politikai, a végrehajtás inkább közigazgatási feladat. Elnagyoltan fogalmazva: a szűk értelemben vett kormányzást végrehajtásként – illetve a kormányt végrehajtó szervként – aposztrofáljuk, miközben a végrehajtás kifejezés ezeknek a szerveknek csak a feladatára, nem pedig a felépítésére utal.¹¹ A végrehajtás csúcsszinten a közigazgatás része, a végrehajtó hatalmat gyakorlók irányító tevékenysége, amelyet a kormányzati döntések érvényesítése céljából fejtenek ki, alsó szinten viszont főként közigazgatás, az ügyek, döntések elintézésére irányuló tevékenység.¹²

A kormány funkcionális szempontból, a törvényhozás irányából nézve végrehajtó szervnek tekinthető, mivel az Országgyűlés a népszuverenitás legfőbb letéteményese, és neki a kormány csak végrehajtó szerve. A gyakorlatban azonban a kormány is kvázi törvényhozóként működik, mivel

¹⁰ FÜLÖP–CSERNY 2002, 6.

¹¹ DUVERGER 2003, 387.

¹² PETRÉTEI–TILK–VERESS 2007, 18.

az általános szabályozási keretet nyújtó törvények mellett a kormány-, illetve szakminiszteri rendeletek szabályozzák a részleteket.

Pozitív definícióval nehéz lehatárolni a kormányzati tevékenységet. Néhány kortárs szerzőtől származó definíció – ha nem is hiánytalanul, de – tartalmazza a kormányzás legfontosabb attribútumait:

„A kormányzás tehát az állam hatalmi kifejeződése, a rendezett uralom feltétele, és mint ilyen, az egyik legjelentősebb állami tevékenységforma, az állam felső szintű irányítása.”¹³ „A kormányzás fogalma az adott társadalom állami irányításának módját és eszközeit is jelentheti.”¹⁴ „A kormányzást – mint állami alapfunkció – modern alkotmányos demokráciákban a politikai hatalomgyakorlás egyik megnyilvánulásaként olyan állami tevékenységfajtának tekintik, amelynek *célja a társadalom irányítása*, azaz a bel- és külpolitika egészének kapcsán olyan politikai döntések kidolgozása és érvényre juttatása, amelyek megszabják a megvalósítandó legfőbb állami célokat és feladatokat, valamint ezek végrehajtásának szervezeti, személyi és dologi feltételeit, továbbá megállapítják a végrehajtás ütemét, módját és ellenőrzését, így mintegy meghatározzák az egész állami tevékenység irányát és tartalmát.”¹⁵

Egyszerűbb pozitív helyett negatív definícióval megragadni a kormányzati tevékenység lényegét. Polner Ödön 20. század eleji meghatározása a végrehajtó hatalomról már több segítséget nyújthat: „a végrehajtó hatalom gyakorlásába tartozik mindaz, ami nem törvények alkotása és nem bíraskodás”.¹⁶

Polner is úgy gondolta, hogy a *végrehajtó hatalom* fogalma nem helyes, mert az semminek sem a végrehajtása, hanem önálló és öncélú tevékenység, és helyette inkább a kormányzás szót alkalmazná. A kormányzás inkább a „hatóságoskodást” és a rajta alapuló tevékenységet fedi le, a hatóság nélküli közigazgatás és az azon nyugvó tevékenység pedig a közgondozás szóval jelezhető. Polner tehát a végrehajtó hatalom alatt a kormányzást és a közgondozást érti,¹⁷ miközben annak gyakorlásához tartozónak vallja a törvényhozást és a bíraskodást is, azaz a széles értelemben vett kormányzást érti alatta.

¹³ PETRÉTEI–TILK–VERESS 2007, 12.

¹⁴ PETRÉTEI–TILK–VERESS 2007, 12.

¹⁵ PETRÉTEI–TILK–VERESS 2007 a 12. oldalon hivatkozik LAMM–PESCHKA 1999, 354–355. oldalaira.

¹⁶ POLNER 1893, 2.

¹⁷ POLNER 1893, 58.

A kormányzást és azon belül a végrehajtást csak elméletben választ-hatjuk el egymástól, amit hasonlóan nehéz megtenni, mint a közigazgatási tevékenységben élesen megkülönböztetni a technokrata és a politikai elemet, de így olvad egybe a valóságban a kormányzás kettős természetű jelensége is.

A közigazgatási tevékenység csúcán, a minisztériumi irányítási tevékenységben a bürokratikus, szakmai és a politikai elem elválasztásának eltérő típusai alakultak ki. Ennek fontosabb alapmodelljei a következők:¹⁸

- Francia vagy kontinentális modell: a minisztérium az adminisztráció csúcsaként emelkedik fel a kormányba, a miniszter úgy tagja a kormánynak, hogy egyben az adminisztráció csúcsvezetője is.
- Brit modell: a minisztereknek nem fontos a minisztériumi adminisztráció csúcsvezetőjének is lenni. A brit kabinetrendszerben az egyes miniszterek nem is tagjai a kormánynak, így a francia megoldással szemben sokkal nagyobb szabadságot is élveznek, még a kormányfővel szemben is.
- Svéd vagy finn modell: a skandináv országokban a minisztérium jellemzően csak a miniszter titkárságaként működik, méretében is sokkal szerényebb, mint más polgári demokratikus politikai rendszerekben. Az egész központi igazgatás ennél szélesebb körre terjed ki, a minisztériumokon kívül idetartoznak a sokkal terebélyesebb autonóm hatóságok is. Így a minisztérium tisztán a politikum, a politikacsinalás területe, ahol szakértők dolgozzák ki a törvényjavaslatokat, a szakpolitika meghatározó kérdéseire adandó válaszokat, készítik el a miniszter beszédeit stb. Az autonóm hatóságok pedig ennek a politikának a végrehajtói.

A magyar megoldás a brittől és a skandinávtól távolabb áll, elsősorban a kontinentálishoz hasonlít, a két szféra kapcsolata hosszú ideje a nemzetközi példákhoz hasonló problémákat mutat itthon is. A kormányzás és végrehajtás funkcióinak egybeolvadása, vagyis a már említett *kettős természet*, régóta vizsgált kérdéskör, a múlt században komoly ismeretanyag halmozódott fel itthon is. A két világháború között Magyary Zoltán reformtervei vagy éppen Mártonffy Károly elképzelései, a háború után pedig Bibó István és Erdei Ferenc nevéhez köthető közismert reformtervek a legjelentősebbek.¹⁹

¹⁸ LÓRINCZ 1994, 14–15.

¹⁹ BERÉNYI 1994, 63.

Magyary az 1930-as években a miniszter kabinetjének feladatkörével és rekrutációjával szemléltetve kívánta a két terület közötti pontos határt meghúzni úgy, hogy közben a gyakorlatban megvalósuló hatásköri átfedéseket is tisztázni lehessen. A miniszter kabinetjét nem tartotta ugyanis a szűken értelmezett közigazgatási hierarchia keretébe tartozónak, mivel szerepe lényegesen különbözött attól. A kabinetet a miniszter személyi kisugárzásának, egyfajta megnyúlásának tartotta. Tagjai politikai vezetők, tehát nem élethossziglan kinevezett köztisztviselők, akik a miniszter mandátumához kötődnek. A politikum szférája idáig tart, mivel nem is szabad átvennie a közigazgatás szerepét.

A politikai aktorok és köztisztviselők közötti munkamegosztás sok változáson ment keresztül napjainkig. Jenei György tipológiája alapján – időben is egymásra épülve – négy fontosabb fejlődéstörténeti típust emelhetünk ki:²⁰

- Az első időszakra az elvi elválasztódás volt jellemző. Elméleti alapja Weberhez és Wilsonhoz köthető. Ekkor még a döntés a politikusé, a közigazgatás feladata pedig a megvalósítás. Az elméletet már ekkor is sokan kritizálták, elsősorban a közigazgatás és felsővezetése esetében, ahol a merev elválasztás eleve lehetetlennek tűnt.
- Ezt követően a merev szétválasztás megszűnt. A két terület már a döntéshozatal részese, de eltérő a szerepük. Az egyik feladata a semleges szakértelem, a tudásorientáltság, a hatékony döntésre való törekvés, a másiké inkább a politikai, gazdasági érzékenység, hiszen a politikum a döntés társadalmi legitimációjáért felelős.
- A harmadik fázisban a szerepek egyre jobban összeolvadnak, a technokrácia a szervezett érdekérvényesítő csoportokhoz kötődik, a politikusok viszont az átfogó, szervezetlen-strukturálatlan csoportok érdekeit artikulálják.
- Az utolsó lépésben a két szerep még közelebb került egymáshoz. A közigazgatásban a bizottsági munka, a konszenzusra törekvés, a kompromisszumkeresés a fő cél, miközben a politikust a dinamikuság, a perspektivikuság, innovációra törekvés jellemzi.

A politika két oldala, a politika mint tudomány és a politika mint művészet együtt jelenik meg. Magyary szerint a politika és a technokrata közigazgatás úgy viszonyul egymáshoz, mint zenében a kompozíció és az előadás, hiszen ahogy csak hangszer közvetítésével lehet közvetíteni a kompozíciót,

²⁰ JENEI 2008, 87–88.

úgy van szükség a politikai célok eléréséhez is a közigazgatásra.²¹ Hugh Heclo az 1970-es években már úgy fogalmazott, hogy a bürokratikus tevékenység átpolitizálódik, miközben a politika pedig bürokratizálódik.²² Napjainkra tehát kialakult a két szféra jelentős összeolvadása, ami együtt jár a politikai döntéshozatal területeinek bővülésével is. A döntéseknek egyre inkább csak egy része születik a szűken értelmezett politika szférájában, másik része már egyértelműen a közigazgatáshoz kötődik, amivel részletesebben a közpolitika tudománya is foglalkozik. Ráadásul a közigazgatás szerepét az is növeli, és ezzel a politikához való kötődését bonyolítja, hogy mindig politikai adaptáció zajlik a közpolitikában, akkor is, ha teljes mértékben a közigazgatáson kívül születnek a döntések. Így a legtöbb döntésnél a megvalósulási folyamat esetében még változhat a döntés tartalma, sőt akár az ellenkezőjévé is átalakulhat.²³

Fontos kiemelni azt is, hogy végeredményben az kormányoz, aki dönt. A valódi döntéshozó személye ebben a bonyolult szervezeti, illetve szociológiai hálóban már egyre nehezebben körvonalazódik. A demokratikus döntési folyamatok egyik nélkülözhetetlen eleme az információ, illetve a döntési alternatívák felállításának szabad lehetősége. Ha ugyanis a kormányhoz, a politikai döntéshozók teljes köréhez nem jut el minden lehetséges, valós döntési alternatíva, akkor a döntéselőkészítők, például a közigazgatási apparátus, a gyakorlatban paradox módon döntéshozóvá válhatnak.²⁴

A neoweberianusok szerint a technokrata közigazgatást szigorúan el kell választani a politikától, annak mindenkori alárendeltjévé kell válnia. Napjainkban azonban egyre meghaladottabbá válik az az idea, hogy a politika és a közigazgatás szféráját mesterségesen el kell választani. Ennek oka, hogy a kormányzat feladatköre mindennél jobban tágul, egyre összetettebb feladatokat és egyre több szakértelmet követel meg, így a közigazgatásra is több feladat és döntés hárul.²⁵

A kormányzás – annak kettős természete és az egyre fokozódó expanziója mellett – elsősorban inkább a makropolitika szintjére terelődik, a stratégiai jellegű kérdések, főként globális problémák megoldásának és egyre

²¹ MAGYARY 1930, 183–184.

²² JENEI 2008, 88.

²³ JENEI 2008, 48.

²⁴ PETRÉTEI–TILK–VERESS 2007 a 28. oldalon hivatkozik HESSE–ELLWEIN 1992, 265. oldalára.

²⁵ GULYÁS–JENEI 2002, 78.

távolabb jövő irányába orientálódik.²⁶ A kormányzás a társadalom innovációjára, az állam általános menedzselésére összpontosít, így egyre kevésbé korlátozódik a végrehajtásra, a kormányzat inkább a motiváló, a politikai irányítás általános jellegű vezető szervévé, a „nemzeti leadership²⁷ hatalmává” válik.²⁸

1.4. A kettős természetű kormányzás kialakulása Európában

A felelős kormányzás alapja az angol-brit alkotmányozás történetében bontakozott ki először. Nagy-Britanniában hosszabb, organikus fejlődés eredményeként alakult ki a (parlamentnek) felelős miniszter tisztsége, nem pedig hirtelen forradalmi változás révén. De így sem volt konfliktusoktól mentes a parlamenti felelősség megteremtődése. Kezdetben a miniszterek – mint a király tanácsadói – csak az uralkodónak voltak felelősek, és mivel az uralkodó a legitimitását „fentről” kapta, hiszen hatalmát Istentől eredeztették, nem volt elfogadható számukra, hogy a törvényhozásnak és ezáltal a népnek is felelősek legyenek. Sok változásnak kellett még történnie, mire az uralkodók kezdték elfogadni, hogy a miniszter már nem csupán egyszerű tanácsadó, hanem szavának egyre meghatározóbb politikai súlya is van a döntéshozatali folyamatokban.

A világon erre legelőször Angliában volt példa 1316-ban, amikor II. Eduárd király az ellenzéki érzelmű Lancaster grófot azzal bízta meg, hogy átvegye a kabinet irányítását. A király belement a grófnak azon feltételébe is, hogy a testület döntését az uralkodónak követnie kell, s ha ez mégsem történik meg, akkor a gróf minden következmény és indoklás nélkül távozzon a minisztertanácsból. A felelős kormányzásnak ez az első csírája még következmények nélkül elhalt, de 1615-ben I. Károlynak felterjesztették a *Grand Remonstrance*-t, ami a parlamentnek felelős kormányzás alapkövének is tekinthető. Végül pedig Angliában is nemcsak a miniszteri felelősség elvét, hanem vele együtt a modern parlamenti kormányzási rendszert is a forradalom teremtette meg 1688-ban.²⁹

²⁶ PETRÉTEI–TILK–VERESS 2007, 15.

²⁷ Duverger szerint a *leadership* kifejezésnél a francia *animateur* (élénkítő) kifejezés pontosabban jeleníti meg a kormány helyzetét (DUVERGER 2003, 419.).

²⁸ DUVERGER 2003, 414.

²⁹ HEIMAN 1906, 12.

A kabinet Angliában a korszaknak megfelelő módon mint a Titkos Tanács (Királyi Államtanács) ókori intézményének kicsiny, szakszerű bizottságaként emelkedett fel. A kabinet prototípusai különböző módon voltak ismeretesek az 1660–70-es években, mint például a Titkos Tanács külügyi bizottsága, illetve titkosrendőrségi bizottsága. Az 1690-es évektől a titkos tanácsosok (*Privy Counsellors*) voltak azok, akik számba jöhettek, hiszen ők élvezték a király bizalmát, és a bizottság lordjaiként (*Lords of the Committee*) voltak ismeretesek. Az ő kollektívájuk már majdnem kabinetként írható le. Nagy előrelépés volt az újkori kormányzás kialakulásában az, amikor 1717-től megszűnt a király személyes jelenlétében zajló testületi ülésezés.³⁰ A folyamatos hatalmi átrendeződés eredményeképpen az uralkodó végül kikerült a kabinetből. III. György király jelent meg utoljára – 1784-ben – a kormányban, azóta sem szokás az uralkodónak jelen lennie a miniszterek tanácskozásán.³¹ A 19. század folyamán pedig létrejött a modern kabinetrendszer is.³²

A felelős kormány kialakulásában döntő fontosságú volt az 1832-es Reform Act, a modern brit kormányzati rendszer életében ettől kezdve vált egyre inkább nyilvánvalóvá, hogy alsóházi többség támogatása nélkül a brit kormány már életképtelen.³³

Franciaország, a másik nagy európai parlamentáris kormányzati rendszerű ország, modern kormányzati szerveinek kiépülése szintén hosszú

³⁰ Ennek a speciális – szerencsésnek mondható – angol fejlődési útnak konkrét oka is volt. A 18. század elején – a Hannover-ház brit trónra kerülését követően – ugyanis az uralkodók szívesen időztek „német földön”, Hannoverben, és nem igazán mutattak érdeklődést a brit belügyek iránt. Ezzel összefüggésben Sir Robert Walpole, akit elsőként neveztek *prime minister*-nek (1721–1742), fontos szerepet töltött be abban, hogy a tényleges hatalmi potenciál az uralkodóról a kormányra tevődjék át (THOMAS 1998, 1.).

³¹ Habár az uralkodó a 20. századra teljesen ki is szorult a végrehajtásból, mégis még a két világháború között is előállhatott olyan helyzet, ahol igazi politikai szerepe volt. Elvben a miniszterelnök személyének kiválasztásánál államfőként csupán ratifikálja a kettős – először a párt belső, majd a választók többségi támogatásának megszerzésével történő – kiválasztáson átesett személyt, viszont speciális esetben, ha a kettő közül valamelyik hiányzik, akkor az uralkodó szerepe és befolyása megnő. Például 1923-ban Bonar Law lemondását követően Stanley Baldwin vezignálta miniszterelnökként, pedig Lord Curzont várták, vagy épp a gazdasági válság időszakában Ramsay MacDonald munkáspárti vezető kiválasztásában játszott meghatározó szerepet, aki így kisebbségi kormányt alakított (MÉNY–KNAPP 1998, 242–243.).

³² HENESSY 1986, 1–2.

³³ THOMAS 1998, 2.

történelemi fejlődés eredménye. Itt az Államtanács (*Conseil d'État*) a király – kezdetben kiforratlan – véleményező testülete volt. Ez az Államtanács csak a 13–14. század fordulóján uralkodó IV. (Szép) Fülöp idején vált egyre határozottabban működő szervvé, és a tanácsadás helyett sokkal inkább véleményező, sőt a későbbiekben már – a király távollétében – az uralkodót is helyettesítő tanácsná alakult. Ez a változás összefüggött tagjainak számbeli gyarapodásával is. A későbbi uralkodók, akik mérsékelni szerették volna a testület mozgásterét, és inkább újra csak tanácsadói szerepet szántak volna neki, csökkentették tagjainak számát. Ezzel kívánták elérni, hogy a tanácsok tényleges minősége az egyes tagok alaposabb meghallgatásával álljon vissza. 1585-ben III. Henrik alatt az intézmény már három osztályra tagolódott. Később még több részre osztották, egy-egy osztályának tagjai pedig az államminiszterek voltak. Az osztályok külön foglalkoztak a külügyekkel, a háború és béke kérdésével, emellett léteztek belügyi, pénzügyi és kereskedelmi osztályok is, amelyek már sokkal inkább működtek véleményező és előkészítő helyettes szervként, nem csak egyszerű tanácsadóként.³⁴

A rendszer – bár különféle átalakításokon ment keresztül a 17–18. században – egészen a forradalomig működött. Az 1791-es alkotmány megszüntette az államtanácsot, illetve az uralkodó helyettesítésének jogával rendelkező államtitkárok jogállását egyesítették az államminiszterekével, s ebből született meg a miniszterek tanácsa, amely egyszerre helyettesítette a királyt, de mellette betöltötte a régi államtanács tanácsadó funkcióját is, valamint felelősekké váltak a törvényhozás előtt.³⁵

Magyarországon – modern polgári kormányzati rendszer kiépülését megelőzően, a nyugati mintákhoz hasonlóan – az alkotmányos fejlődés már igen korán garantálta a kormány „ösét”, a király melletti tanács felállítását és működését. Az 1298. évi XXIII. törvénycikk például kötelezte a királyt a tanácsosok meghallgatására. A korábbi szabályozások inkább csak a király helyettesítését bízták rájuk, ettől kezdve viszont tevékenységük tartalmában ténylegesen a tanácsadás dominált. Gyakorlati szerepük természetesen igen változó volt az alkotmányos szabályozás alapvető változtatásától függetlenül. Az erőskezü végrehajtó hatalom alatt a tanácsosok szerepét mellőzték, például I. Károly (Róbert), I. (Nagy) Lajos vagy éppen

³⁴ POLNER 1893, 70.

³⁵ POLNER 1893, 70–71.

I. (Hunyadi) Mátyás uralkodása alatt. Azonban szerepük a kiskorú királyok idején, illetve a kormányzói intézmény működése mellett növekedett.³⁶

A Habsburgok alatt egyre inkább kiszorultak a magyar tanácsosok a király mellől, amit az akkori magyar politikai osztály kritizált is, s követelte az idegen tanácsosok magyarokra történő lecserélését. A tényleges előrelépés helyett azonban visszafejlődés következett be a kormányzat működésében, hiszen 1723-tól a király melletti magyar tanácsosokat magában foglaló tanács elvesztette szuverenitását, formálisan is megszűnt, beolvasztották a császár általános tanácsába.³⁷

A polgári kormányzás megszületése előtti évszázadban szervezetileg továbbra is elvált a kormányzás mögötti kettős funkció, a politikai kormányzás (tanácsadás) és a végrehajtás (igazgatás). Tanácsadó szervként – az egész birodalom számára – már 1761 óta egységesen működött az Államtanács, mellette, belőle kialakítva pedig felállítottak egy szűkebb grémiumot, az állami konferenciát. Ők véleményezték az udvari hatóságok felől az uralkodó elé érkező javaslatokat. Habár formálisan nem rendelkeztek döntési jogkörrel, a valóságban alapvetően a véleményük alapján döntött az uralkodó.

A végrehajtás szerveként az udvarban igazgatási hatóságok működtek. Területi alapon ezek a Kancelláriák voltak, amelyek Magyarországon (és Erdélyben is) mindig külön-külön működtek. Tárgyi alapon pedig „szakpolitikák” szerint elválasztva létesült Államkancellária, Udvari Haditanács és Udvari Kamara. Ezek hatáskörébe tartoztak a birodalom kül-, had- és pénzügyei, azaz a későbbi, a dualista államrendet megalapozó közös ügyek elődjei. Viszont minden magyar ügyet a felső szintű országos magyar hatóságoknak kellett intézniük, vagyis a Helytartótanácsnak és a Magyar Udvari Kamarának. Ezek a szervek és a nekik alárendelt szakhivatalok hajtották végre a felsőbb rendelkezéseket. A dikasztériális szervezetből alakult ki később a minisztériális.³⁸

A magyar alkotmányozás történetében először 1790-ben érvényesül törvénybe (X. törvénycikk) foglalva a hatalommegosztás elvének alapja. Ekkor fogalmazzák meg, hogy a végrehajtó hatalmat az uralkodó, a törvényhozóit viszont az uralkodó és az Országgyűlés együttesen gyakorolja.

Összességében a modern kori parlamentáris kormányzati rendszer, Nyugat-Európában és Magyarországon egyaránt, egy hosszú, szerves,

³⁶ POLNER 1893, 80–81.

³⁷ POLNER 1893, 80–83.

³⁸ F. KISS 1987, 8–9.

több évszázados történelmi fejlődés eredményeképpen alakult ki. A klasszikus polgári parlamentarizmus az angol alkotmányos gyakorlatból jegecesedett ki a 18–19. században. Ezt követően a kontinensen először Franciaországban (1814),³⁹ majd Belgiumban (1831)⁴⁰ fektették le az alapjait. Magyarországon a történelmi értelemben „megfáradt” rendi reformországgyűlések az 1820-as évek közepétől kezdve nagyon fontos szerepet tölthettek be a polgári társadalmi berendezkedés, a polgári parlamentáris politikai rendszer előkészítésében. Ennek eredményeképp a jogi kontinuitás jegyében 1848-ban – a nyugat-európai politikai-társadalmi fejlődési vonulathoz csatlakozva – megszületett a parlamentáris kormányzati rendszer csírája.⁴¹ Az új társadalmi-politikai berendezkedés bejáratódására már nem jutott idő, viszont megfelelő mintaként szolgált a kiegyezést követő új politikai rendszer kialakításához.

1.5. A hatalommegosztás fejlődésének hatása a kormányzásra

Az emberi és társadalmi kapcsolatoknak, kiváltképp a politikának, illetve a kormányzásnak a hatalom az alapja. Fontos a hatalom és uralom elválasztása, hiszen az utóbbi a hatalomnak az egyik, de nem kizárólagos eleme. Amíg pedig az uralom a politikai döntés mögött álló társadalmi csoportokkal áll szoros kapcsolatban, addig a kormányzás a döntésben részt vevők körével.⁴²

A hatalom és a kormányzás elválaszthatatlan a szuverenitás és a legitimáció kérdéskörétől. A szuverenitás kérdése a társadalommal foglalkozó

³⁹ A parlamentáris rendszer első jelei a restauráció idejére esnek, a tényleges parlamentarizmus csak a század második felében bontakozik ki.

⁴⁰ Belgium kezdetben – a létrejöttét követően – először alkotmányos monarchiaként működött, és csak később alakult parlamentáris monarchiává. Ettől függetlenül az európai alkotmányozási folyamatok mintaértékű úttörőjeként tarthatjuk számon.

⁴¹ A hatalomnak a nem felelős uralkodótól a felelős kormányhoz történő átcsúszása Európában sokszor sokkal hosszabb idő alatt ment végbe. Német területeken például I. Frigyes Vilmos (1688–1740) porosz királynak – aki ugyan általában nem vett részt a kormányuléseken – a tanácskozás során a távollétében is üresen kellett hagyni egy széket, amely az uralkodó személyes jelenlétét fejezte ki (MARTONFFY 1940, 214.).

⁴² JENEI 2008, 30.

tudományok egyik legfontosabb problémája, hiszen az – mint az állam hatalmát megalapozó elv – magának az államhatalom gyakorlásának alapvető kérdése is.⁴³

A parlamentáris-demokratikus rendszerek esetében a politikai berendezkedés legitimitása a népszuverenitás elméletére vezethető vissza, a törvényhozó szerv a néptől mint szuveréntól közvetlenül eredezteteti hatalmát. A kormányzati szervek, a hatalmi ágak között pedig egyértelműen az Országgyűlése a legfőbb hatalom.

A központi államszervezet kiépülésének kezdetén épp az egységesítésre törekedtek, mégis, a későbbi hatalomnövekedéssel szemben, idővel egyre inkább a hatalmi ágak elválasztására összpontosítottak.⁴⁴ A totalitárius rendszerek pedig minden esetben az államhatalom egységére alapoztak. A hatalommegosztásra épülő demokratikus rendszerek – főként a hatalommegosztás belső ellenőrzési folyamatainak következtében – képesek voltak megmaradni. Pernthaler szerint az államszervezet szövete idővel szétfoszlik, majd vissza fog térni a modern kormányzati rendszerek, abszolutizmus megjelenése előtti formájához, az állam belső szuverenitása gyengülni fog, az autonómia, a decentralizáció pedig erősödni. Ezt a fejlődési kört nem lehet véglegesen lezárni, hiszen – ahogy Pernthaler is állítja – ez a fejlődésnek csak az egyik utolsó, nem pedig a végállomása.⁴⁵

A hatalommegosztás elvét, a hatalmi ágak elválasztásának követelményét az európai államok jelentős részében az abszolutista rendszerekkel szemben dolgozták ki. A hatalmi ágak közti viszonylagos egyensúlyi helyzet nem valami statikus, rögzült állapot. A hatalommegosztás intézményi feltételeit a polgári demokráciákban mindig érhetik olyan, esetenként akár túlzó deformítások, amelyek felboríthatják az eredeti, feltételezett egyensúlyt.

Végeredményben a hatalommegosztás elmélete mögött a hatalom intézményi ellenőrzése áll, az a törekvés, hogy ne egy ember vagy hatalmi csoportosulás kontrollálja és irányítsa a társadalmat, ami súlyos konfliktus esetén könnyen nyílt erőszakhoz is vezethet, hanem a jog uralkodjék, vagyis az úgynevezett *lex rex* állapot.⁴⁶

⁴³ KUKORELLI 1998, 75.

⁴⁴ PERNTHALER 2003, 337.

⁴⁵ PERNTHALER 2003, 338.

⁴⁶ SÁRI 1995, 9–10.

Az államhatalmi ágak megosztása elméletének története egészen a klasszikus ókori gondolkodókig nyúlik vissza. Már Hérodotosz és Platon, később pedig Arisztotelész *Politika* című művének IV. fejezetében⁴⁷ érinti a kérdést. Arisztotelész az államszervezetet három nagy ágra választja el, szerinte a görög alkotmányoknak három közös tényezőjük van: a „közügyekről tanácskozó szerv”, a „magisztrátusok” és az „igazságszolgáltató testület”, amely szervek, ha „helyesen rendezettek”, akkor a politikai rendszer is biztosan azzá válik.

Ezek közül a tanácskozó testületnek, a törvényhozás elődjének – amelyet demokráciában a nép egésze képvisel – hatásköre kiterjed a háborúra, békére, a szövetség megkötésére és felbontására, a törvényhozásra, a halálbüntetésre, a száműzésre, illetve a vagyonelkobzásra és a hivatalos felelősségre vonásra. A kvázi végrehajtói hatalmat a magisztrátusi hivatal képviseli. Ezeknek a vezető tisztségeknek feladata a tanácskozás, a döntés és a rendelkezés. Arisztotelész szerint ezek közül elsősorban az utolsó, az, hogy valamit elrendelhet, testesíti meg legjobban az uralkodás jellegét. Arisztotelész tehát már hosszú évszázadokkal ezelőtt megkülönböztette az úgynevezett végrehajtói hatalmon belül azokat az alapfunkciókat, amelyek napjainkig is jellemzik a kormányzást, közülük pedig a szűken értelmezett végrehajtást tartja a legfontosabb összetevőjének.

Persze a klasszikus uralmi formákra vonatkozó kategorizálások a politikai, illetve kormányzati rendszereknek csak az általános megítélését teszik lehetővé, ugyanis az ókori elméletek az államhatalom egységének elvére épültek. A kormányzat egységének fogalmából ered a *government* (kormányzás) kifejezés is.⁴⁸

A 14. században az orvos és teológus Páduai Marsilius foglalkozott részletesebben a témával. Marsilius már funkcionálisan is értékelte a hatalmi tényezőket, megállapította, hogy amíg a törvényhozás szakaszos tevékenységre épül, addig a végrehajtás állandó folyamat. A hatalmi funkciók elkülönítését e különböző jegyek miatt tartja támogatandónak.⁴⁹ A nép által legitimált törvényhozás mellett megkülönböztette a végrehajtást is, amelynek feladatát az állam, illetve a hadsereg igazgatásán túl az egyház és az igazságszolgáltatás ellenőrzésének ellátásában vélte felfedezni.⁵⁰

⁴⁷ ARISZTOTELÉSZ 1984.

⁴⁸ PERNTHALER 2003, 373.

⁴⁹ SÁRI 1995, 9–10.

⁵⁰ BÓDIG et al. (é. n.).

Gondolatainak fontos eleme, hogy a hadsereget ugyan egy erőskezü uralkodónak kell irányítania, azonban a visszaélések elkerülése érdekében a törvényhozásnak szükséges alárendelni, különben egyszerűen állam lesz az államban.⁵¹

A középkor alkonyán feltűnő reformáció alapvetően változtatta meg a hatalomfelfogás értelmezését is. Míg korábban a hatalom isteni eredetét tartották a legfőbb legitimációnak, addig a reformáció megjelenésével egyre erősebbé vált a hatalommal szembeni ellenállási jog követelése, de a szuverenitás eredetének kérdésére is eltérő válaszokat kezdtek adni. A népszuverenitás megjelenésével és a szerződéselméletek gazdag kínálatával együtt a hatalom forrása egyre inkább a nép általi kizárólagos legitimáció irányába tolódott el.⁵²

A modern gondolkodók közül John Locke-ot tekinthetjük úttörőnek, aki elméletét az angliai abszolutizmus hatalomösszpontosító erőfeszítéseivel szemben fogalmazta meg. Locke az ember szabadságát veszélyeztető zsarnoksággal szemben a hatalom megosztásában látta a biztosítékot.

Locke elmélete összesen három – de végeredményben csak két – releváns hatalmi ágat különböztet meg, a törvényhozót, a végrehajtót és a föderatív hatalmat, az utóbbit azonban sorolhatjuk a végrehajtó hatalom alá is, hiszen feladata „mindössze” annyi, hogy a háború és béke jogáról döntsön. Annak ellenére, hogy a végrehajtó hatalom a belső ügyekhez, a föderatív hatalom pedig a külső biztonsághoz kapcsolódik, Locke mégis úgy vélte, hogy a kettő szinte mindig összefonódik, hiszen a gyakorlatban elképzelhetetlen, hogy ne ugyanabban a kézben legyenek.⁵³ A legnagyobb hatalom letéteményese a törvényhozói hatalom, amely a néptől szerzi legitimációját, s Páduai Marsiliushoz hasonlóan Locke is úgy gondolta, hogy annak folyamatos működése szükségtelen, ellentétben a végrehajtói hatalommal. Végeredményben a végrehajtás rendelkezhet prerogatív hatalommal, habár azzal vissza is élhet, ami ismételten hatalomkoncentrációt eredményezhet.

Locke után a francia Charles-Louis de Secondat, ismertebb nevén Montesquieu, is megfogalmazta a három klasszikus hatalmi ág szétválasztását, s ezt éppen az angol alkotmány vizsgálatából levezetve tette meg. Ő is úgy vélekedett, hogy a hatalmi ágak elkülönítése garantálja azt, hogy

⁵¹ DOMANOVSKI 1889, 165.

⁵² SÁRI 1995, 15–16.

⁵³ LOCKE 1999, 140.

az egyes területekért felelős személyek ne tudjanak zsarnoki hatalmat kiépíteni. Egy hatalmi központ birtoklása ugyanis még kevés az egyeduralomhoz, hiszen a többi hatalmi tényező képes korlátozni. Ezzel a hatalmi ágak között egyensúly alakulhat ki. Montesquieu az elsők közé tartozott, aki a „fékek és ellensúlyok” elvi alapját szinte *expressis verbis* megfogalmazta, ami később, a 18. század végén nagy hatással volt az amerikai és francia alkotmányozási folyamat szellemiségére is: „Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.”⁵⁴

Montesquieu már arra is felhívta a figyelmet, hogy a harmadik hatalmi ág, a bírói hatalom a másik kettőhöz képest nem tekinthető ugyanolyan hatalomnak, amit Locke egyébként egyáltalán nem is tekintett a kormányzati cselekvés körébe tartozónak. Emellett leszögezi, hogy amíg a törvényhozói hatalom esetében sokaknak kell ezzel a hatalommal rendelkezniük, a végrehajtás⁵⁵ akkor tud sikeresebb lenni, az egyes kihívásokra gyors válaszokat adni, ha egy embernek, vagyis az uralkodónak a kezében van minden hatalom.

Persze Montesquieu a klasszikus elmélet megalkotójaként szigorúan értelmezi a két hatalom elválasztását. Szerinte azért van szükség az uralkodóra, mert annak híján a törvényhozói hatalom szükségszerűen a saját köréből választott néhány személyre bízna a végrehajtást, a személyi átfedés következménye pedig a szabadság megszűnése lenne.⁵⁶ A rendszer ugyanis vagy anarchiába, vagy abszolutizmusba csapna át. Az eredeti elmélet a modern kori parlamentarizmus működésére kivetítve közismert problémákat vet fel a végrehajtás és a mögötte álló törvényhozási többség összeolvadása esetében. A hatalmi ágak elválasztásának klasszikus dualista

⁵⁴ PACZOLAY–SZABÓ 1993, 186.

⁵⁵ Annak ellenére, hogy Montesquieu és később követői is elhagyták a külön föderális hatalmat, azaz a diplomáciai jogköröket mint önálló hatalmi ágat, és egybevették a végrehajtással, Duverger – Locke nyomán – mégis úgy vélekedik, a napjainkban is uralkodó felfogással szemben, hogy a diplomáciát továbbra is különálló feladatként szervezik meg az állami hatáskörök között, hiszen az a végrehajtástól eltérő jellegű (DUVERGER 2003, 410., 415.).

⁵⁶ Az éles elválasztás gondolatának hatása erős hagyományt teremtett. Franciaországban napjainkban sem lehet az összeférhetetlenségi szabályozás következtében ugyanaz a politikus – éppen a brit példával ellentétben – egyszerre kormánytag és országgyűlési képviselő is.

megoldásával szemben később egy új dualizmus alakult ki.⁵⁷ Az ellenzék és kormány közötti hatalommegosztás közben átstrukturálta a hatalmi ágak közötti korábbi törésvonalakat. Montesquieu szerint sem a végrehajtó hatalomnak, sem a törvényhozóinak nincs joga a másik tevékenységét közvetlenül megakadályozni. A legmegfelelőbb, ha az ő munkájukat is ellenőrzi valamilyen külső szerv.⁵⁸ A kormányzati rendszer típusának függvényében értelmezhető még egy újabb hatalmi ág, az úgynevezett semleges hatalom. Az államfői hatalom akár ekként is értelmezhető. Minél szélesebbek az államfői jogkörök, annál inkább érezhetővé válik a végrehajtás belső megosztottsága, annak kettéágazó vége a kormány- és az államfő között. A végrehajtó hatalmi ág ilyen típusú, belső megosztottsága hasonlatos a törvényhozás általánosan elterjedt – a kétkamarás struktúrájából eredő – megosztottságához. Gyengébb, kevésbé a végrehajtói jogkörökön alapuló államfői intézmény esetében viszont kidomborodhat a többi hatalmi ág között egyensúlyozó, egyfajta neutrális szerepköre. Ezzel a kérdéskörrel érdemben először a francia politikus, filozófus Benjamin Constant foglalkozott a 19. században. Szerinte a többi hatalmi ág működése során természetes módon keletkező konfliktusoknál éppen a külső pozícióból történő feloldásra van szükség, s erre az államfői hatalom a legalkalmasabb. Ekkor még a királyi hatalomban látták a negyedik, semleges hatalmi ág megtestesülését, szélesebb politikai szerepkört szánva annak.

A semleges államfő a modern parlamentáris rendszerekben nem veszi át teljes mértékben egyetlen más hatalmi ág önálló hatáskörét sem, csak az azok működését befolyásoló hatáskörökkel ruházzák fel. A törvényhozást bizonyos feltételek között feloszlathatja, elnapolhatja, a végrehajtás esetében valamilyen mértékben kihatással lehet a kormányalakításra, például a kormányfői pozícióra történő felkérés során, a harmadik hatalmi ágot illetően pedig a kegyelmezési jogkörét gyakorolhatja meghatározott keretek között.⁵⁹

Az államfő ilyen típusú, a többi hatalmi tényezővel kapcsolatban felmerülő konfliktusokat kizárólag a jog és az alkotmányosság útján feloldó szerepe később, az alkotmánybíróságok megjelenésével természetes módon

⁵⁷ Alkotmányos dualizmus, illetve a kormány-ellenzék dualizmusának is nevezhető a két fogalom. Lásd részletesebben: KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005, 520.

⁵⁸ PACZOLAY–SZABÓ 1993.

⁵⁹ HOLLÓ 1989, 5.

átértékelődött. Azáltal, hogy ezt a szerepet már elsődlegesen az alkotmánybíróságok töltik be, az államfő funkciója átalakult, már nem az a Constant elképzelésében is élő külső vezető, aki a többi hatalmi ág gépezetét képes a normális működés útján tartani anélkül, hogy bármelyiket is belülről irányítaná. Az államfő ugyanis a rendszer felett lebegő alkotmányos értékeken túl a saját egyéni erkölcsi, politikai érzékére is egyre inkább rá van utalva.

A modern kori alkotmánybíróság mint önálló hatalmi ág elméleti koncepciója megalapozásában nagy szerep jutott Johann Gottlieb Fichtének, a német felvilágosodás filozófusának, aki részben az ókori görög hagyományra támaszkodva fogalmazta meg az eforátus intézményének lényegét. Míg az összes közhatalmi tevékenységet egyszerre gyakorló végrehajtói hatalom abszolút pozitív, addig az eforátus csupán vétőjoggal rendelkező abszolút negatív hatalom.⁶⁰

Más szemszögből közelített a francia felvilágosodás híres filozófusa, Jean-Jacques Rousseau, aki a népszuverenitás radikális értelmezésével a népet helyezte az abszolút uralkodó örökébe, így nála a gyakorlatban nem tud érvényesülni a hatalomelválasztás elve. Később, a 20. században a baloldali totalitárius diktatúrák hatalomegységről szóló elméleteinek kialakulására nem véletlenül lesz hatással a jakobinus hagyomány, Rousseau népszuverenitás-tanának öröksége.

A felvilágosodás elvei lassanként az alkotmányos gyakorlatban is éreztetni kezdték a hatásukat, amit az Amerikai Egyesült Államok 1787-es alkotmánya is jelez. A későbbiekben a hatalmi ágak elválasztásának elméleti tételei az európai politikai rendszerek alapjává váltak, majd a politikai rendszeren belüli sok más tényező megváltozásával a törvényhozás és végrehajtás közötti törésvonalak is átstrukturálódtak.

A központi kormányzati rendszerhez kötődő belső hatalommegosztás mellett fontossá vált egy másik rendezőelv, a területiség is, hiszen az önkormányzati hatalmat önálló hatalomként is aposztrofálhatjuk. Ha a demokratikusan megszervezett és működtetett önkormányzatok ténylegesen decentralizált szervként működnek, akkor eredeti, nem pedig központi szintről leadott saját hatáskörökkel, hatalommal rendelkeznek.⁶¹ Magyarországon a polgári parlamentarizmus és kormányzás kialakulását megelőzően hatalmuk még ennél is több volt területi szinten, azaz az alkotmány biztosította garanciák, politikai

⁶⁰ PACZOLAY–SZABÓ 1996, 128–133.

⁶¹ HOLLÓ 1989, 5.

jogok szinte teljes mértékben a vármegyékben érvényesülhettek, ezt mutatta a centralisták és a municipalisták közötti politikai küzdelem is a 19. században.

A polgári társadalmak fejlődésével, a tömegdemokráciák megjelenésével, majd az információs technológia gyors fejlődésével, a modern tömegtájékoztatási médiumok egyre szélesebb körben történő penetrációjával kiugróan fontos szerephez jutott a hatalom és a társadalom közötti kommunikáció folyamata, ezzel pedig egyre elterjedtebbé vált az a vélemény, hogy a média kvázi új hatalmi ágga vált.

A 20. századra a diktatórikus, akár totalitárius rendszerek hatalomkoncentrációra épülő berendezkedései minden korábbinál nagyobb kihívást jelentettek a hatalommegosztás érvényesülése szempontjából. A demokratikus és a totalitárius rendszerek erkölcsi alapon történő elválasztásához hasonlóan a hatalommegosztás elmélete is szorosan kapcsolódik az etikai szempontokhoz, például az igazságos kormányzás eszméjéhez, bár ez utóbbi továbbra sem egy maradéktalanul megszerzett és beépült elem, még a demokratikus politikai rendszerekben sem. A hatalommegosztás esetében inkább azok további kiteljesítésére, illetve alapelemeinek megőrzésére való állandó törekvés a 21. század egyik legfontosabb kihívása.

Bibó István úgy gondolta, hogy a hatalommegosztás a civilizációs fejlődés, illetve a politikai hatalomgyakorlás változásai során kiterjeszthető újabb alrendszerekre is.⁶² A hatalommegosztáson alapuló demokratikus hatalomgyakorlás ellenőrzött hatalomgyakorlás, miközben a hatalom megosztása, elválasztása nem az intézmények egymástól való teljes függetlenségét célozza, hanem egymáshoz való viszonyukban kell megvalósulnia, azaz kölcsönösen befolyásolva, ellenőrizve egymást.⁶³

Végül azt is meg kell említeni, hogy ugyan a kormányzati rendszerek – elsősorban az alkotmányos, demokratikus jellegük – megítélése szempontjából kiemelkedő szerepe van a hatalmi ágak elválasztása megvalósulásának, mégis a kormányzásnak mint alaptevékenységnek a szempontjából már kevésbé jelentős kérdés. A három államhatalmi ág ugyanis csak funkcionálisan választható el.⁶⁴

A klasszikus hatalmi triász vizsgálata helyett fontosabb megnézni, hogy a hatalommegosztás érvényesülése a gyakorlatban az egyes szinteken

⁶² BIBÓ 1947.

⁶³ HOLLÓ 1989, 6.

⁶⁴ PETRÉTEI–TILK–VERESS 2007, 18.

hogyan valósul meg, mivel az újabb területekre történő beszűremkedésével párhuzamosan a hatalommegosztás fogalmának kiterjesztése is szükségessé válik. A hatalommegosztás értelmezése a kormányzati rendszer különböző értelmezési köreihez hasonlóan szintén felvázolható.

A hatalommegosztás érvényesülésének szintjei:⁶⁵

- *Legszélesebb értelemben* az összes hatalom megosztásának, az egész társadalmi rendszer és a politikai alrendszer kapcsolatának függvényében a politikai intézményrendszer és az azon kívüli intézmények között megjelenő elv. Általában idetartoznak az érdekvédelmi, nyomásgyakorló szervezetek, civil szféra, média stb.
- A politikai rendszer egészében szemlélve a monolitikus politikai struktúrák, kormányzati rendszerek esetében nem biztosítható a hatalommegosztás elméletének érvényesülése a gyakorlatban. A társadalmi, civilizációs fejlődéssel együtt megjelenő új problémák, kihívások és szemléletmódok következtében a korábbi három nagy hatalmi ág működésével szemben újabb, már a hatalommegosztás szempontjából is releváns intézményi szereplők jelennek meg. Ilyen például az Alkotmánybíróság vagy az ombudsman intézményrendszere.
- Az általános szintű értelmezésében a hatalommegosztás a kormányzati rendszeren belül az „állami szervek”,⁶⁶ az egyes hatalmi ágak egymáshoz fűződő klasszikus kapcsolatrendszerének szabályozásában fogható meg. A hatalmi ágak hagyományos elválasztásának, egyensúlyának rendszere nem egyforma nagyságrendet jelent. A középpontban ugyanis a kormányzati rendszer áll; a két, tényleges kormányzati tényező, a törvényhozás és a végrehajtás, valamint közöttük a neutrális negyedik hatalmi ág, az államfő. A végrehajtás szerepének trendszerű megerősödése, hatalomkoncentrációja új lehetőségeket teremthet más hatalmi ágak számára is, hogy azt ellensúlyozzák.
- *Szűk értelemben* pedig az egyes hatalmi ágakon belüli hatalomkorlátozásként is értékelhető a hatalommegosztás azzal, hogy az adott hatalmi ágon belül a fékek és ellensúlyok elvének kiépítésével kerülhető el a további hatalomkoncentráció.

⁶⁵ Elsősorban Holló András értelmezése alapján, lásd HOLLÓ 1989, 9–10.

⁶⁶ HOLLÓ 1989, 10.

1.6. A kormányzati rendszerek általános tipologizálása

A polgári parlamentáris politikai rendszerek korai időszakában alapvetően gyengén szervezett parlamenti csoportosulások – például honoráciorpártok – irányították a törvényhozást, a kormányok politikai tevékenységét pedig sokszor a parlamenten belüli erőviszonyok határozták meg.⁶⁷ A 20. századtól kezdve, civilizációs fejlődés miatt, fokozatosan megnövekedett az állami szerepvállalás, ezzel párhuzamosan mind a törvényhozási tárgykörök, mind pedig a minisztériumi szakigazgatás alatt felügyelt területek egyre bővültek. A törvényhozás szerepe mégsem erősödött, hanem egyre gyengült, és helyette inkább a kormányok szerepe nőtt. A törvényhozói típusból fokozatosan igazgatási jellegű államok kezdtek kialakulni, ahol a törvények helyett a kormány rendeletalkotása vált meghatározóvá.

A 20. század második felétől tehát érezhetően megnőtt a kormány valós szerepe a törvényhozással szemben, amelynek egyik oka a parlament kezdeményezőkézségének csökkenése volt. Az Országgyűlés működését a kormányzati aktivitás, a kormány törvénykezdeményezési szerepének növekedése határozza meg, de a kormányzat, illetve az általa irányított közigazgatás is egyre összetettebbé, kiterjedtebbé és differenciáltabbá vált.⁶⁸

A kezdeti időszakban, a hatalmi ágak elkülönülése során az Országgyűlésnek mint a népszuverenitás letéteményesének meghatározó szerep jutott, s vele szemben a végrehajtói hatalom megerősödésében a jogtudósok is valami olyan rossz, veszélyes dolgot láttak, ami a hatalom összpontosulásával, végeredményben pedig akár az állampolgári jogok antidemokratikus korlátozásával járhat együtt. Ha egy-egy kormányzati struktúrában a végrehajtó hatalom túlsúlyban volt, akkor az egész rendszert diktatórikusnak ítélték meg.⁶⁹

Duverger a nem kellőképpen elválasztott, vagyis kevert hatalmi ágak tipologizálásakor két ellentétes típust különböztetett meg. Az egyik a hatalomkoncentrááló kormányok rendszere, mint „az abszolút monarchia és a [totalitárius] diktatúra”, ahol egyetlen ember, vagy mint a szovjet rendszer, ahol „kollektív vezetőség” alkotja a kormányzatot. A másik

⁶⁷ Ennek talán egyik legtisztább formája a III. Francia Köztársaság. Több európai országban az uralkodóval együtt kormányoztak.

⁶⁸ SOLTÉSZ 1995, 5–6.

⁶⁹ ZÉTÉNYI 1989, 63.

a „gyűlésrendszer”, ahol a törvényhozás kezében összpontosul minden hatalom.⁷⁰ A klasszikus arisztotelészi felosztásban a középső méretű csoportforma – ami Duverger-nél a kollégium – tűnik a demokratikus hatalomgyakorlás szempontjából optimális megoldásnak. Viszont az államszocialista rendszerek gyűlési méretű vezetési formái is a demokratikus hatalomgyakorlás hátráltatói lehetnek.⁷¹

A kormány hatalomkoncentrációjának trendje – habár sokan antidemokratikus folyamatnak ítélik meg – mégsem egyenértékű az előbbi tipológia szerinti totalitárius rendszerek hatalomkoncentrációjával. Ennek ellenére a kormány hatalmi szerepének növekedése például nem a brit kabinetrendszer irányába történő elmozdulást, hanem éppen a politikai rendszer egészének autoriter vonásait jelzi előre. A konfliktusos vs. konszenzuális demokrácia feszültsége és ebből fakadóan a parlament, illetve a kormány preferálása/diszpreferálása sokkal mélyebb gyökerekkel rendelkezik. Európában a jakobinus diktatúra hagyománya miatt a gyűlési rendszer régóta „madárijesztőként” funkcionál, főként a jobboldal számára. A baloldal pedig a népszuverenitás egyetlen letéteményeseként tekint a parlamentre.⁷² Persze ez a tradíció pusztán illúzió, hiszen a gyűlésrendszer tiszta formájában sosem létezhetett, a népszuverenitás legradikálisabb rousseau-i elméleti koncepciója is fikció.

A jobboldali-konzervatív politikai filozófiában igen fontos elem a stabilitás megteremtésének törekvése, s az, hogy a kormány stabilitását szembeállítja a törvényhozás fragmentáltabb jellegével. A baloldal viszont párhuzamba állítja a kormány hatalomösszpontosító törekvését és a totalitárius diktatúrák – hatalomegységen alapuló – hatalomkoncentrációját. Habár a törvényhozás jogilag napjainkban is közvetlenül a néptől származtathatja a szuverenitását – a demokratikus választási rendszerből kifolyólag –, a kormányoknak egyre nagyobb részük van a tényleges hatalomgyakorlásban, miközben az Országgyűlésnek inkább csak ellenőrző, fékező szerep jut. A parlament gyengülése viszont az alkotmányos

⁷⁰ Persze olyan „gyűlésrendszer” (nem összetévesztve a hatalmi ágak elválasztásán alapuló gyűlési kormányzattal), ahol minden hatalom a törvényhozás kezében van, a gyakorlatban nem létezhet. Mivel a gyűlési szerkezetű testületek létszámuknál fogva képtelenek a teljes hatalomgyakorlás kollektív formájára, szükséges, hogy egy kisebb testületre (vagy akár egyetlen személyre) bizzák a végrehajtó, illetve kormányzati feladatokat. Még a thermidori konvent is távol állt ennek a típusnak az elméleti változatától (DUVERGER 2003, 422.).

⁷¹ BLONDEL – MÜLLER-ROMMEL 1993, 2.

⁷² DUVERGER 2003, 422.

szabályozásoknak és az alkotmányos elveken túli legitimitástanoknak is ellentmondó jelenség.⁷³

Giovanni Sartori például egyenesen a kormányzati rendszer gyengesége miatt aggódik. Szerinte az 1960-as években a nyugati kulturális forradalom tévesen terjesztette, hogy a demokráciának teljesnek, minden társadalmi alszektorban, például a gazdaságban is megvalósuló demokráciának kell lennie. Ezen remények elhalása után nem maradt más, mint az örökké kritikus szemléletmód, a leegyszerűsítő negativizmus formájában. Ez a fajta szimplicizmus oda vezetett, hogy a politikát örökké „rugdossák”, s ennek jegyében kizárólag a horizontális demokráciára helyeződött a figyelem. Eközben folyamatosan kritika tárgya maradt és érdemtelenül diszpreferálták a vertikális demokráciát. Sartori szerint így végül hosszú évtizedekre teljesen elfelejtődött, hogy a demokrácia alapvetően mégiscsak egy kormányzati rendszer. A kormányzati funkció elhanyagolásával pedig végső soron annak működése kerül veszélybe.⁷⁴

A hatalommegosztás elvén nyugvó politikai berendezkedések esetében természetesen nehezen választható el az egész kormányzati rendszer szuverenitásának és legitimitációjának, illetve magának a tényleges hatalomgyakorlásnak, a kormányzati funkció ellátásának kérdése. Körösényi is kiemeli, hogy a kormányzást sokszor „önkéntes tevékenységnek” ítéli meg, éppen a képviselő kettős funkciójának belső feszültségéből fakadóan. Történeti fejlődésének eredményeképp – a kormányzáshoz hasonlóan – a törvényhozás, pontosabban a képviselő funkciója, természete is kettős. Ezt hívhatjuk a képviselő *assembly/parliament* jellegű kettős arcának. A képviselő-testületre ugyanis egyrészt tekinthetünk úgy is, mint olyan, történetileg kialakult intézményre, amelynek éppen a törvényhozó funkciójára helyezik a hangsúlyt, mindenekelőtt a kormányzást végző végrehajtó hatalommal szemben, s úgy is, mint magát a kormányzás funkcióját ellátó parlamentre.⁷⁵ A törvényhozás és a végrehajtás kapcsolatának sajátos dichotómiája azt mutatja, hogy az utóbbi évtizedekben – a demokratikus, politikai rendszerekben is – a két hatalmi ág viszonyában az aszimmetria növekszik a kormány előnyére. Ezek a folyamatok szoros kapcsolatban állnak a politika perszonalizációjával és a média szerepének növekedésével.

⁷³ DUVERGER 2003, 409.

⁷⁴ SARTORI 2003, 172–173.

⁷⁵ KÖRÖSÉNYI 2005, 192.

A magyar kormányzati rendszert – egyes elemeinek részletesebb elemzése előtt – egészében is érdemes röviden szemügyre venni, elsősorban egy általános nemzetközi kitekintés keretében. A politikai gondolkodókat évezredek óta a politikai rendszerek hatalomgyakorlás szempontjából történő értékelése foglalkoztatja a leginkább, mégpedig azért, hogy megállapítsák, önkényuralmon alapul-e egy adott rendszer vagy sem. Ez viszont szoros összefüggésben áll a kormányzati rendszerből levezethető intézményi struktúrával, mindenekelőtt a hatalommegosztás gyakorlatával. Általában igaz, hogy a plurális politikai rendszerek demokratikusak, a centralizáltak pedig autoriterek vagy totalitárius önkényuralmon alapulnak. A plurális, demokratikus kormányzati rendszerek tipologizálásuk során sem rendezhetők hierarchiába. Azokat leginkább önmagukhoz, saját helyzetükhöz érdemes mérni, hiszen a kormányzás formája bármilyen lehet, az alkotmányos berendezkedésből eredő kormányzati rendszer csak váza a kormányzásnak.

Számos tipológia áll rendelkezésre, de az alkotmányos intézmények egymáshoz való viszonya tekintetében a legelterjedtebb az elnöki, a parlamentáris és gyűlési típusok alapján történő elhatárolás.

- A prezidenciális rendszerekben, amelynek legismertebb példája az Amerikai Egyesült Államok, az államfő a közigazgatásnak is csúcavezetője, egyedül a választóktól nyeri legitimitását, s nem felelős a népképviselői szervnek. Az amerikai elnök egy személyben állam- és kormányfő is, miközben a kormány önmagában testületi döntéseket sem hoz, hanem elsősorban az elnöki akarat végrehajtásában játszik szerepet. Az adminisztráció gyengébb kollektív politikai erejéből fakadóan az elnök a parlamentáris rendszerekhez képest sokkal nagyobb mértékben támaszkodik különböző tanácsadó testületekre, szakértőkre és egyéb hivatalokra a kormányon kívül.⁷⁶ Ha az elnöki típusú rendszereket deformitás éri, könnyen elfajulhatnak, diktatórikus, autoriter jegyeket ölthetnek magukra, ahogy azt sok fejlődő ország esetében tapasztalhatjuk. Ennek oka, hogy a parlament túlságosan az elnök befolyása alá kerül.⁷⁷ Végeredményben tehát a hatalommegosztás elvének sérülése zsarnoksághoz vezethet.
- A parlamentáris rendszerek a legelterjedtebbek Európában. Az államfő és kormányfő egyaránt része a közjogi berendezkedésnek,

⁷⁶ FÜLÖP-ÁKOS 2002, 7.

⁷⁷ DUVERGER 2003, 425.

habár a szerepük és egymáshoz való viszonyuk eltérő képet mutathat, s ennek alapján több jellemző altípus különböztethető meg.

- Félelnöki típusú rendszerek félúton találhatók a parlamentáris és az elnöki rendszerek között. Az elnöki rendszereknél nincs olyan kollektív felelősség, mint a kabinetkormányoknál, viszont a francia megoldás a kabinet-, illetve az elnöki rendszer sajátos ötvözete. Miközben jogilag a kormány a törvényhozásnak felelős, a gyakorlatban viszont inkább az elnöknek, emiatt elméletileg a parlamentáris, gyakorlatilag inkább az elnöki rendszerek válfajának tekinthető. Működésükben jellemzően az utóbbi irányba fejlődnek, ahogy például a francia kormányzati rendszer is. A kormányzati struktúrára, illetve az ülésezésre leginkább az elnöki akarat nyomja rá a bélyegét. Jellemzően a kormányülések is egyre formálisabbá válnak, a lényeges döntések más fórumokon születnek meg, például az államfő és a miniszterek egyes csoportjai, illetve tanácsadói közötti informális megbeszélések során.
- A kabinetkormányzás klasszikus megoldása esetében a végrehajtásé a parlament feletti domináns szerep. A kabinet⁷⁸ kollektíven felelős a törvényhozás felé politikai döntéseiért, a kormányzati politikáért, a közpolitikai döntésekért és a törvényhozási programért. Legismertebb példája a brit modell. A brit kormányfő

⁷⁸ A rendszer, illetve a fogalom kétféle típusának használata eltérő változatokban is tetten érhető, amelynek váltakozása a szakirodalomban is igen esetlegesnek mutatkozik. Mindez zavarhatja is a konkrét értelmezési keretet. Az egyik értelmezés szerint a kabinet maga a kormány, annak testületi értelemben véve az egésze. A másik szerint pedig a kormányon belül, annak egyes tagjaiból összeálló szűkebb csoport, testület. A testület összetétele pedig az adott szakpolitikához köthető miniszterektől függ, illetve a kormányfőtől, hogy kiket hív meg a testület üléseire. Ennek jellemző, legrégebb óta működő példája a brit kabinet, mivel itt sok más európai megoldással szemben a kormány kiugróan széles körű testületként működik, és emiatt alakult ki egy körülbelül 15–20 fős belső grémium, a kabinet, amely dönthet a lényegesebb kérdésekről is. Az 1960-as években Harold Wilsonnak például több mint 100 tagból állt a kormánya, mivel a minisztereken kívül egyéb szervek vezetői, tárca nélküli miniszterek, esetenként pedig egyes minisztériumokon belüli államtitkárok is tagjai voltak a kormánynak. (A brit miniszterelnök szerepét tovább növeli, hogy személyesen irányítja az ügynevezett kabinettitkárság, azaz „kancellária” közel 80 fős személyzetét.) Európa legtöbb országában a másik megközelítésmód, azaz az egész kormány egy kabinetként való kezelése a leginkább ismert. A magyar megoldás ettől különböző tartalmat is magában foglal (FÜLÖP–CSERNY 2002, 6–7). Gondoljunk például a kormányon belül felálló kormány- és egyéb szakpolitikai kabinetekre.

több szempontból is erősebb politikai szereplőnek számít, mint az amerikai elnök, aki állam- és kormányfő is egyben. Egyrészt gyakorlatilag önállóan dönthet a választások időpontjáról, a ceremoniális szerepkört birtokló uralkodónak semmilyen beleszólási joga sincs, még vétó jelleggel sem. Másrészt a kormányzati akarat törvényhozáson történő keresztülvitelében, azaz a kormányzati politika meghatározásában is sokkal nagyobb eredményt tud felmutatni, mint az amerikai elnök.

- Az európai parlamentáris kormányzatok között a pártok uralta rendszer a legelterjedtebb. Az egyes rendszerek a kabinet- és a gyűlési kormányzás közötti széles átmeneti spektrumban helyezkednek el aszerint, hogy inkább az egyikhez vagy a másikhoz állnak-e közelebb. Általános tendencia Európában, és Magyarországon is, hogy a kormányzati rendszerek gyakorlati működésük során, szoros összefüggésben a politika perszonalifikálódásával, a kabinetkormányzás irányába tolódnak el.⁷⁹
- A gyűlési kormányzás korábban sokkal elterjedtebb típus volt, az 1990-es években a volt szocialista tömb államaiban is megjelent. Legnagyobb hátrányai közé tartozik, hogy a kormány nem képes a törvényhozás irányítására, nem egységes, hanem fragmentált, atomizált hatalomként működik. A gyenge pártfelelősség mellett a felelősség is elmosódik, és a kormánykoalíciót alkotó erők is nehezen tudnak kompromisszumra jutni. Így nincs esély az egységes, illetve gyors és határozott kormányzati cselekvésre sem.⁸⁰
- Az elnöki és a parlamentáris kormányzati rendszerek mellett a tanácskormányzás a legkevésbé elterjedt típus. Svájc a legrégebbi és legközismertebb példa, ahol a végrehajtás a kollektív testületi formáját ölti.⁸¹ Kevert típusú rendszer, mert a kormányzatot ugyan a parlament választja, de a kormány mégsem annak felelős, mandátuma a törvényhozástól függetlenül alakul.

⁷⁹ Sartori szerint a parlamentáris struktúrák akkor működnek jól, ha nem a parlament kormányoz, hanem például egy kvázi félparlamentáris rendszer áll fel (SARTORI 2003, 135–136.).

⁸⁰ SARTORI 2003, 138.

⁸¹ CURTIS 1985, 25.

Földrajzi és történelmi szempontból is változó az egyes kormányzati rendszerek elterjedése. Az önálló közjogi hagyományok nélküli országok, jellemzően az egykori gyarmatok, idegen minták alapján elnöki típusú rendszereket hoztak létre. Európában azonban a szerves fejlődés következtében inkább parlamentáris típusú kormányzati rendszerek alakultak ki. Míg az európai kontinensen a 19. század folyamán kialakuló parlamentáris rendszerek egy része inkább a gyűlési kormányzás típusához tartozott, addig a 20. században a kabinetkormányzás erősödött meg. Ez leginkább a kormányzati rendszerrel szorosan összefüggő pártrendszer defragmentálódási folyamataiban volt tetten érhető, régiókban például Lengyelország és Románia esetében⁸² – még az 1990-es években.

Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy – az adott állam stabil alkotmányos berendezkedése mellett is – az egymást váltó kormányok – saját hatalomfelfogásuk szerint – eltérő kormányzási gyakorlatot mutatnak fel. Belső működési elvük alapján számos lehetőség van a tipologizációra, arra, hogy az egyes országok – adott történeti időszakokban működő – kormányait kategorizáljuk. Néhány fontosabb típust érdemes megkülönböztetni.

A kabinetkormányzás Blondel és Müller-Rommel szerint véletlenül terjedt el. Egyedülálló megoldás abból a szempontból, hogy egyszerre kollektív és kollegiális is. Több altípusra osztható:⁸³

- A domináns vagy hűbéruralapú kabinet monokratikus vezetésű, ahol a kormányfő a bizottságokon keresztül gyakorolja hatalmát úgy, hogy a miniszterekkel egyéni kapcsolattartás útján dominál a kormányon belül. Belső konfliktus esetén a kormányfő közvetít a miniszterek között.
- A reszortelvű kabinetben a miniszterek elvben egyenlők és autonómok, saját minisztériumukon belül döntéseket hozhatnak, s általában egyedül döntenek, így a kormányülések is sokat veszítenek a súlyukból.
- A klientista típus esetén a miniszterek egy kisebb csoportja uralja a döntési folyamatok zömét, egyes tárcák kiváltságosabb pozícióban vannak a többihez képest.
- A globálisan uralt kabinetekben szinte az összes hatalom a miniszterelnöké, a testület már alig ülészik. Extrém példa erre az

⁸² SARTORI 2003, 125–126.

⁸³ BLONDEL – MÜLLER-ROMMEL 1993.

Amerikai Egyesült Államok adminisztrációi az 1980–90-es évek fordulóján, de Európában a parlamentáris rendszerekben is tapasztalhatók hasonló irányba mutató tendenciák.

A hazai politikatudomány egyik legelfogadottabb tipologizálása elsősorban Körösenyi András összefoglalójából ismeretes, amely az előbbihez hasonló, de egyszerűbb felosztást követ. Eszerint három nagyobb klasszikus forma különböztethető meg:⁸⁴

- A reszortelv alapján az ágazati érdekek felülemelkednek az összkormányzati érdekeken, ez gyengébb kormányzáshoz vezethet, a tárcavezetők inkább saját területeik érdekkijáróivá, lobbistáivá válnak. A tárcavezetők a minisztériumi technokrata akarat kormányon belüli érdekartikulálóiként funkcionálhatnak.
- A kabinetelv alapján működő kormányban az összkormányzati érdekek felülemelkednek a partikuláris érdekeken, az egyes, különböző politikai súllyal rendelkező ágazati politikai akaraton.
- Az európai és régiónkbeli kormányzati struktúrákra egyre jellemzőbb a miniszterelnöki elv érvényesülése. Ennél a típusnál nemcsak erősebb az összkormányzati akarat a reszortérdekekénél, de a kormányfő egyre inkább kiemelkedő szerepe is érvényesül, informálisan, vagy akár a szervezeti, működési szabályozás tekintetében. A miniszterelnöki akarat rányomja a bélyegét a kormányzásra, a miniszterek pedig éppen ennek a központi akaratnak a minisztériumok irányába történő képviselői és végrehajtói.

A rendszerváltozást megelőzően Magyarországon – egy gyengébb kormányzati működés mellett – a reszortelv volt a jellemző, később erősödött meg a kabinetelv, majd kifejezetten 1998 után a miniszterelnöki elv. A tipologizációk alapján megállapítható, hogy az egyes elvek erősödése és gyengülése nem szükségszerűen egyirányú folyamat, előfordulhatnak változások is, még a stabil nyugati demokráciák esetében is. A kormány működésében adott esetben akár több elv is – különböző mértékben – párhuzamosan érvényesülhet.

⁸⁴ KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005.

2. A magyar kormányzati rendszer fejlődése a hatalommegosztás tükrében

Az egyes kormányzati rendszerek mindig magukon viselik több évszázados fejlődésük hatásait. A múltban gyökerező politikai tradíciók, a történelmi korszakok egymásra épülő hagyományai által formálódó politikai kultúra jellemző módon determinálja a politikai rendszer fő irányvonalát.

A parlamentarizmus erős hagyománya, a demokratikus deficit, illetve a gyakran érezhető elitista karakter egyaránt hatott a magyar politikai rendszerre az utóbbi másfél évszázadban. Az általános pártellenes hangulat mellett párhuzamosan van jelen a pártosodásra való hajlam, s az ennek nyomán létrejövő számos párt, és ez ugyanúgy meghatározó a politikai struktúra szempontjából, mint a pártrendszer belső elcsúszása és permanens metamorfózisa. A jogfolytonosságra, a kontinuitáskeresésre és a stabilitásra való törekvés mellett a diszkontinuitás, instabilitás, végeredményben tehát a változékonyság egyaránt jellemző a kormányzati rendszer globális folyamataira.

A nemzetközi politikai viszonyok, a földrajzi, geopolitikai elhelyezkedés szintén hatással volt a magyar kormányzati struktúrára. Nemcsak a hirtelen, közvetlen változások, mint például az idegen uralom, a megszállás vagy sérült szuverenitás, hanem a sokkal finomabb, közvetett kulturális hatások is befolyásolták az egyes kormányok működését.

Az állandóan formálódó politikai kultúra mellett az általános társadalmi és civilizációs fejlődés hatása az a másik meghatározó erő, amely hatással van a kormányzati struktúrára, a szakpolitikák kezelésére.

A hatalommegosztás gyakorlata szintén jelentős mértékben formálja a kormányzati rendszer működését, s egyben a demokratikus politikai intézményrendszer egyik legfontosabb értékmérője. Míg közjogi szempontból a hatalmi ágak elvi elválasztása vizsgálható, addig szociológiai szempontból a ténylegesen érvényesülő hatalommegosztás tapasztalataira érdemes fókuszálni. A hatalmi ágak elválasztásának elméleti fogalmához képest a hatalommegosztás már nehezebben értékelhető, mivel a megosztás szétszórtságot, diffúz állapotot jelez.

2.1. A hatalommegosztás eltérő formái a rendszerváltozásig

Az 1848-ban létrehozott, majd 1867-ben feltámasztott polgári kormányzati rendszer ugyan erős parlamentáris alapokra épült, azonban demokratikus jellege mindvégig gyenge maradt. A dualista korszakot jellemző – s az európai gyakorlatnak is megfelelő – szűk választójog a rendszer végéig változatlan maradt, ami azonban akkorra már – az európai tendenciákkal összevetve – anakronisztikussá vált.

1848-ban a szabadságharc kitörése miatt már nem történt meg az alkotmányos berendezkedés részleteinek – például a későbbi közös ügyek – teljes kidolgozása. A kiegyezést követően Magyarország és Ausztria közjogi kapcsolata miatt speciális szuverenitásmegosztás jött létre. A hatalommegosztás nemcsak a magyar kormányzati rendszeren belül, valamint az uralkodó és a magyar kormány között valósult meg, hanem – a dualista rendszer sajátosságaiból adódóan – a magyar és a közös kormány között is kialakult. Ez utóbbi csak a birodalom érdekeinek szempontjából kiemelkedően fontos szakpolitikai kérdésekre terjedt ki, a többi területen megmaradt a magyar fél szuverenitása.

A polgári kormányzás kialakulásával a hatalommegosztás elve alapvetően érvényesült, ugyanakkor komoly szerep jutott az államfő hatalmi jogosítványainak is. A dualista korszakban a plurális politikai struktúra ellenére sem alakulhatott ki a váltógazdálkodás, emiatt – s persze a széles uralkodói jogkörök következtében is – a rendszer kevésbé tekinthető demokratikus jellegűnek. Ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy a demokratikus elem növelése nem is volt cél, hiszen a korszakban a parlamentarizmus összetevői között ez nem is szerepelt, sőt inkább szélsőséges irányzatnak tartották.⁸⁵

A dualista politikai rendszer kiépítésére is a kontinuitás volt jellemző, hiszen az alkotmányos berendezkedésen, magán a kormányzati rendszeren nem sokat változtattak, jelentős átalakításnak – a közös ügyek letisztázásán túl – csak a nádori tisztség szüneteltetése tekinthető.

A *primus inter pares* felfogással szemben szociológiai szempontból mindeképp elmondható, hogy a kormányfő körül az átlagosnál nagyobb hatalom összpontosult. Ezt bizonyítja – több más dolog mellett – a többes tárcabirtoklás intézménye: a dualizmus kori miniszterelnökök szinte mindegyike birtokolt egy másik, fontosabb tárcát is, ezzel erősítve saját pozícióját a kormányzaton belül.

⁸⁵ BOROS 2006, 21.

A dualizmus kormányzati rendszerének alapját képező népszuverenitás elve már csak a Habsburg-ház örökletes uralkodói jogai miatt is korlátozott volt. Később, a két világháború között, a domináns felfogás a népszuverenitás elvét az úgynevezett nemzeti szuverenitás⁸⁶ fogalmával helyettesítette, szorosan kapcsolódva a Szent Korona-tanhoz. A történeti alkotmány folytonosságának tradíciója – és maga a Szent Korona-tan is – egészen más jelentéssel töltötte fel a parlamentarizmus fogalmát, ugyanis – a modern polgári parlamentarizmus értékrendszere helyett – azt az ezeréves alkotmányból vezették le, eltérő súlyponti eltolódást biztosítva a hatalmi ágak közötti hatalommegosztásban. Az igazi törésvonal itt az államfő vagy uralkodó és a törvényhozás, valamint a mögötte álló, folyamatosan bővülő politikai nemzet között húzódik. A politikai jogokkal rendelkező nemzet és a végrehajtói hatalom közötti hatalommegosztás biztosítja a hatalmi ágak egyensúlyát úgy, hogy a megosztott szuverenitás egyenlő mértékű.⁸⁷

Az Európában elterjedt klasszikus (totális) népszuverenitáson álló elképzelésekkel szemben a hatalmi ágak elválasztása alapvetően továbbra is más maradt a Horthy-korszakban. A második világháború felé közeledve folyamatosan a végrehajtás irányába tolódott el a hatalmi potenciál. Az 1930-as évektől Európa jelentős részén gyökeres átalakulások zajlottak: nemcsak egyszerűen megerősödött a végrehajtói hatalom, de helyenként a hatalmi ágak elválasztását is teljesen felszámolták. Magyarországon is tovább nőtt a végrehajtás ereje, elsősorban az államfő jogkörei gyarapodtak a korszak második felében. Hiába kívánták a törvényhozással szemben a végrehajtást megerősíteni a Gömbös-kormánytól kezdve, a rendszerváltoztató szándékok⁸⁸ nem eredményezték a kormányfő státuszának jelentős átalakulását. Ezzel szemben inkább az államfő hatalmi jogosítványai bővültek, éppen a végrehajtás körüli hatalomkoncentrációt erősítő szándékkal szemben, általában a parlamentarizmus védelme érdekében.

Összességében a korszakban továbbra sem gyenge kormányú, gyűlési típusú parlamentarizmus, hanem a koncentráltabb hatalomgyakorlás felé,

⁸⁶ A konzervatív körök ezzel a kifejezéssel – a rousseau-i népfelség elvével, illetve későbbi megjelenésében forradalminak, demokratikusnak titulált népszuverenitással szemben – éppen a jogfolytonosságra, az idegen uralkodóval szembeni különállásra utaltak (BOROS 2006, 18.).

⁸⁷ BOROS 2006, 17–19.

⁸⁸ Rendszermódosítási kísérletek különböző formában – a Gömbös-, az Imrédy- és a második Teleki-kormány alatt is megjelentek.

a kabinetkormány irányába tolódó rendszer működött. Eközben a hagyományosan erős közjogi pozícióval rendelkező, a kormányzó bizalmát élvező kormányfői szerepkör halványult.⁸⁹ Bethlen István sok tekintetben még a brit kormányzati rendszer alapértékeire kívánt támaszkodni, mégis, tipikus kabinetkormányzás nem alakulhatott ki, hiszen például a parlament feloszlításának joga megmaradt az államfőnél. Gömbös példája később azt is megmutatta, hogy nem a kormányfő szava volt meghatározó a választások kiírásában sem.

A kormányon belüli belső hatalommegosztás tekintetében sem lett kiugróan erős a miniszterelnök pozíciója, a választások után az új kormányfő nem egyszerűen a győztes párt vezetője lett, az új miniszterelnök sokszor éppen a választásoktól teljesen függetlenül foglalta el posztját. Kiválasztásában az államfőnek volt meghatározó, de nem kizárólagos szerepe, hiszen a döntés az államfő és a kormánypárt közötti sajátos kompromisszum eredményeképpen született meg. A mindenkori domináns kormánypárton belüli erőviszonyok eredményeképp egy szűkebb politikusi csoportosulás és a kormányzó között dőltek el a legfontosabb kérdések, így a kormányfő kiválasztása is.

A kormányzó számára meghatározó tényező a miniszterelnök kiválasztásánál mindig annak kormánypárton belüli elfogadottsága volt.⁹⁰ A kormányfő esetében legitimációs szempontból többes felelősségről beszélhetünk. Jogilag a parlamentnek, gyakorlatban viszont a kormányzónak is felelős volt. A korszak politikai rendszere hatalmas demokratikus deficitel küzdött, autoriter jegyeket hordozott magán, s noha a parlamentarizmus mindvégig fennmaradt, a rendszer alapjellege leginkább a *korlátozott parlamentarizmus* fogalmával írható le.

A háború után – az előző rendszer autoriter jellegével, túlsúlyos végrehajtói hatalmával szemben – a baloldali hagyományokhoz köthető népszuverenitás elvének és a törvényhozás szupremáciájának preferálásából a nemzetgyűlési jellegű parlamentáris rendszer erősödése következett. A sajátos politikai helyzetben létrejött oktrojált – és eredendően szükségtelen – nagykoalíció⁹¹ következtében fragmentált kormány alakult ki, s mivel a teljesen ellentétes erők által vezérelt pártok megállapodásra, kompromisszumra kevésbé voltak képesek, a széttartó tendenciák érvényesültek.

⁸⁹ BOROS 2006, 28.

⁹⁰ BOROS 2006, 26.

⁹¹ G. VASS 2005, 16.

A kormányzati rendszer legitimációs problémáját, a kormány szuverenitásának sérülését mutatják a kieroszakolt nagykoalíció diszfunkciói is. A tárcákat – már a kisgazdák fölényes választási sikerét megelőzően – felosztották a négy párt között. Az eredeti megegyezéshez képest igazi változást csak a – később, a belpolitikai megállapodást végül felrúgó – Moszkvából jött követelés módosította a kommunisták javára, a kisgazdák kárára. A pénzügyi tárcát eszerint az FKgP kapta meg – mint legfontosabb minisztériumot –, kárpótlásként azért, hogy a belügyminiszteri pozíció az MKP kezébe került. A két munkáspárt számára emellett – a magyar közjogi hagyományoktól egyébként idegen – kormányfőhelyettesi posztot is igényeltek, helyette végül kompromisszumként a hasonló feladattal megbízott államminisztereket (tárca nélküli miniszterek) iktatták be 1945-ben.⁹²

A koalíciós viszonyok következtében – a tényleges választói felhatalmazás, legitimáció arányaival szemben – a valós erőkülönbségek mester-séges kiegyenlítésére törekedtek. A kormányon belüli természetes hatalmi differenciáltság nivellálása gyengített a kormányfő pozícióján is. Ilyen volt például a miniszterelnök-helyettesi poszt is, amely a kormány szervezetére és működésére vonatkozó 1848. évi III. törvénycikkkel ellentétes volt, és kifejezetten a kormányfő hatáskörét, politikai tekintélyét csorbította.⁹³ A kormányon belüli hatalmas ideológiai ellentétek ellehetetlenítették annak egységes működését, a belső hatalmi csoportosulások egyre önállóssodó tevékenysége pedig szintén a miniszterelnöki pozíciót gyengítette. Ráadásul a közvetett legitimációjú államfőhöz képest kissé erősebb köztársasági elnöki tisztség⁹⁴ sem javított a miniszterelnök pozícióján. A magyar közjogi hagyományokhoz képest gyengébb végrehajtás megágyazott annak, hogy a fordulat éve után kialakult államszocialista kormányzati rendszeren belül a végrehajtó hatalmi ág eljelentéktelenedett.

A polgári parlamentarizmus totális felszámolását követően az államszocialista kormányzati modell kialakítására került sor. Az új politikai rendszer a hatalom egységének elvéből indult ki, amelyet az 1949-es alkotmányban is lefektettek. Eltérő formában, de az összes szocialista országban ugyanez

⁹² G. Vass 2005, 18.

⁹³ G. Vass 2005, 16.

⁹⁴ Az államfőnek – az MKP tiltakozása ellenére – végül megmaradt a miniszterekkel történő önálló érintkezési joga (G. Vass 2005, 66.).

a folyamat zajlott. Ezekben az országokban a népképviselői szervezeteknek és az azokat helyettesítő egyéb intézménynek, például prezídiumoknak, alárendelten működtek a kormányok.⁹⁵ Mivel az államszocialista kormányzati rendszer alapja a hatalomegység ideológiája volt, így hivatalosan nem is ismerték el az állami szervek közötti hatalommegosztást, csak a munkamegosztást.⁹⁶

Az 1960-as évek alkotmányjogi, politológiai irodalma nem tartotta összeegyeztethetőnek a baloldali hagyományok alapját képező rousseau-i totális népszuverenitás koncepcióját a hatalomegységről és a polgári szabadságot, jogállamiságot. Ez a típusú államszervezési elv, kormányzati forma ebben a formában zsarnoki jegyeket hordoz magában, ami a diktatórikus, totalitárius rendszerek alapjait képezheti.⁹⁷

A szocialista hatalomegység elve súlyos legitimációs problémához vezetett, a hatalomgyakorlási metódus sem állt semmilyen kapcsolatban a hivatalos közjogi szabályozással. A prezídium, az Országgyűlés és a Minisztertanács közötti pszeudo-hatalommegosztás a gyakorlatban háttérbe szorult.

A törvényhozás mindössze formális legitimáló tevékenységet végzett, miközben a párt gyakorlatilag az egész kormányzati rendszert uralta. A kormányzati struktúrát egészében együttesen és egyes szintjeit külön-külön egyaránt közvetlen irányítása alatt tartotta. Egyetlen párt folyamatos irányítása alatt amúgy is megvalósíthatatlan a hatalmi ágak elválasztásának elve. Míg a szovjet alkotmány szabályozta (6. cikkely) azt,⁹⁸ hogy a párt szervei milyen formában végezhetik a kormányzati irányító tevékenységüket, addig a magyar alkotmányos berendezkedés szabta keretfeltételek ellentétesek voltak a kormányzati rendszer egészének tényleges működésével. A magyar alkotmány a pártszervek tényleges hatalmi potenciáljáról semmilyen formában sem rendelkezett. Az államszocialista kormányzati rendszer hatalommegosztásának – az egypártrendszer keretein belül történő – alkotmányos szintű módosítására – elsősorban a jogállamiság megteremtése érdekében – a demokratikus ellenzék részéről már az 1980-as évek végén megfogalmazódott az igény.

Eltérő formában ugyan, de az egész szocialista táborra jellemző volt, hogy a tényleges hatalmi potenciál *de facto* nem az állami szervek,

⁹⁵ FÜLÖP–CSERNY 2002, 7.

⁹⁶ HOLLÓ 1989, 7.

⁹⁷ HOLLÓ 1989, 8.

⁹⁸ HOLLÓ 1987, 52.

hanem a pártszervek kezében volt. A kormányzati szervekhez hasonlóan a kommunista pártok is megosztottak voltak a tényleges hatalmi jogkörök használatát illetően. Ha általában hármass felosztásban kezeljük a különböző pártfórumokat, akkor a kongresszusok – amelyek ritkán, általában többévente üléseztek – jelenítették meg az egész társadalmat. Az átlagosan 100–300 fő közötti létszámot számláló Központi Bizottságok, amelyek már havonta üléseztek, alkották kvázi a politikai parlamentet, miközben a Politikai Bizottság és a Titkárságok a valóságban „felettük állva” látták el az operatív politikai irányítás funkcióját. A személyi kultusz felszámolását követően a szocialista tábor országaiban ráadásul egyre inkább felértékelődött a vezetés kollektivitásának jelentősége.⁹⁹ Végeredményben az államszocialista kormányokban tapasztalható közvetlen pártbefolyás nemcsak növelte a kormány társadalmi presztízsét, hanem legalább ilyen mértékben gyengítette is. Ugyanis így megvalósult az eredeti elképzelés, miszerint a kormány végrehajt, miközben a párt irányít.¹⁰⁰

A Kádár-rendszer éveiben a hatalmi ágak tényleges elválasztása helyett – a túlzott hatalomkoncentrációból eredő személyi kultusz elkerülése érdekében – egy sajátos belső „hatalommegosztási” kísérlettel éltek, az egy-személyi vezetés helyett inkább a kollektív vezetést erősítették. Az egész végrehajtói hatalmi ágon belül például az Elnöki Tanácsot a kormánnyal, a kormányon belül pedig a testületi elvet támogatták a minisztertanácsból kiugró kormányfői pozícióval szemben. A demokratikus tendencia erősödése mindig összekapcsolódott a kormány szerepének növekedésével a tényleges végrehajtás, a politikai döntéshozatal folyamatában.

2.2. A hatalommegosztás érvényesülése a rendszerváltozás után

A mai magyar parlamentáris kormányzati rendszer alapjait az 1989–90-es rendszerváltozás során fektették le. Az új politikai rendszer alkotmányjogi alapja három nagyobb elemből állt össze. 1989 őszén a legfontosabb sarkalatos jogszabályokkal – elsősorban az alkotmánymódosító XXXI. törvénnyel – határozták meg a teljesen új alkotmányos struktúrát. Ezt követte

⁹⁹ DUNAY 1988, 4.

¹⁰⁰ LŐRINCZ 1983, 305.

az úgynevezett négyígyenes népszavazás, amelynek következtében áttételesen megváltozott az államfői intézmény politikai szerepe. 1990 tavaszán pedig – az úgynevezett Antall–Tölgyessy-paktum eredményeképp – az alkotmánymódosítás harmadik nagyobb hullámával végül sikerült az egész rendszer működését stabilizálni. Hatására egy erős, kancellári típusú kormányzás lehetősége alakult ki.

A parlamentáris kormányzati rendszerekhez hasonlóan a kormányzás súlya a legfontosabb intézményeken, a törvényhozáson és a kormányon van. Alapvetően az utóbbi a dominánsabb, de a magyar és a külföldi példák jelentős része azt mutatja, hogy a kormányzat aktív, kezdeményező, befolyásoló szerepe folyamatosan nőtt az utóbbi időkben.

A végrehajtás sem lett „kétféjű” Magyarországon: a kormányfő a legerősebb közjogi szereplő. A rendkívüli állapotra vonatkozó államfői jogkörök, az ország nemzetközi szintén történő képvisellete vagy a kinevezési, felmentési kötelezettségekkel kapcsolatos konfliktusok az 1990-es évek elején – részben az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezésével – lezárultak. Az államfő hatalmáról szóló viták lezárultával egyértelművé vált a kormány dominanciája a végrehajtásban, a rendszerváltozást követően letisztuló kormányzati rendszer alkotmányjogi alapjai közül ez egy plusz, negyedik elem.

Habár az államfő a kormány mellett egyaránt a végrehajtó hatalom részeként funkcionál, a kettő közül csak az utóbbi végez jelentékeny kormányzati tevékenységet, az államfő elsősorban ceremoniális, reprezentatív funkciókkal rendelkezik, és csak rendkívüli helyzetekben, a hatalmi ágak közötti egyensúly biztosításában válhat ideiglenesen meghatározó szereplővé. Biztosítékként szolgálhat a választásokat követő kormányalakításban is, mivel szűk mozgástérrel ugyan, de maga jelöli ki a miniszterelnököt. Ő nevezi ki és menti fel a minisztereket is.¹⁰¹ Az államfő eddig nem került a jelölés esetében valódi döntési helyzetbe, viszont az 1990-es évek közepén zajló alkotmányozási folyamatban az FKGP indítványozta, hogy az államfő precedensjogon alapuló miniszterelnök-jelölési monopóliumát szabályozni kellene, és az első sikertelen jelölést követően legalább 100 országgyűlési képviselő is állíthasson kormányfőjelöltet.¹⁰² Az államfő szerepe még rendkívüli állapot idején nőhet meg, valódi mozgásteret mégis a közjogi méltóságokra vonatkozó jelölési jogköre biztosít számára.

¹⁰¹ FÜLÖP–CSERNY 2002, 9–10.

¹⁰² SOMOGYVÁRI 1998, 340.

A magyar kormányzati rendszerben – a nemzetközi folyamatokhoz hasonlóan – az Országgyűlés és a kormány közötti viszonyban az utóbbi szerepe erősödött, a miniszterelnöki elv pedig változó intenzitással, de 1998 óta folyamatosan nőtt az egymást követő kormányok alatt. A miniszterelnöki elv dominanciáját elősegítő első látványos szabályozásra az 1997. évi LXXIX. törvény megszületésével került sor. Verebélyi Imre akkor a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosaként dolgozta ki azt a reformkonceptiót, amelynek eredményeképpen ettől kezdve lehetőség nyílt a Miniszterelnöki Hivatal élére miniszteri rangú vezető kinevezése. Ezt korábban az 1100/1996-os számú kormányhatározat már szintén lebegtetette.¹⁰³

Az ezredforduló környékén Magyarországon is – párhuzamosan a nyugat-európai politikai rendszerekben megfigyelhető tendenciákkal – egyértelműen erősödni látszódott egy másik folyamat, ami a törvényhozás általános „gyengülését” jelezte, legalábbis a végrehajtás feletti ellenőrzés területén.¹⁰⁴

A demokratikus rendszerek ezen újabb korszakát az egyes szerzők – más-más oldalról megközelítve – eltérő elnevezéssel illetik. A pártelvű demokráciát felváltó új korszakot mediatizált, perszonalizált vagy éppen populista demokráciának is szokták nevezni.¹⁰⁵ A hazai szakirodalomban az ezredforduló környékén Max Weber – Körösi András által újragondolt – *vezérdemokrácia* kifejezése vált a legelterjedtebbé. Tartalmilag nézve pedig fogalmazhatunk úgy is, hogy azóta a „kormányzás prezidencializálódása”¹⁰⁶ zajlik.

A kormányzás elnöki jellegűvé válásával a kormányfő szerepe, politikai súlya szociológiai szempontból az 1990-es évek végétől egyértelműen erősödött, a közjogi szabályozáson pedig a 2006-os választásokat követően változtattak először. A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény jelentősen módosított a politikai hatalomgyakorlás alapján, mindenekelőtt a miniszterelnök politikai szerepén. A második Gyurcsány-kormány kormányzati filozófiáját tükröző jogszabály primer hozadéka az volt, hogy

¹⁰³ FEHÉR 2003, 121–122.

¹⁰⁴ Ezzel összefüggésben jelentős változás volt 1998-at követően a háromhetes ülésezési rendre való áttérés, illetve a vitaparlament vs. munkaparlamentről szóló vita kibontakozása.

¹⁰⁵ KÖRÖSÉNYI 2005, 220.

¹⁰⁶ KÖRÖSÉNYI 2005, 219.

a minisztériumi felsővezetésen belül megszüntette a rendszerváltozás óta ellentmondásosan működő politikai és a szakmai kinevezettek közötti elválasztást. A minisztériumi felsővezetés módosított irányítási elveinek – közvetlen következményein túl – szekunder hatásai még jelentősebbek.

A politikai kinevezettek körének bővítése ugyanis több szempontból a miniszterelnök hatalmát növelte. A korábbi rendszerrel szemben az államtitkárok és a szakállamtitkárok közvetlen miniszterelnöki kinevezése vagy a kormányfőhöz közvetlenül kötődő kormánybiztosok kinevezése, a különböző állami vezetők juttatásainak, illetményeinek meghatározása vagy éppen a miniszterek, illetve a kormányhivatalok vezetőinek közvetlen utasíthatóságának jogi garanciája mind-mind a miniszterelnöki hatalom érezhető bővülését eredményezték.

Nemcsak a kormányfő közvetlen politikai befolyása nőtt, hanem a szakpolitikák irányításáé is, például a Miniszterelnöki Hivatal további megerősítésével. Az 1998 óta amúgy is „zászlóshajóként” működő és a referatúra-rendszer megerősítő Kancellária 2006 után több területen is tovább erősödött. A Hivatal keretei között megszervezett három – később részletesebben tárgyalandó – kormánybiztossággal fontos döntési területeket vettek el az adott ágazati politikákat felügyelő miniszterektől. A miniszterelnök közvetlen befolyása az egész kormányzati munka alakulására nemcsak a Miniszterelnöki Hivatal megerősítésével, az oda köthető, mégis a miniszterelnökhöz közvetlenül kapcsolódó kormánybiztosok beiktatásával, hanem magával a szakminiszterek közvetlen politikaformáló képességének gyengítésével is növekedett.

A kormányfő hatalmi centralizációjának kiteljesedését az előbbieken kívül mégis mindenekelőtt – a kormányzati struktúrán túl – egy alternatív döntéshozói kör megerősödése segítette. Az egyes miniszterek politikai súlyának gyengülésével párhuzamosan létrejött egy szűkebb hatalmi kör, amelynek tagjai már nem a kormányzati pozícióik fajsúlyából nyerték hatalmukat, hanem abból, hogy a miniszterelnökhöz valamilyen módon kötődtek, s ezáltal rendelkeztek politikai befolyásolóképeséssel. Ez a belső avagy „bizalmi kabinet”, egy látens „informális hatalmi központot” hozott létre.¹⁰⁷ E centralizációs törekvések azonban komoly legitimációs zavarokat eredményezhetnek.

A 2010-es kormányváltás – a rendszerváltozást követő két évtizedhez képest – minőségi változást hozott a kormányzati rendszer felépítésében és működésében. A hatalommegosztás értékének gyakorlati érvényesülése

¹⁰⁷ GALLAI–LÁNCZI 2008, 49–50.

szempontjából jelentős mértékben eltolódott a kormányzati rendszer. A kabinetrendszerű kormányfelépítéssel még erősebb a hatalomkoncentráció a végrehajtói hatalmon belül, a központi döntéshozók köre lényegesen csökkent a kormányban, mellette viszont egyes megaminisztériumok és az azon belüli hatalmas – tulajdonképpen a klasszikus minisztériumok méretét idéző – államtitkárságok tovább differenciálták a kormány működését, ezzel is erősítve a miniszterelnöki hatalom növekedését. A kormányzat hierarchikusabbá válásával pedig nagyobb lett annak lehetősége, hogy az egyes miniszterek kiemelkedjenek a kormányból.

A prezidencializálódó magyar kormányzati rendszer hosszabb távon a félprezidenciális jelleg irányába tolódhat. A hatalommegosztás szempontjából ugyanis átrendeződés történhet a legfontosabb szereplők között. A változások középpontjában pedig a miniszterelnök áll. A kormányfő 2010 után egyre jobban kiemelkedett a kormányból, nemcsak a helyettesei révén, hanem a csúcsmisztériumok létrehozásával is. A hatalmas minisztériumok élén álló politikai vezetők (mint stratégiai vezetők) közbülső tényezőként képesek elválasztani a kormányfőt a sok esetben államtitkári szinten lévő ágazati politikáktól. A közvetlen szakmapolitikai viták tehát elvben kevésbé terhelik le a kormány vezetőjét, aki így az ágazati problémák helyett az átfogó politikai kérdések felé tud fordulni.

Nemcsak a kormányon belüli átrendeződéssel nőhet meg a kormányfő szerepe, hanem a többi hatalmi ághoz fűződő viszony megváltozásával is. A félprezidenciális jelleg erősödésének további mutatója lehet a gyengébb államfő melletti egyre erősödő kormányfői intézmény. Nem utolsósorban pedig a törvényhozás és a végrehajtás viszonyának átalakulásából is létrejöhet egy sajátos belső hatalommegosztás a kormányon belül. Érdekes tendencia ugyanis, hogy a 2010-es kormányváltást követően a korábbiakhoz képest új szerep jut a törvényhozásnak a kormánypolitika megvalósításában.

Az első Orbán-kormány idején még az Országgyűlés háttérbe szorításával igyekeztek erősíteni a végrehajtó hatalom súlyát, a második Orbán-kormány hivatalba lépését követően azonban a törvényhozás munkája, szerepe nem csökkent, sőt elvégzendő feladatai inkább gyarapodtak. Ez természetesen összefüggésben áll a kormány mögött álló kétharmados parlamenti többség nyújtotta széles politikai mozgástérrel is. A miniszterelnököt parlamenti (akár kétharmados) többségre való támaszkodása szintén kiemeli a kormányból, hiszen politikai akarát akár a kormány teljes és közvetlen támogatása nélkül is képes lehet megvalósítani. A kormányfő látens fűziója a parlamenti többséggel sajátos hatalommegosztást

eredményezett a kormányon belül. 2010 után felerősödött a (fél)prezidencializációs jelensége a kormányfő, a kormány operatív irányítását végző elsőszámú helyettes és a kormány testülete között. A miniszterelnök és a miniszterelnök-helyettes között tervezett feladatmegosztás politikai súlyából fakadóan a francia államfő és kormányfő kapcsolatát is letükörözhette volna. Az eredeti tervekkel szemben azonban a miniszterelnök nem tudta magát elegendő mértékben kivonni az operatív irányításból, s az operatív helyettes sem vált kvázi kormányvezetővé.

A kormányzás prezidencializálódásával párhuzamosan zajló mediaizálódási folyamatokat tükrözte a második Orbán-kormány ügyrendje,¹⁰⁸ amely már a kormányzati döntések előkészítési szakaszában rendelkezett arról, hogy az előterjesztésnek már a döntés kommunikációjára vonatkozó javaslatot is tartalmaznia kell. A kormányzati kommunikáció új szintéren történő megjelenése mutatja, hogy a kormányzás is – már a döntéshozatali folyamat korábbi szakaszában – újabb szintérre helyeződik át, illetve azt is, hogy a szakmai elemek mellett egyre jelentősebb lesz a kormányzás kommunikációs oldala. A szűkebb értelemben vett kormányzással szemben egyre inkább előtérbe kerül a kormányzás menedzselésének prioritása. Ebben az új helyzetben a kormányfő sem képes korábbi szerepét kizárólagosan betölteni, és egyre jobban elszakadhat a mindennapi döntések síkjától.

2.3. A hatalommegosztás és a hatalomösszpontosítás értéke a rendszerváltozás utáni kormányokban

A kormányzati rendszerek működésének értékelésénél két fontos folyamatot összegezhethetünk. Egyrészt – a hatalommegosztás szemszögéből nézve – a hatalommegosztás alapértéke egyre kiterjedtebb formában valósul meg. A klasszikus hatalmi ágak elválasztásán túl a rendszerváltozás után a hatalommegosztás értéke a politikai rendszer újabb és újabb szintereiben kapott egyre növekvő szerepet. A hatalomgyakorlás látens „decentralizálása” mellett már az átmenet időszakában is fő célkitűzésként jelent meg a kormányozhatóság érdeke, amelyet például az Antall–Tölgyessy-paktum biztosított.

¹⁰⁸ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről.

1. táblázat

A rendszerváltozás utáni politikai rendszer alapjainak lerakása (1989–1998)

Hatalommegosztás érvényesülése	
Hatalommegosztás erősítése	Hatalomkoncentráció erősítése
- Az alkotmányos berendezkedés alapjai (például 1989. XXXI. törvény) - Széles jogkörű Alkotmánybíróság felállítása (1989. évi XXXII. törvény) és aktivista gyakorlata - Erősen decentralizált területi önkormányzati rendszer (1990. LXV. törvény) - Az ügyészség kormány alá rendelésének sikertelen kísérletei (1991, 1994–) - Független jegybank német mintára (1991. LX. törvény) - Funkcionális önkormányzatok (TB) (1991. évi LXXXIV. törvény) - Kisebbségi önkormányzati rendszer (1993. LXXVII. törvény) - Társadalmi, gazdasági érdekegyeztetés megerősítésének szándéka (1994 után) - Ombudsmani rendszer működésbe lépése (1995) - Erős függetlenséget biztosító médiaszabályozás (1996. I. törvény) - Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása (1997. LXVI. törvény)	- A kormányfő államfővel szembeni dominanciája (a négyigenes népszavazás következménye: 1990. évi XVI. törvény) - Konstruktív bizalmatlanság intézménye, némileg szűkülő kétharmados törvényi kör (az Antall–Tölgyessy-paktum eredménye: 1990. XL. törvény) - Kancellári típusú kormányzás kialakítása (például a MEH létrejötte a Minisztertanács Hivatalából 1990-ben) - A köztársasági elnök alkotmányos jogköreinek (szűkítő) értelmezése (például 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, 8/1992. (I. 30.) AB határozat, 36/1992. (VI. 10.) AB határozat) és ezzel szélesedő miniszterelnöki mozgástér

Forrás: a szerző szerkesztése

A hatalomösszpontosítást erősítő, az Antall-kormány idején megjelenő legkorábbi szerkezeti átalakításokat követően 1998 után egyre fokozódott a politikai igény a kormányzati hatalomkoncentráció maximalizálására. A 2010 utáni markáns változások pedig hosszabb távon szabják át a kormányzati rendszer működési keretét.

Mindenesetre a 2010-es kormányváltást követő időszak döntéseinek eredményeiből – általános konzekvenciák levonása nélkül is – egyértelműnek tűnik a fő tendencia. A hatalom decentralizálásának tendenciájával

szemben egyre újabb alrendszerekben mutatkozik a teljes koncentrációra való határozott törekvés. Így a hatalommegosztás és hatalomösszpontosítás értékeinek eltérő intenzitású váltakozásával szemben az utóbbi válhat a kormányzati rendszer prioritásává a működés során, ezzel pedig az utóbbi két évtized folyamatos átalakulásait zárójelbe tevő, a hatalomösszpontosítás dominanciájára épülő hatalomfelfogás alakíthatja át az egész rendszert a jövőben.

A hatalomdecentralizációt és a hatalomkoncentrációt jelző változások a rendszerváltozás utáni kormányzati ciklusokban változó intenzitással mutatkoztak meg. Az egyes kormányok alatt végbement meghatározó, döntően intézményi, illetve részben a hatalomgyakorlás formájában létrejött változások ciklusokon átívelő tendenciákat mutatnak. Ezek az intézményi átalakítások tekinthetők a hatalomkoncentráció, illetve a hatalomdecentralizáció irányába mutató jelentősebb változásoknak, azonban természetesen nem kizárólagos és nem azonos fajsúlyú változások. A hatalommegosztás érvényesülése szempontjából négy fő periódusra (1–4. táblázat) oszthatjuk fel a rendszerváltás óta eltelt közel három évtizedet.

Az új alkotmányos-politikai intézményrendszer alapjainak 1989-es lerakásakor a hatalommegosztást rendkívül szélesen értelmezték, egyfajta jogállami radikalizmus jellemezte az átmenet időszakát is, ami részben az első szabad választások után feltételezett kormányozhatatlansághoz is hozzájárult. Ez a széles körű decentralizáció nemcsak a legfontosabb hatalmi ágak egymáshoz való viszonyában valósult meg, hanem az egész alkotmányos intézményrendszerre is kiterjedt. Ennek ellensúlyozására – már 1989 őszétől kezdve – több területen is a hatalomkoncentrációt jelző intézményi átalakításokra került sor. A teljesen decentralizált kormányzati rendszer kiigazításaként a kormány és kormányfő hatalma erősödött a négyigenes népszavazás, majd az Antall–Tölgyessy-paktum következtében, később pedig – az alkotmánybíróági döntések hatására – az államfő és a kormányfő közötti hatalmi reláció letisztázása eredményeképp eldőlt, hogy az államfő nem a végrehajtói hatalom részese. Fontos intézményi változás volt – az Antall-kormány felállását követően – a Miniszterelnöki Hivatal létrejötte, megerősítése, a kancellári típusú kormányzati rendszer kiépítése.

Az alappillérek lefektetésén túl az első két ciklusban kezdték meg működésüket az új kormányzati rendszer legfontosabb intézményei. E közjogi megoldások jellemzően a legszélesebb értelemben biztosították a hatalomdecentralizációt a politikai rendszeren belül. Habár az alkotmány nem foglalkozott explicit módon a hatalommegosztással, az a rendszerváltozás utáni két

évtizedben mégis egyre szélesebb körben épült ki, hasonlóan a kormányzati rendszer egyre tágabb értelmezési szintjeihez, a hatalmi ágak intézményi struktúrájától az egész politikai rendszerig és az azon kívüli területekig.

2. táblázat

Kiigazítások időszaka a hatalomkoncentráció irányába (1998–2002)

Hatalommegosztás érvényesülése	
Hatalommegosztás erősítése	Hatalomkoncentráció erősítése
Az ügyészség kormány alá rendelésének sikertelen kísérletei (1998 után)	- Funkcionális típusú (TB-) önkormányzatok megszüntetése, kormány alá rendelése (1998. évi XXXIX. törvény) - Kancellári típusú kormányzás megerősödése (a MEH élére miniszter kinevezése, referatúrák rendszere stb.) - Prezidencializálódó kormányzás, vezérdemokrácia jelensége (1998-tól) - Szűkülő ellenzéki mozgástér, az Országgyűlés szerepsőkkenése (1999-től)

Forrás: a szerző szerkesztése

A legfontosabb alkotmányos intézmények közé tartozott az alkotmánybíróság, amelynek a rendszerváltozás környékén még nemzetközi viszonylatban is rendkívüli széles jogköre lett, valamint a széles függetlenséget biztosító jegybanktörvény, települési önkormányzati rendszer, majd később a funkcionális önkormányzati,¹⁰⁹ valamint a nemzeti kisebbségi önkormányzati rendszer. A korábban létrehozott ombudsmani intézmény esetében az első biztosok beiktatására csak 1995-ben kerülhetett sor.

A gazdaság működése területén 1994 után az akkori kormány már a programjában is nagy hangsúlyt helyezett a Társadalmi-Gazdasági Magállapodás (TGM) megvalósítására. Ebben a ciklusban állt fel a közmédiumok

¹⁰⁹ Az úgynevezett TB-önkormányzatokat 1993-ban még közvetlenül választották, négy évvel később pedig már csak az Országgyűlés delegálta a tagjait.

kormányzattól való függetlenségét elvben biztosító intézményrendszer is. Ehhez az időszakhoz kötődik továbbá az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása is, amely a bírói hatalmi ág számára még inkább biztosította a függetlenséget – főként a többi államhatalmi szereplő működésétől.

A hatalom decentralizációját széleskörűen biztosító intézményrendszer kiépülését követően 1998 után ellentétes irányú kiigazításokra került sor kormányzati rendszer különböző dimenzióiban. Ezeknek egy része ekkor még nem jelentett *de iure* is átalakítást, többségében a meglévő intézményi kereteken belül hozott eltolódást – főként a hatalomgyakorlás módjában, elsősorban a Miniszterelnöki Hivatal révén.

Ennél is jelentősebb változások voltak a közjogi szabályozás átalakítása nélkül elindult folyamatok az 1990-es évek végén, amelyek – hasonlóan több európai országban tapasztalt tendenciához – a törvényhozás általános szerepcsökkenését jelezték, például a végrehajtás feletti ellenőrzés területén. Ennek egyik fontos állomása volt 1999-ben a háromhetes ülésezési rendre történő áttérés. Összességében ehhez az időszakhoz kötődik a kormányzás prezidencializálódásának hazai megjelenése.

A két cikluson keresztül tartó baloldali kormányzás időszakában az ellentétes folyamatokat erősítő intézményi és működésbeli változások párhuzamosan jelentek meg. Több területen úgy nőttek a hatalomdecentralizáló hatások, hogy a már régóta változatlanul működő jogszabályi kereteken belül történtek komoly változások a gyakorlatban. Nőtt például a közvetlen demokrácia szerepe a belpolitikai kérdésekben. 2004-ben az úgynevezett kórházprivatizációról, valamint a kettős állampolgárságról, 2008-ban pedig a vizitdíjról, a kórházi napidíjról és a képzési hozzájárulásról tartott népszavazások – függetlenül az eredményességüktől – már önmagukban is jelentős hatással voltak a hatalommegosztás érvényesülésére, hiszen erősen befolyásolhatták a későbbi országgyűlési választási eredményeket is.

Fontos változásokat hozott a törvényhozás és a végrehajtás kapcsolatában az államfő jelölési gyakorlatának átalakulása 2006-tól, Sólyom László időszakában, az ombudsmani intézményrendszer pedig 2007-től gyarapodott a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa tisztséggel, amelyet az általános helyettesi poszt megszüntetésével párhuzamosan hoztak létre. Ebben az időszakban kezdte el működését a Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsa (MKKT) is. Az eredetileg vétőjoggal rendelkező intézmény (Országgyűlés Költségvetési Hivatala) felállítása helyett csupán éppen az ombudsmanhoz hasonló eszközrendszerű Költségvetési Tanács jött létre ekkor. Hatalmas változás volt a hatalommegosztás szempontjából,

hogy az teljesen más, új területeken megjelent, például a kormányzat szuverenitásának a nemzetközi, szupranacionális térbe történő átszivárgása, elsősorban az európai uniós csatlakozás következtében.

3. táblázat

Kettős hatások időszaka (2002–2010)

Hatalommegosztás érvényesülése	
Hatalommegosztás erősítése	Hatalomkoncentráció erősítése
- Szuverenitáscsökkenés nemzetközi szervezetek irányában (elsősorban az EU-s csatlakozással, például a 2004. évi XXX. törvény) - Közvetlen demokrácia szerepének erősödése, direkt politikai hatása (2004, 2008) - Államfői szerepfelfogás átalakulása a jelölési gyakorlatában (2005–2010) - Specializálódó ombudsmanni rendszer (Jövő Nemzedékek Biztosa, 2007. évi CXLV. törvény) - Költségvetési Tanács felállítása (2008. évi LXXV. törvény)	- Központi kormányzati koordináció további erősödése (2002-től a MEH további létszámbeli, funkcionális, szervezeti bővülése) - Úgynevezett „informális hatalmi központok erősödése” 2004-től - A kormányzás további centralizálása (szervezeti működési rend szempontjából), a miniszterelnöki elv erősödése (2006. LVII. törvény) - Fejlesztéspolitika körüli intézményrendszer (2006-tól)

Forrás: a szerző szerkesztése

Hiába kritizálták a MEH korábbi növekvő szerepét, a kormányzatban betöltött privilegizált szerepe összességében továbbra is megmaradt, sőt a későbbiekben nőtt is. A kormány és a miniszterelnök kormányzati döntéshozatalban játszott szerepe a két Gyurcsány-kormány alatt szintén nőtt. 2004 után a kormányon belüli informális hatalmi körök kialakulásával, erősödésével¹¹⁰ csupán *de facto*, 2006-ot követően viszont már *de iure*, közjogi erejű változások is történtek. A fejlesztéspolitika körüli intézményrendszer átalakítása (Nemzeti Fejlesztési Tanács, Fejlesztéspolitikai Irányító Testület stb.) szintén a kormányfő és egy szűkebb kormányon belüli, illetve melletti csoport hatalmi centralizációját eredményezte.¹¹¹

¹¹⁰ GALLAI–LÁNCZI 2008, 50–53.

¹¹¹ IZMINDI 2009, 52–54.

4. táblázat

Paradigmaváltás időszaka a hatalomgyakorlásban (2010 után)

Hatalommegosztás érvényesülése	
Hatalommegosztás erősítése	Hatalomkoncentráció erősítése
• Központosított ombudsmani rendszer (2011. évi CXI. törvény) • Költségvetési vétő, Költségvetési Tanács átalakítása (2012) • Sarkalatos törvényhozási tárgykörök bővülése (2012-től) • Növekvő mandátumhossz, illetve a megválasztáshoz szükséges többség egyes közjogi méltóságoknál (2012) • Országgyűlési és önkormányzati ciklus szétválása (2014 után)	• A kormányzati struktúra centralizálása (integrált tárcastruktúra: 2010. évi XLII. törvény) és a miniszterelnöki elv erősödése (intézményesített kormányfőhelyettesek stb., 2010) • A kormányzati koordináció további központosulása (KIM, Miniszterelnökség 2010-től) • Országgyűlés működésének átalakulása (jogalkotási folyamat, frakcióalakítás; 2010-től) • Médiaszabályozás átalakítása (2010. évi CLXXXV. törvény) • Alkotmánybíróság átalakítása (2011. évi CLI. törvény) • Területi önkormányzati rendszer átalakítása (2011. évi CLXXXIX. törvény) • Új önkormányzati és országgyűlési választási rendszer (2010. évi L. törvény; 2011. CCIII. törvény; 2013. évi XXXVI. törvény) • Közvetlen demokrácia szerepének gyengülése (2012-től) • Személyi változások a közjogi méltóságoknál az új alaptörvénnyel (2012)

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2010-es választásokat, illetve az alaptörvény 2012-es hatálybalépését követően ugyan nem történtek rendszerváltás mértékű átalakítások, de egyes területeken az alkotmányos-politikai rendszer alapjait is érintő, jelentékeny közjogi kiigazításokra került sor. Az intézmények szerkezeti és működésbeli átalakításainak jelentős része – habár nem kizárólagosan – jellemzően a hatalomkoncentráció irányába mutat. Fontos viszont, hogy a változások jelentős része a korábbiakkal szemben már alkotmányos szinten zajlott le.

A hatalommegosztás elméleti megfogalmazását illetően is átalakulások zajlottak. 1989-ben az alkotmányos rendszer alapelemei közé nem került be

konkrétan a hatalommegosztás mint államszervezeti elv. Az akkori alkotmány 19. §-a a hatalommegosztással szemben éppen az Országgyűlésnek a többi alkotmányos intézmény feletti főhatalmára fókuszált. A hatalommegosztást – vagy éppen annak nyomatékosabb formáját jelentő hatalmi ágak elválasztását – először a 31/1990-es alkotmánybíróági határozat karolta fel.¹¹² A hazai alkotmányos megoldás megfelelt az európai mintáknak, hiszen azok alkotmányos berendezkedései főként az angol parlamentarizmus hagyományára támaszkodva alakultak ki, szemben az Amerikai Egyesült Államok – hatalmi ágak elválasztására épülő – megoldásával. 2012 után viszont közjogi szintre emelték, hiszen az új alaptörvény már *expressis verbis* kimondja, hogy „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”.¹¹³

Az intézményi változások többsége a hatalom összpontosítását erősítő átalakítás volt. Az egyes intézményeknél eltérő intenzitású volt a módosítás mértéke, néhány esetben pedig a változtatás iránya is kettős volt, az egyes mutatók jelezhettek akár decentralizációt, akár koncentrációt. Az alkotmányos rendszer egésze szempontjából a legjelentősebb mértékű átalakítás az Alkotmánybíróságot érte; jogköre, működése, összetétele egyaránt sokat változott.¹¹⁴

A miniszterelnök kormányon belüli erősödő pozíciója mellett az intézményesített miniszterelnök-helyettesi poszt is ezt a centralizáló tendenciát erősítette. A kormányfő körüli hatalomösszpontosítást erősítette az általános kormányzati koordinációt végző minisztériumi rendszer átalakítása is, mint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) létrehozása, illetve a Miniszterelnökség megszületése, de hasonló következményekkel járt a kormányzati struktúra koncentrálása az integrált tárcastruktúra létrehozásával.

¹¹² POKOL 2003, 103–114.

¹¹³ C) cikk.

¹¹⁴ A legelső és talán legjelentősebb változás – az államadósság mértékével összefüggésben – a közpénzekkel kapcsolatos felülvizsgálati jogkörének szűkítése. Az utólagos normakontroll esetében megszűnt az *actio popularis*, viszont normakontrollt kérhet néhány közjogi intézmény vezetője, ami a presztízszüket növeli. Az *actio popularis* helyett bevezették a bírósági ítélet alkotmányossági felülvizsgálatát. Ezzel a feladatbővítéssel indokolták a testület létszámbővülését is. Az ezzel együtt járó új bírójelölési és rekrutációs folyamatok, valamint az elnök országgyűlés általi megválasztása a gyakorlatban mind-mind gyengítik az intézmény ellenőrző szerepét.

Az alkotmányos intézmények szintjén a közvetlen demokráciát érintő átalakítások is a hatalomkoncentrációt erősítették, hiszen csökkentették a népszavazások kiírásának valószínűségét. Ezen intézmény működetésének gyakorlati tapasztalatai is hasonló képet mutatnak.¹¹⁵

A népszavazás rendszerének módosításánál mégis sokkal jelentékenyebb változás volt az országgyűlési és az önkormányzati választási rendszer¹¹⁶ átalakítása, amely egyértelműen növelte az amúgy is erősebb politikai pártok mandátumszerzési lehetőségét.¹¹⁷ A területi önkormányzati rendszer – európai viszonylatban is – erőteljesen decentralizált rendszerét több szinten is átalakították. A költségvetési források csökkenése hosszabb távú tendencia az utóbbi évtizedekben. 2010-et követően széles körben vontak el feladatköröket a megyei és települési önkormányzatoktól,¹¹⁸ például a hulladék- és településgazdálkodás, az energiaellátás, a tömegközlekedés, az oktatási és nevelési intézmények, illetve az egészségügyi, kulturális, közművelődési intézmények területén. A központi költségvetés egyszeri – településenként változó mértékű – adósságátvállalásával viszont jobban letisztult a több évtizede tartó egyenlőtlen viszonyrendszer, ami a kötelezően ellátandó feladatkörök és az azokhoz kötődő (alul)finanszírozottság között húzódott. Megemlítendő még a monetáris politika területe, ahol a jegybank belső működését, szerkezetét alakították át,¹¹⁹ ezzel is szélesebb utat nyitva a mindenkori kormányzat növekvő befolyása számára.

Egyes szerzők pedig már egyenesen a domináns pártrendszer 2010 óta tartó kibontakozásáról beszélnek.¹²⁰ A domináns pártrendszer kialakulása és stabilizálódása egyértelműen a hatalomösszpontosítás irányába mutató folyamatok egyik legfontosabb oka lehet.

¹¹⁵ Ezt bizonyítják a sikertelen népszavazási kísérletek is 2010 után. Az új szabályozás szerint például az LMP már nem tudta az elégséges számú aláírást összegyűjteni 2012-ben, de számos botrányokkal tarkított esemény is történt, mint például a „vasárnapi boltzár” témájában tervezett népszavazási kezdeményezés esetében 2016-ban.

¹¹⁶ Lásd részletesebben a 2010-es önkormányzati választások gyakorlati hatását az eredmények tükrében Dobos 2011, 61–83.

¹¹⁷ Ez 2014-et követően is igaz maradt, még akkor is, ha a jelöltindulási küszöbököt és a mandátumszerzést illetően az önkormányzati választási rendszer egyes szintjeiben közben lazítottak a korábbi feltételeken.

¹¹⁸ KÁKAI 2015, 207–211.

¹¹⁹ Bővítették a Monetáris Tanács tagjainak és az alelnökök számát is. Mindezeket a változásokat a hazai mellett nemzetközi kritika is érte, például az Európai Központi Bank (EKB) részéről.

¹²⁰ HORVÁTH–SOÓS 2015, 274.

Születtek azonban olyan változások is 2010 után, amelyek a hatalomdecentralizációt erősítették. A Költségvetési Tanács például elvi vétőjogot kapott a költségvetés területén, összetételében pedig átszabták az intézményt. A sarkalatos törvényhozási területek szakpolitikai területekre történő kiterjesztése hosszabb távon szintén a mindenkori kormányzati többség mozgásterét szűkítő, antimajoritánus változás. Hasonló jelenség volt az egyes közjogi intézmények átalakításánál a mandátumhossz változása. A legfontosabb közjogi intézmények vezetőinek jelentős részénél – például az alkotmánybírák, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke esetében – harmadával vagy felével is nőtt mandátumuk hossza. A kormányzati ciklusokon – időben egyre messzebb – átívelő megbízatások hosszabb távon még jobban növelik ezen intézmények alkotmányos ellensúly szerepét. Több intézmény esetében ráadásul nőtt is a vezető megválasztásához szükséges parlamenti támogatottság mértéke. A legfőbb ügyész és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (valamint a Médiatanács) elnöke magválasztásához kétharmados többség kell. Az országgyűlési és az önkormányzati mandátum elcsúsztatása hosszabb távon szintén több ellenzéki önkormányzati testület létrejöttét eredményezheti, növelve az ellenpólus szerepét.

Vegyes képet mutat az ombudsmani rendszer átalakítása. Elsőre úgy tűnhet, hogy a differenciált rendszer centralizálása szintén a kormányzati többségi elvet erősíti, részleteit szemlélve mégis színesebb képet kapunk, amihez az új és a régi intézményrendszert mélyebb kontextusban érdemes összehasonlítani. Egyik nézőpont szerint a korábbi fragmentált rendszer hierarchizálása alapvetően hatalmi koncentrációt jelez, viszont fordítva is igaz lehet, hiszen az alapvető jogok biztosa intézményrendszerének centralizáltabb struktúrája csökkentheti a hatásköri átfedéseket. Az intézmény erősebb ellenpólust jelenthet a hatalommegosztás rendszerén belül, például az alkotmányos normakontroll eszköze miatt is, amely az ellenőrző funkcióját növeli a korábban az Alkotmánybíróság esetében működő *actio popularis* megszüntetését követően.

A rendszerváltozás utáni korszakot vizsgálva megállapítható, hogy az átalakítások mélységét, minőségét tekintve a hatalommegosztást érintő módosítások több hullámban, eltérő intenzitással, változó irányból érkeztek. Miközben közjogi berendezkedésünk szélsőségesen decentralizált alapokról indult az 1980-as évek végén, addig egy évtizeddel később guvernamenta-lista irányú finomítások történtek, 2010-től pedig sokkal határozottabban erősítették a demokrácia többségi modelljét az átalakítások. A helyzet

azonban jelenleg kettős. A majoritánus jellegű változások ugyan jelentősebbek, viszont számos hatalommegosztást erősítő intézkedés is történt. Habár a 2010 és 2014 után stabilizálódó politikai erőviszonyok közepette a közjogi változásokat, új rekrutációs folyamatokat generáló kormányzati aktorok szempontjából egyértelmű hatalomkoncentráció zajlott le, hosszabb távon – más pártösszetételű kormányzat esetében – viszont akár jobban is érvényesülhet a hatalommegosztás. Azaz nem „számolták fel” a hatalommegosztást, még akkor sem, ha erős elfordulás történt a rendszerváltozás környéki jogi konstitucionalizmustól, alapjogi fundamentalizmustól és a klasszikus parlamentáris kormányzástól is. A rendszer instabilitását okozhatja viszont, hogy a váltakozó politikai erőviszonyok mellett egyre jobban kilenghet annak működése a hatalomdecentralizáció és -koncentráció között. Körösényi a hatalomgyakorlás módjában beállt változások miatt egyenesen rezsimváltásról beszél.¹²¹

A hatalommegosztás rendszerét érintő permanens strukturális változások elérték az alkotmányos intézményrendszeren túli területeket is. Alapvető törésvonalak rajzolódnak át, újraértelmeződik a politikai és a gazdasági létszféra közötti viszonyrendszer vagy éppen a technokrata vs. politikai legitimitáció¹²² kérdésköre. Miközben a hatalomgyakorlás többségi jellege erősödik, a jelenlegi kormányzati hatalmi kör hosszabb távon akár – kétharmados többség hiányában, a hatalomkoncentráló intézkedések gyarapodása ellenére – a saját mozgásterét is szűkítheti a beépített kétharmados ellensúlyok, illetve személyzeti politika következtében. Mindez később akár – egyelőre még nem látható – látens politikai, esetleg közjogi konfliktusokat okozhat.

Míg a klasszikus váltógazdálkodás mellett decentralizáltabbá válhat az intézményrendszer működése, például az eltérő ideológiai háttérű közjogi intézmények vezetőinek „kohabitációja” miatt, addig a domináns pártrendszer esetében a hatalomkoncentrációt erősítő hatalomgyakorlás megmaradhat. 2018 után az egymást követő harmadik kétharmados győzelemmel a domináns pártrendszer stabilizálódásának lehetősége erősödött, ami pedig továbbra is a hatalomgyakorlás majoritánus jellegét erősíti.

¹²¹ KÖRÖSÉNYI 2015, 105–107.

¹²² Több terület közül – az alkotmányos intézményrendszer szempontjából – a legfontosabb az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti szupremáciaharc az alkotmányozás területén, amit végül az alaptörvény negyedik módosítása zárt le.

3. A magyar kormányok belső működése

A kormány definiálására számos meghatározás szolgálhat. Ha csak közigazgatási szempontból tekintenénk rá, akkor leírható úgy, hogy „[a] kormány a közigazgatás csúcsán elhelyezkedő, kormányzati tevékenységet végző, a közigazgatási szervek tevékenységét irányító, igazgató és koordináló szerv”.¹²³

Politológiai szemszögből nézve a kormánynak egy másik fontos funkciója is kitűnik. A kormány ugyanis a politikai élet középpontjában áll, s egyszerre válik mind a politikai intézményrendszer, mind pedig az állami döntéshozatal központi szereplőjévé.¹²⁴ A hatalommegosztás elvéből kibontva a kormányzás kettős természete alapján a kormány „a végrehajtó hatalom csúcsszerve, amely egyrészt kormányzati tevékenységet végez, másrészt pedig irányítja a közigazgatást mint annak legfelsőbb, általános hatáskörű szerve”.¹²⁵

3.1. A kormány elnevezései és tagjainak rekrutációja

A mindenkori kormány elnevezése – alapvetően a politikai rendszerben bekövetkezett átalakulások függvényében – gyakran változott a polgári kormányzás kialakulása óta. A dikasztériális rendszerből létrejött felelős magyar kormányt általában Minisztériumnak, illetve később Összminisztériumnak hívták, ennek megfelelően – a tényleges mai terminológia szerinti – minisztériumokat pedig osztályoknak nevezték. A kormány és a minisztérium kifejezés mégis egymás mellett volt párhuzamosan használatos. A dualizmus időszakában a Minisztertanács terminus volt az egyik legelterjedtebb, az 1918-as népköztársaság idején a Kormány elnevezés volt elfogadott, de

¹²³ FICZERE 2000, 146.

¹²⁴ KÖRÖSÉNYI–TÖRÖK–TÓTH 2005, 371.

¹²⁵ DUDÁS–HAZAFI 1996, 37.

újonnan felállított minisztériumokról rendelkező néptörvények – a kormány mellett párhuzamosan – használták a Nép kormány kifejezést is.

Az 1919-es proletárdiktatúra során – kifejezve az új rendszer jellegét – a végrehajtás csúcsszervét Forradalmi Kormányzótanácsra nevezték át. A két világháború közötti időszakban természetesen visszatértek a Kormány, illetve ezzel párhuzamosan továbbra is a Minisztertanács kifejezésekhez.¹²⁶ 1944 decemberében az Ideiglenes Nemzetgyűlés által megválasztott intézmény – annak provizórikusságát hangsúlyozva – az Ideiglenes Nemzeti Kormány elnevezést kapta. Az 1945-ös őszi választások után megint a Kormány kifejezést használták,¹²⁷ egészen az újabb rendszerváltózig, 1949-ig. Ezt követően terjedt el a Kormányt hivatalosan is felváltó Minisztertanács elnevezés.¹²⁸

Az 1956-os forradalom és szabadságharc leverését követően a rövid ideig ismét visszatérő Kormány kifejezést – a kádári új politika jegyében – a Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány elnevezés váltotta. Az alkotmányban ettől függetlenül benne maradt a Minisztertanács kifejezés is mint az államigazgatás legfelsőbb szerve. Végeredményben a két terminológia 1972-ig azonos értelemben váltakozva volt használatos.¹²⁹ Az 1972-es átfogóbb alkotmánymódosítást követően (I. törvény) a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa névre keresztelték át, kifelé, a nemzetközi életben viszont hivatalosan a Kormány megnevezést használták. A rendszerváltás során¹³⁰ a Magyar Köztársaság Kormánya, azaz egyszerűen a Kormány, 2012-t követően – az állam új elnevezésével párhuzamosan – a Magyarország Kormánya lett a hivatalos titulus.

A magyar kormányok igen eltérő képet mutatnak tagjaik politikai háttere alapján is. Alapvetően más funkciója van a politikán kívülről érkező

¹²⁶ A hivatalos terminológiában – úgymint a jogszabályokban (például 1920. I. törvény) – mindig használatos volt a felelős magyar minisztériumnak a kormány szinonimájaként történő használata.

¹²⁷ Habár a minisztérium kifejezés még ekkor sem kopott ki teljesen, az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1945. XI. törvénycikk 12. §-a szerint például: „A kormány a Nemzetgyűlés megalakulásától kezdődően mint magyar felelős minisztérium működik tovább.”

¹²⁸ A tanács szó itt már nem a korábbi magyar hagyományokból, hanem a szovjet minta követéséből táplálkozott.

¹²⁹ ÁDÁM 1972, 609.

¹³⁰ Az 1989. évi XXXI. törvény VII. fejezete még a Minisztertanács címet viseli, s tagjainak felsorolásánál [33. § (1)] még csak zárójelben használja a Kormány kifejezést.

(ügynevezett szakértő) miniszterekből, illetve a kifejezetten pártpolitikusokból rekrutálódó testületeknek. Kevés olyan kormány működött Magyarországon – az elmúlt több mint másfél évszázad alatt –, amely nem klasszikus politikai testület volt.

Egyik kivételes példa erre a Fejérváry Géza vezette ügynevezett darabontkormány, amely hivatalnokkormányként működött. Másik – a korszak pártpolitikájától részben mentesülő testület – a Németh Miklós vezette ügynevezett szakértői kormány volt, elsősorban regnálásának második felében. Az előbbi esetében éppen a parlamentarizmus alapvető értéke, a felelős kormányzás hiányzott, mivel parlamenti többség, sőt komoly támogatás nélkül, oktrojált módon került hatalomra.¹³¹ A Németh-kormány viszont – a szocialista politikai rendszerrel szemben – működésében és a kormány-parlament kapcsolatrendszerében a parlamentáris politikai rendszer jegyeit kezdte egyre inkább magára öltetni. A széteső állampárt és az újonnan formálódó ellenzéki csoportok átmeneti időszakában a hagyományos plurális demokratikus politikai berendezkedéshez képest mégis jelentősen függetleníteni tudta magát a törvényhozástól, amely biztos „szavazógépezetként” működött az 1989-es alkotmányozás során. A parlamenti pártpolitizálástól való relatív függetlenedés következtében erősödött a „szakértő” kormánytagok pozíciója a kormányban. Ráadásul ezzel párhuzamosan természetesen felértékelődött a minisztériumi apparátus munkája a kormányzati döntéshozatalban, akik befolyásától távolodva a kormány igyekezett saját szakértői politikusaira támaszkodni. A jelző tehát elsősorban ezeknek köszönhető, nem pedig a nem pártpolitikus kormánytagok arányának.

A polgári rendszer korai időszakaiban két jellemző karrierutat követően lehetett miniszterré válni. Egyrészt a klasszikus politikusi karrier után: mindenekelőtt az országos politikai életből, többéves parlamenti politizálást követően. Másrészt a közigazgatás számarlétráját végigjárva minisztériumi felsővezetői, majd államtitkári pozícióból juthattak miniszteri bársonyszékbe a klasszikus értelemben szakértőnek számító politikusok. Természetesen a kormányzati munka átpolitizálhatta őket, és később egykori szakpolitikusok parlamenti képviselővé vagy akár miniszterelnökké is válhattak, amint például Wekerle Sándor, az első polgári származású miniszterelnök pályafutása is mutatja. A két világháború között pedig már szinte

¹³¹ A közélet egyes résztvevői a szakértői kormányok küldetéséhez hasonló reménnyel tekintettek a darabontkormányra, amikor például a választójogi kérdés megoldását várták el.

elvárták a szakértői területről érkező kormánytagoktól a kormányzópártba történő belépést, így a kormányban javarészt mindenki pártpolitikussá vált.¹³²

A kormányok személyi összetétele a szocializmus alatt meglehetősen vegyes volt. A szocializmus első időszakában a politikai háttér, a megbízhatóság kizárólagossága érvényesült a szakmai érdekekkel szemben. A kormány vezetését, valamint az elnökhelyettesi pozíciót, illetve néhány fontosabb tárca vezetését mindig jelentősebb pártpolitikus töltötte be, de az egyes szaktárca élén egyre nagyobb arányban kezdtek megjelenni az inkább szakmai háttérük miatt kormányzati pozíciókba kerülők.¹³³

Később, a konszolidált Kádár-korszakban az egyes szakminiszterek az ágazati érdekek kijáróivá váltak, és elsősorban a befolyásosabb kormánytagok, elnökhelyettesek esetében volt jellemző a KB-, illetve PB-tagság. Viszont hasonlóan más területekhez, a vezető pozíciók betöltése elképzelhetetlen volt az MSZMP-tagság nélkül, a szocialista korszak kormánytagjai szinte elkerülhetetlenül egyben párttagok is voltak.

A rendszerváltozást követően koalíciós kormányok jöttek létre, emiatt a tárcák elosztásában fontos szerepet töltöttek be a választási eredményt valamilyen formában tükröző arányok. Az adott politikai erők kormányon belüli befolyását az általuk irányított tárcák száma és súlya határozza meg. A politikai zsákmányszerzés természetének megfelelően a koalíciós erők legfontosabb vezetői kormánytagsággal is rendelkeztek a rendszerváltozást követően.¹³⁴

Ezek a kormányok mind politikai kormányoknak tarthatók akkor is, ha közülük voltak, amelyek kifejezetten szakértőiként aposztrofálták magukat.¹³⁵ A magyar közjogi berendezkedés a szakértői kormány fogalmát amúgy

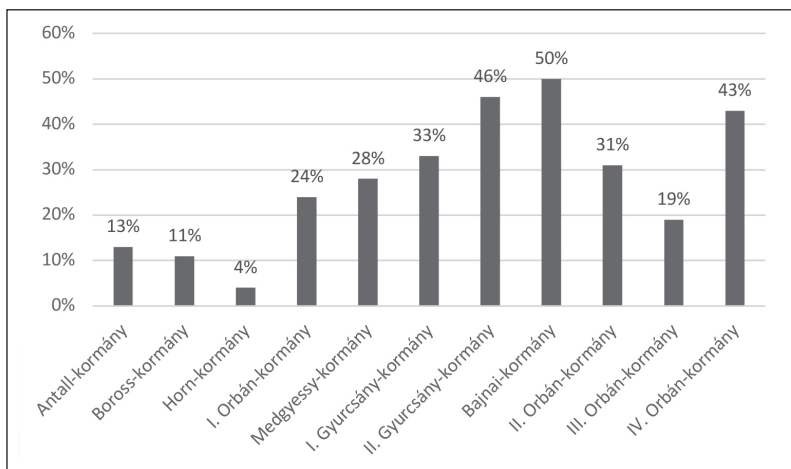
¹³² A kivételek közé tartoztak például egyes külügyminiszterek, illetve elsősorban a honvédelmi miniszterek a háborús időszakokban, akik kifejezetten diplomata, valamint katonai pályáról érkeztek a tárcák élére, és később sem keveredtek bele a pártpolitikába.

¹³³ DUNAY 1988, 27.

¹³⁴ Az Antall-kormányban Surján László, a KDNP elnökeként, Nagy Ferenc József, az FKgP elnökeként vállalt kormányzati pozíciót. A Horn-kormányban Kuncze Gábor, az SZDSZ miniszterelnök-jelöltje volt tagja. Az Orbán-kormányban Dávid Ibolya a miniszteri pozícióval a háta mögött, fél évvel a kormány felállítását követően az MDF elnöke lett, Torgyán József pedig az FKgP elnökeként szintén kormányzati pozícióra vállalkozott, és a kormányból történő kilépése 2001 elején a koalíciós erők közötti hatalmi átrendeződést is jelezte. 2002 után pedig Magyar Bálint, Kóka János, majd Fodor Gábor a kisebb koalíciós partner vezetőjeként váltak a kormány tagjává.

¹³⁵ A Horn-kormány esetében az átmeneti időszak szakértői kormányzásának imázsát vették elő, habár éppen a leginkább pártpolitikus kormány volt, legalábbis ami a kormányzati szerepet vállaló személyek párttagságát illeti.

sem ismeri, csak a politikáit. Míg egyes baloldali kormányok szívesen használták a szakértői kifejezést, legutóbb a Bajnai-kormány, amelynek vezetője pártonkívüli volt, addig utódja, Orbán Viktor 2010-ben egyértelműsítette, hogy kormánya politikai testület lesz, annak ellenére, hogy több pártonkívüli miniszter is a kabinet tagjává vált.



1. ábra

Párttagsággal nem rendelkező politikusok aránya a rendszerváltás utáni magyar kormányokban

Megjegyzés: A regnálásuk alatt a testületbe bekerülő összes minisztert számításba vettük, kivéve a negyedik Orbán-kormányt, amelynél a magalakulásakor fennálló helyzetet tükrözik az adatok. Az operacionalizálás során az adott ciklusban időközben valamelyik pártba belépett politikusokat már a párttagsággal rendelkezők közé számítottuk. A második Orbán-kormánytól működő integrált tárcastruktúra miatt nehezebb összehasonlítani az adatokat a korábbiakkal, hiszen a miniszterek száma is kevesebb, a korábbi tárcavezetői feladatokat pedig sok esetben államtitkárok vették át.

Forrás: a szerző szerkesztése

1998-tól kezdve kormányról kormányra követhető a pártonkívüli politikusok folyamatosan növekvő aránya. Ez a folyamat viszont nem a politikai kormányzástól a szakértői felé történő elmozdulást jelzi, hanem éppen fordítva. A korábban pártokhoz szervezetileg nem kötődő személyek kormányba

emelése egyértelműen a miniszterelnökök kormányból történő kiemelkedését segítette elő. A kormányfő célja ezzel saját legitimitásának erősítése, az akár versenytársként is szóba jöhető, erősebb párttámogatottsággal bírók háttérbe szorítása, valamint általában a pártoktól való függetlenedésének elősegítése. A miniszterelnök így egyre koncentráltabb hatalmat alakíthat ki maga körül, ami a prezidencializálódás folyamatát erősíti tovább.

3.2. A kormány működése a rendszerváltozás előtt

A magyar kormány elnevezései tehát – a politikai változásokkal párhuzamosan – folyamatosan változtak az évtizedek során. A hivatalos elnevezések mellett már 1848-tól Kormány volt a neve a mindennapi nyelvvezetben, viszont a miniszterek testületi szervét működésében Minisztertanácsnak nevezték.¹³⁶ A két kifejezés eredetileg váltakozó használata is jól tükrözi a kétfajta megközelítést, amely szerint vizsgálhatjuk a végrehajtás csúcsszervét. A kormány testületként egyrészt statikus állapotban lévő szerv, másrészt mint minisztertanács működésben lévő intézményként funkcionál. Ezen kettős jelleg figyelembevételével tekintjük át röviden a magyar kormányok működésének több mint másfél évszázados történelmét, hiszen utóbbi oldala mutatja meg a tényleges szociológiai karaktereit, belső differenciáltságát.

Az első független, felelős magyar kormány 1848-ban, a polgári fejlődés eredményeképpen született meg. A felelős magyar kormány működését mindenekelőtt az 1848. évi III. törvénycikk, illetve a későbbiekben maga az alkotmányos gyakorlat alakította.¹³⁷ Olyan többségi kormányzás

¹³⁶ CSIZMADIA 1983, 161.

¹³⁷ 1848-ban nagy vita alakult ki Madarász László és Deák Ferenc között az új rendszer alkotmányos legitimitációjáról. Madarász – a jogilag még hatályban lévő alkotmányra hivatkozva – II. Ulászló 1507. évi törvényeinek alkalmazását indítványozta, ezzel is a jogfolytonosságra kívánta helyezni a hangsúlyt. Az 1507. évi V. törvénycikk megerősítette a korábban felállított magyar tanácsosi rendszert, a tanácsosok véleményének kötelező kikérését, továbbá az Országgyűlés jogát a tanácsosok felelősségre vonására, ha azok rossz tanácsokat adnának. Az utóbbiból valós gyakorlat soha nem lett. Végül Deák elképzelése kapta meg a támogatást, amely szerint nem a *corpus iuris* elavult részére kell hivatkozni, hanem a miniszteri felelősség új szabályozását kell megteremteni. Ennek eredménye lett az 1848. III. törvénycikk (POLNER 1893, 84–85.).

jött létre, ahol a hatalmat az államfő és a kormány együtt gyakorolta.¹³⁸ A törvény rendezte a kormány és az Országgyűlés kapcsolatát is. Eszerint a miniszterek részt vehettek az Országgyűlés mindkét házának munkájában, viszont ha meghívták rá őket, akkor kötelesek is voltak elmenni. Fontos eleme a két hatalmi ág kapcsolatában, hogy a kormány ekkor még nem rendelkezett önálló jogalkotási hatáskörrel, csak a kormányfő adhatott ki rendeleteket a kormányszintű feladatok megvalósítása érdekében.¹³⁹

A Minisztertanácsban az elnöklés joga elvben a királyt vagy a nádort illette meg, s csak ezek távollétében a miniszterelnököt. Mivel az 1867. évi VII. törvénycikk megszüntette a nádor helytartói minőségét, a Minisztertanácsban az elnöki tisztelet kivételesen az uralkodó, rendesen, általános esetben pedig a miniszterelnök tölthette be, s ugyan tagjai közé tartozott az összes miniszter, a közös miniszterek ki voltak zárva.¹⁴⁰ A király, és később pedig a kormányzó, államfőként, a végrehajtó hatalom részeseként a kormánnyal együtt, azon keresztül gyakorolták a hatalmat, viszont a fontosabb ügyek kapcsán ők is részt vettek a kormányülésen. Ilyen esetben viszont – mert ők nem egyszerű miniszterek voltak – nem a miniszterelnök, hanem az államfő vezetése alatt folyt a kormányülés, s azt koronatanácsnak, a két világháború között pedig kormányzótanácsnak nevezték.¹⁴¹

A kormány, illetve a végrehajtói hatalmi ág fejlődése szempontjából érdekes epizód a kormányzati hatalom csúcsának egy rendkívüli, eseti intézményi formája, a Honvédelmi Bizottmány. A háborús helyzet miatt hamar kikerült az 1848-as kormány kezéből a tényleges hatalom, mivel már 1848. szeptember 28-a után – igaz, akkor még csak ideiglenesen, a Batthyány-kormány lemondását követően pedig már véglegesen –

¹³⁸ 1848. III. törvénycikk rendelkezése szerint az uralkodó, illetve távollétében a nádor és a királyi helytartó, a független magyar minisztérium által gyakorolják a hatalmat. Bármelyik rendeletük, parancsolatuk, határozatuk, valamint kinevezésük csak a Budapesti székelő miniszterek valamelyikének aláírásával válik érvényessé. A kiegyezés ezen a területen is erősítette a kormány testületi jellegét, hiszen az 1867. VII. törvénycikk szerint „a végrehajtó hatalmat, a törvények és az alkotmány alapján a magyar ministerium által személyesen gyakorolja” (CSIZMADIA 1983, 29.).

¹³⁹ Később a magyar Országgyűlés többször adott felhatalmazást a kormánynak a törvényhozás hatáskörébe tartozó feladatok ellátására is: az 1924. IV. törvénycikk gazdasági, az 1939. II. törvénycikk pedig honvédelmi ügyekben hatalmazta fel a kormányt ilyen típusú rendeletalkotásra (FÜLÖP–CSERNY 2002, 10.).

¹⁴⁰ MEZNERICS 1937, 33.

¹⁴¹ CSIZMADIA 1983, 161.

a korábban tájékozdó és tájékoztató funkciójú Bizottmány a legfőbb kormányzati hatalmat gyakorló szervvé vált. Az új intézmény gyorsan átalakult az ország teljhatalmú végrehajtó testületévé, amely sokkal nagyobb hatalommal rendelkezett az elődjénél, mivel addigra már nem függött a királytól, illetve annak esetleges távollétében a helytartótól, csupán az Országgyűlésnek tartozott felelősséggel. A valóságban – a rendkívüli, forradalmi állapotban – az Országgyűlés csak helyeselte az intézkedéseit. A Honvédelmi Bizottmánynak megalakulásakor, a kormányhoz hasonlóan, kilenc tagja volt – a felsőtábla küldötteivel együtt –, s Kossuth Lajos vezette. A gyakorlatban a tanácskozásokon a minisztériumok államtitkárai is részt vehettek.¹⁴²

A kormánytól eltérően a Bizottmányon belül nem alakult ki nagy hatalomkoncentráció, és mivel a túl kollegiálisan működő szervezet nem tudott elég gyorsan reagálni a háborús eseményekre, Kossuth igen hamar (még november 20-án) felhatalmazást kapott az Országgyűléstől egy miniszteri kormány alakítására. Végül személyi ellentétek miatt nem tudott kormányt alakítani, s inkább – az erősnek tűnő miniszteri kormány vonzó szerkezete miatt – a Bizottmányt próbálta a kormány mintájára átszabni, közben tagjainak hatáskörét a miniszteriális struktúrát tükrözve kezdte kijelölni. Az 1849 májusában létrejövő Szemere-kormány jól mutatja, hogy a kormány egésze – mint testület – körül jelentős hatalom összpontosult mindig. A kormányzó-elnöknek a detronizációt követően nem tisztázták teljesen a jogkörét, és – kompromisszumos megoldásként a pozíciót betöltő – Kossuth végül közvetlenül nem vehetett részt a kormányzásban, így kisebb hatalma lett, mint a Bizottmány élén.¹⁴³ A kormány ezzel viszszerelyte eredeti súlyát a végrehajtásban.

A kiegyezést követően több szempontból is visszatértek a 48-as alapokhoz. Nemcsak az alapvetően alacsony minisztériumszám miatt, hanem azért is, mert egyes kormánytagok többes tárcabirtoklása¹⁴⁴ következtében is egy szűkebb létszámú, könnyebben vezethető testület állt fel, amely erősítette a kormányfő helyzetét a testületen belül. Elvben a miniszterelnöknek

¹⁴² CSIZMADIA 1983, 42–43.

¹⁴³ CSIZMADIA 1983, 45–48.

¹⁴⁴ Az intézmény közjogi hagyományát mutatja, hogy már az 1848. évi III. törvénycikk is említette a kormányfő további tárcaviteli lehetőségét, habár a gyakorlatban erre inkább csak 1867 után került sor. A törvény 10. §-a így rendelkezett: „A ministerium áll: egy elnökből, s ha az maga tárczát nem vállal, kivüle még nyolcz ministerből.”

is egyetlen szavazata volt a kormányban, valójában mégis az ő akarata érvényesült az ülések során. Előfordult ugyan, hogy a miniszterelnök véleménye kisebbségbe került, még a dualista korszak egyik legerősebb személyi hatalommal rendelkező politikusa, a „Generális”, Tisza Kálmán esetében is, de a valóságban ezek a kérdések nem voltak döntő jelentőségűek.¹⁴⁵

A kormányon belül egyfajta informális hierarchiát jelzett a kormánytagok ülésrendje. Minél jelentékenyebb tárcát vezetett az adott miniszter, általában annál közelebb ült a minisztertanácsot vezető személyhez. Ők főként a nagyobb tárcák (belügyi, pénzügyi, honvédelmi stb.) birtokosai voltak.¹⁴⁶ Az uralkodó csak ritkábban, elsősorban politikai okokból, vehetett részt a kormányülésen (vagyis koronatanácscon). Természetesen ekkor ő elnökölt, mellette foglalt helyett a miniszterelnök, a kormányülés pedig német nyelven folyt, és az összefoglaló is németül íródott.

A dualista politikai berendezkedés következtében kialakuló, a magyar kormány mellett fél évszázadig működő közös kormány egyes területeken csökkentette az előbbi szuverenitását. A közös kormány tagjainak rekrutációja nem volt egyoldalú, hiszen tagjai között magyarok is voltak,¹⁴⁷ miközben az ő feladatuk – származásra való tekintet nélkül – az egységes birodalmi érdekek képviselete volt.

A kiegyezést követően létrejött közös kormány három tagja közül mindvégig a közös külügyminiszteré volt a legfontosabb szerep, aki egyben a császári ház minisztere is volt. A külügyminiszter így – miniszterelnöki rangú személyként és természetesen csak az uralkodó távollétében – a közös minisztertanácscon is elnökölhetett. A közös hadügyminiszter szintén befolyásos tagja volt a kormánynak, viszont a közös pénzügyminiszternek a két

¹⁴⁵ Tiszát jellemzően olyan kérdésekben szavazták le, mint például a csendőrségi legénység rokkantházakban történő elhelyezéseért fizetendő díjak vagy Tóváros község népiskolájának fenntartására költhető egyenes adó küszöbértékének átlépése (KOZÁRI 2003, 374–375.). Azaz összkormányzati szempontból marginális kérdésekben.

¹⁴⁶ A minisztertanács üléséről készült összefoglalók végén található aláírások sorrendje vélelmezhetően az eredeti ülésrendet tükrözi (KOZÁRI 2003, 374.).

¹⁴⁷ A közös kormány tagjai közül mindig az osztrák fél részéről érkező miniszterek voltak többségben (csak ideiglenes jelleggel, rövidebb ideig vezethetett párhuzamosan két tárcát ugyanaz a magyar miniszter), de közben elvben arra is odafigyeltek, hogy egy magyar származású politikus mindig tagja legyen a kormánynak, leszámítva az 1867-es megalakulást követő átmeneti időszakot. Hadügyi tárcát viszont magyar politikus nem vihetett sohasem (BÖLÖNY–HUBAY 2004, 509–511.).

másik miniszterhez képest kisebb szerep jutott.¹⁴⁸ A közös minisztérium az uralkodón kívül közvetlenül a delegációknak volt még felelős.¹⁴⁹

A közös külügyminiszter közjogi pozíciója nem volt teljesen egyértelmű a két ország között. Arra ugyanis – mivel a korábbi államkancelárból, tehát a birodalom vezetőjéből alakult át – az osztrákok továbbra is úgy tekintettek, mint a birodalom egységes vezetőjére. A magyar fél a kiegyezési törvény szellemében természetesen nem ismerte el a két rész felett álló személyt, és arra „csak” mint közös külügyminiszterre tekintettek.¹⁵⁰

A kormány hatásköre – a gazdasági-társadalmi fejlődéssel párhuzamosan – a politikai élet spektrumába és a kormány elé kerülő, egyre gyarapodó számú feladatokkal együtt fokozatosan nőtt. Kezdetől fogva a minisztertanács hatáskörébe tartoztak az Országgyűlést, az államfőt, valamint az összes vagy egyes minisztériumok hatáskörét érintő ügyek. Egyes ügyeket a kormánytagok kifejezetten politikai jelentőségük miatt vittek be a kormányülésre, ilyenkor viszont a kormány csak tanácskozó testületként működött.¹⁵¹

A kormány szervezeti és működési rendjével összefüggésben az elhatározásába tartozó ügyekről 1897-ben döntöttek utoljára. Már egy megváltozott társadalmi-politikai környezetben, 1924-ben, a Bethlen-kormány idején próbálták a minisztertanácsi ügyköröket összefoglaló szabályzatot revideálni. Bethlen is tapasztalta, hogy a kormány feladatkörének a háború óta végbement kibővülése – és elsősorban a kivételes kormányhatalom kialakulása – eredményeképpen a kormányülésen intézendő ügyek száma jelentős mértékben megszorodott. Az akkori miniszterelnök úgy vélte, hogy növekvő számban kerülnek olyan feladatok a kormány testülete elé, amelyeket szakminiszteri szinten kellene megoldani. Bethlen szerint elsősorban a politikai jellegű, államgazdaságra is kiható, illetve általános érdekű voltak miatt preferáltabb kérdéseket szabadna csak a kormány tanácskozása elé vinni – vagyis a hatékonyság növelése érdekében szerte volna az ülésezésre szánt időt jobban beosztani. Emiatt azt kérte a kormánytagoktól, hogy a több tárcát is érintő kérdésekben – amelyekben

¹⁴⁸ Egyes időszakban ideiglenesen megnőhetett a közös pénzügyminiszter szerepe. Bosznia okkupálása után például a közös pénzügyminiszter igazgatta az országot, ami nem rendes, hanem különleges megbízatása volt (HEIMAN 1906, 6.).

¹⁴⁹ CSIZMADIA 1983, 59–61.

¹⁵⁰ HEIMAN 1906, 6.

¹⁵¹ CSIZMADIA 1983, 161.

feltehetően nem alakul ki komoly vita – előzetesen állapotodjanak meg, és körözwénnyel szerezzék meg a minisztertársaik hozzájárulását, ezzel a kérdés kihagyható a kormányülés tárgyalásra szánt ügyei közül.¹⁵²

Minőségileg sokat változott a kormány szerepe, működése az 1930-as években. Bethlen miniszterelnöksége stabilitást hozott a kormány életében is. Még 1920-ban dezignált miniszterelnökként végül nem tudott kormányt alakítani, de egy évvel később már ő lett a kormányfő. Kormányának stabilitását mutatja például személyzeti politikája, a kormánytagok alacsony mértékű fluktuációja is. A kormányfő stabil pozícióval rendelkezett a kormányon belül is egyre erősödő parlamenti támogatás mellett, az 1926-os választásokat követően. Ráadásul nemcsak miniszterelnöksége alatt, hanem azt követően is megőrizte befolyásos szerepét a kormányzó melletti informális személyi körben. Habár a Bethlen-korszak 1931-ben, Károlyi Gyula miniszterelnökké történt kinevezésével, véget ért, a volt miniszterelnök az 1935-ös választásokig – politikájának a kormányzópárton belüli támogatóin keresztül és a Gömbös-kormányban maradt bizalmasaival – gyengíteni tudta utódai hatalmát.

Gömbös eközben kormányfőként teljesen új eszközöket hozott be a kormányzásba, a kormány működésébe.¹⁵³ Nemcsak a parlamentarizmus gyengítésével próbálta az alkotmányos struktúrát átalakítani, hanem alapvetően a kormány szerepét, súlyát kívánta növelni. A miniszterelnök kormányon belüli hatalmának erősödését mutatja, hogy külpolitikai kérdéseket például szinte egyáltalán nem is vitt kormányülés elé, azokról a miniszterelnök és a külügyminiszter döntöttek, és még a kormányon belüli szűkebb grémiummal sem tárgyalták meg. Gömbös kormányzása alatt csupán néhány alkalommal tárgyaltak külpolitikai kérdéseket a kormány előtt, a külpolitikai, külgazdasági megállapodások a legtöbb esetben már végső formájukban kerültek a miniszterek elé, ahol az elfogadásuk csupán formalitás volt.¹⁵⁴

¹⁵² CSIZMADIA 1983, 170.

¹⁵³ Gömbös első ízben alkotott olyan kormányprogramot, a Nemzeti Munkatervet, amely nem csupán egy miniszterelnöki expozé volt; ettől kezdve a kormány működésében is egyre nagyobb szerepet kapott a kormányzati kommunikáció erősítése, az új tömegkommunikációs médiumokban rejlő lehetőségek kiaknázása. A kormányfő emellett nagy hangsúlyt fektetett a kormányon belüli munka hatékonyabbá tételére és az összkormányzati érdekek erősítésére, ennek érdekében rendszeresen tartott például kihelyezett kormányüléseket.

¹⁵⁴ GERGELY 2004, 352.

Éppen egy ilyen, külpolitikát érintő ügy által gerjesztett vita mutatja, hogy a Gömbös-kormányban a választásokig az egyre erősödő hatalomkoncentráció ellenére sem alakulhatott ki teljesen önálló kormányfői hatalom. A kollegialitás elvéből kifolyólag mindvégig az volt a bevett szokás a kormány belső működésében, hogy tagjaik az egyes nézeteltéréseket, konfliktusokat, kényesebb politikai kérdéseket előzetesen egymás között tárgyalták meg, és csak abban az esetben vitték az ügyet a minisztertanács elé, ha nem jutottak megegyezésre. Viszont megesett olyan is, hogy az informális kitérőt szándékosan kihagyva jelentős ügyben nyíltan mentek szembe magával a miniszterelnökkel, pozíciójának gyengítése céljából.¹⁵⁵ Természetesen – amint ez a korszakra általában jellemző – az 1935-ös választások után felálló új Gömbös-kormányban, a kormányfő hatalmának megtörésében szerepet játszó politikusok már nem kaptak semmilyen kormányzati szerepet, ezzel is erősítve saját miniszterelnöki pozícióját.¹⁵⁶

Magyarországon – rövid időszakokat leszámítva – koalíciós kormányok egészen 1945-ig nem működtek. Mindez alapvetően a stabil, koncentrált kormányzás irányába terelte a kormány belső működését is. Ezt gyengíthette az 1930-as években a domináns kormányzópárton belül megjelenő, egyes erőcsoportok belső „koalíciójából” eredő kompromisszumkényszer. A második világháború után a koalíciós erőviszonyok következtében – szemben a korábban alapvetően domináns egypártrendszer könnyebben irányítható, koncentráltabb kormányaival – fragmentáltabb testületté vált a kormány, s magát a koalíciót is súlyos ideológiai ellentétek feszítették.

Az alkotmányos intézmények teljesen kiüresedtek, a végrehajtás esetében a rendkívül nagy létszámúvá duzzadó kormány politikai súlya megcsappant, a miniszterek elvesztették egyenjogúságukat, mindenekelőtt a minisztertanács elnöksége intézményének létrehozásával. Az 1950-es években mégis fontos maradt a kormányfői pozíció megszerzése, az állampárton belüli erőviszonyok tükröződtek a kormány vezetésében is, mint például a Rákosi- és Nagy Imre-kormányoknál. Később Kádár az állampárt mellett a kormány irányítására is igényt tartott, riválisával, Münnichhel

¹⁵⁵ A kormányon belüli hatalommegosztás mértékét mutatja például, hogy 1934 decemberében Imrédy Béla kvázi belső „palotaforradalmat” próbált véghezvinni, amikor Gömböst számon kérte egy fontos külpolitikai kérdésről a marseille-i merénylettel kapcsolatban, mivelhogy a kormány többi tagja véleményének kikérése nélkül döntött (GERGELY 2004, 352.).

¹⁵⁶ GERGELY 2004, 352–353.

váltották egymást a miniszterelnöki bársonyszékben. A konszolidált Kádár-rendszerben már nem csupán a rendszer első számú vezetői válhattak kormányfővé, habár a KB-tagság íratlan szabályként kötelező volt. A testület működésben az igazi diszfunkciók azért alakultak ki, mert az összkormányzati érdekek diszpreferálódtak, a kormány tagjai egyszerű végrehajtókká váltak, az egyes miniszterek csupán saját ágazati politikájuk érdekkijáróiként viselkedhettek, és sokszor még a legapróbb kérdésekben is magasabb pártszintről kellett engedélyt kérniük a döntéseikhez. A szocialista korszak kormányainak belső működését, tényleges feladatát, politikai funkcióját leginkább ez különböztette meg a polgári kormányokétól.

A szocializmus utolsó periódusában már kritika tárgyát is képezték ezek a hiányosságok, amelyek gyengítették a kormányzati munka hatékonyságát. A Lázár-kormány működését tekintve a párt- és az állami szervek egymáshoz viszonyított valós hatalmi viszonya szociológiai szempontból erős hierarchikusságot jelzett.¹⁵⁷ A mindennapi kormányzati munka során – elsősorban a parlamenti beszámoltatási rendszer következtében – a miniszterek saját államjogi felelősségüket formálisnak ítélték meg,¹⁵⁸ mivel a kormány tagjai nem a parlamentnek, hanem a pártnak voltak felelősek, és a miniszteri munkának sem alakultak ki a nyilvános értékelési folyamatai. Csupán informális keretek között – a parlament mögött – zajlottak értékelések, minősítések, mégpedig a Politikai Bizottság, illetve a Központi Bizottság titkársága felől. Összességében a késői államszocializmus kormányának munkájára leginkább a miniszteri önállóság hiánya volt jellemző. A miniszterek sokszor még a saját területükhöz tartozó apróbb költségvetési tételek felett sem rendelkeztek átcsoportosítási joggal. A tényleges döntési eljárás miatt nem volt lehetőség a valós miniszteri felelősség kibontakozására, és így a miniszter alapvetően a pártutasítások végrehajtója maradt.¹⁵⁹

Nemcsak Magyarországon, a többi szocialista országban is a kormányon keresztül valósult meg a központi pártirányítás. Ezt a befolyást

¹⁵⁷ Lásd részletesebben HOLLÓ 1987.

¹⁵⁸ Az Országgyűlés előtti interpellációt – vagyis a leginkább kézenfekvő, a politikai felelősség kibontakozását biztosító jogintézményt – is sajátos módon használták az államszocialista parlamentben. Ez a miniszternek a maga ellen szervezett interpellációja volt, ha már másképpen nem tudta megoldani az adott politikai problémát. Így válhatott az interpelláció a társadalmi nyomás sajátos eszközévé (HOLLÓ 1987, 10.).

¹⁵⁹ HOLLÓ 1987, 10–11.

az állampárt különböző módszerekkel biztosította, de a párt- és a kormánytagok közötti személyi átfedés ezt még bonyolultabbá tette.

A felelősség érvényesítését az is gyengítette, hogy a kormány tagjai Magyarországon sokszor a kormányzati karrierjüket megelőzően vagy azt követően a párt központi döntéselőkészítő és döntéshozó mechanizmusában dolgoztak. A vezető politikusok pozícióját állandóan változtatták. Végeredményben a politikacsinálás folyamatában az állami és a pártszervek kölcsönösen egymásra támaszkodva működtek együtt.

Azzal, hogy a pártszervekben dolgozó politikusok kívülről tudtak nyomást gyakorolni a különböző kormányzati szervekben dolgozóakra, a döntések meghozatalában nemcsak a jogi hatásköröket rúgták fel, hanem végeredményben felmentették a felelősség alól az illetékes minisztereket. Az állampárt kvázi gazdasági kabinetként tekintett a kormányra, a gazdaságon kívül a többi szakpolitikai területet illetően – mint a rendvédelmi területek, külügy, ideológia és tömegtájékoztatás – teljes mértékben a pártszervek kezében maradt a tényleges döntéshozatal.¹⁶⁰

A rendszerváltozás hajnalán a politikai berendezkedés demokratizálódásával együtt erősödött meg a politikai kormányzás igénye is. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalások alatt, az új alkotmánykonceptió kidolgozását megelőzően, az újonnan szerveződő ellenzéki pártok részéről Áder János például úgy fogalmazott, hogy Magyarországon az egyik legnagyobb probléma az, hogy „valójában nincs kormány”. A kormány tagjai ugyanis a szakmai anyagok előkészítése területén teljes mértékben a minisztériumi apparátusok döntés-előkészítésének foglyai. A Németh-kormány azzal próbálta erősíteni a döntési potenciálját, hogy – a kormány személyzeti politikája útján – növelte az előterjesztések feletti ellenőrzését. Az úgynevezett szakértőkormány ugyanis igyekezett szakértőket, szakmailag megfelelőbb személyeket a miniszteri bársonyszékekbe ültetni, valamint külsős szakértői bizottságokra támaszkodni, ezzel próbálva ellensúlyozni a minisztériumi apparátus – a kormányzati döntés-előkészítés feletti – túlzottan erős kontrollját.¹⁶¹

A jogalkotási törvény (1987. évi XI. törvény) megszületését követően a közjogi intézmények, mint a parlament és a kormány, kezdték fokozatosan visszanyerni korábbi, a polgári időszakokban jellemző, tényleges

¹⁶⁰ Dunay Pál felhívta a figyelmet, hogy ez az ő álláspontja, miközben például Kilényi Géza ebben a formában ezzel teljes mértékben nem értett egyet (DUNAY 1988, 7.).

¹⁶¹ ÁDER 1989, 34.

politikai súlyukat a döntéshozatalban. Az utolsó szocialista kormányzat, a Németh-kormány, szociológiai-politológiai szempontból mégis gyengének mutatkozott, nemcsak a miniszterelnök pozíciója nem volt túl erős a többi miniszterhez képest, hanem maga a kormány testülete is – mint politikai intézmény – relatíve gyenge volt a bürokrácia szakmai befolyásolóképességével szemben. A rendszerváltozást követően a magyar kormány viszszerelyezte a korábbi polgári időszakok parlamentáris berendezkedésének megfelelő, valós politikai súlyát a kormányzati döntéshozatalban.

Amíg a szocializmusban a kormány többlépcsős hierarchikus szerkezete ellentmondásos volt, a rendszerváltozást követően egyértelműbbé vált a felépítettsége. Korábban ugyanis a kormányfő pozíciója egy fontos területen formálisan is gyenge volt, mivel a kormánytagok kinevezéséről és felmentéséről az Országgyűlés az Elnöki Tanács javaslatára döntött. Az egyes ügyrendi jogosítványok tekintetében viszont (például az ülések közötti döntés meghozatala) a kormányfő és a kormányfőhelyettesek kiemelkedtek a testületen belül, mert rekrutációjukat tekintve egyben a párt vezető testületeinek is tagjai voltak, ami egyértelműen plusz hatalmi mozgásteret biztosított számukra.

3.3. A kormány működése a rendszerváltozás után

A kormány felelősségének megteremtése 1989–90-ben szintén annak politikai súlyát növelte. Egyfelől a bizalmatlanság intézményének bevezetése (1989. évi VIII. törvény), amely ekkor még az egyéni miniszteri bizalmatlanságot is tartalmazta, 1989 őszén pedig a kormányalakításhoz való jog megszerzése – ezzel már az államfő helyett a kormányfő javasolhatta a kormánytagokat, és a helyettesét is ő nevezhette meg az államminiszterek közül – alapozta meg a miniszterelnök tényleges hatalmát. A kormány tagjai közül való tényleges kiemelkedését – az Antall–Tölgyessy-paktum eredményeképp – az 1990. májusi–júniusi alkotmánymódosítások, ezen belül pedig a konstruktív bizalmatlansági indítvány megteremtése hozta el. Az átalakulást követően egyértelművé vált a kormányfő politikai primátusa a kormányon belül. A miniszterelnök és a többi miniszter közötti egyenjogúság megszűnt azzal, hogy formalizálódtak a miniszterelnök korábban hiányzó jogkörei.¹⁶²

¹⁶² MÜLLER 2008, 164–168.

Kormányzati szinten jelentősebbnek tekinthető módosítás 1990-et követően csak a kormányfő helyettesítése és a miniszteri rangsor területén történt. Itt egyértelműen szakítottak a második világháború utáni, első-sorban szocialista típusú örökséggel, és visszanyúltak a korábbi időszakok hagyományaihoz, például a tárca nélküli miniszter közjogi intézményéhez. Alapvetően viszont nem változtattak az előző rendszer által megteremtett feltételeken, mint ahogyan arról már szó esett. A kormány működésére vonatkozó testületi előírások is változatlanok maradtak, az Antall-kormány 1990-es ideiglenes ügyrendje például lényegében azonos volt a korábbival, de míg a jogszabályban a kétheti ülésezési rend szerepelt, a kormány már heti rendszerességgel ülésezett.

Annak ellenére, hogy egyes döntéselőkészítő szakmai, illetve politikai fórumok befolyása jelentős a politikai döntések alakítására, a végső szót mégis a kormány egésze mondja ki. Azok a formálisan működő döntéshozatali intézmények, amelyek a szocializmusban szűkítették a kormány szuverenitását, végeredményben megszűntek. Mindezek ellenére születtek olyan informális és formális intézmények, illetve döntéshozatali eljárások, amelyek különböző mértékben befolyásolhatják a kormány döntéshozói potenciálját. A kormányt azonban nemcsak egyszerűen a kormányzati döntéshozatal legmagasabb szintjének, hanem magának a tényleges döntés formális fórumának is tarthatjuk, ugyanis – a kormányzaton belüli aszimmetrikus hierarchia és az adott politikai erőviszonyok ellenére – az elméleti lehetőség mindig fennáll a végső döntés befolyásolására. A kormányzati politikaalakítás filozófiájának hosszú ideig az egyik központi kérdése maradt a közigazgatás és a politikum elhatárolása.

Habár 1990-et követően a kormány közjogi és politológiai-szociológiai szempontból is visszanyerte központi szerepét a politikai döntéshozatalban, az egyes kormányok alatt annak mértéke és formája mégis jelentősen eltért. Sokat változott például a kormányülések száma és hossza is.¹⁶³ Míg az első kormányzati ciklushoz hasonlóan a második időszakában is hetenként egyszer tanácskozott a kormány (csütörtökönként), addig 1999 őszét követően

¹⁶³ Habár történelmi távlatban a heti rendszerességű ülésezés volt jellemző a magyar kormányok működésére, 1848-at követően – összefüggésben a rendkívüli politikai helyzettel is – heti legalább két alkalommal kellett összehívni a testületet, hétfőként és csütörtökönként, 18.00 órára, illetve rendkívüli esetben, ha bármelyik miniszter azt kérte (CSIZMADIA 1983, 49.).

– az Országgyűlés háromhetenkénti ülésezésének megfelelően – három hét alatt rendszeresen mindössze két alkalommal ült össze (keddenként).¹⁶⁴ A 2002-es kormányváltást követően ezen a területen is radikálisan változtattak a korábbi eljáráson, és visszatértek a heti egy alkalomra. Az első hónapokban elvben a pénteki naphoz kívánták tartani magukat, a kormányüléseket mégis egyre rendezetlenebb formában, hektikusan tartották meg a hét különböző napjain. Végül csak 2003 után álltak át a heti rendszerességre – általában szerdánkénti – ülésezésre. A heti munkarendnek a különböző kabinetek, illetve államtitkári értekezletek szakmai-politikai döntéselőkészítése szempontjából van nagy jelentősége, hiszen nem mindegy, hogy mely fórum munkaanyaga készül el közvetlenül a kormányülésre.

A kormány – mint testület – belső formája, minisztertanácsként való működése nagyban függ a tagjaitól, mindenekelőtt a miniszterelnök személyes vezetési stílusától, habitusától. Az Antall-kormány létszáma nem változott jelentősen az előző rendszer utolsó időszakához képest, akár a 20 főt is elérte. A későbbi kormányok alatt már csökkent az összlétszám, de jellemzően 15 fő felett maradt. Csak a második Orbán-kormány időszakában csökkent jelentős mértékben a miniszterek száma, ami 10 fővel indult. A harmadik Orbán-kormány 11 főről 14-re duzzadt, a negyedik Orbán-kormány pedig már 14 fővel alakult meg. A 2010-es létszámcsonkítási kezdeményezés a történelmi hagyományokat idézte, hiszen 1945-ig a háborús, átmeneti időszakokat leszámítva 10 körüli létszámmal működtek a kormányok. A háború után – főként az erősödő szocialista iparosítás eredményeképpen – drasztikusan megnőtt a kormány összlétszáma, átlagosan 25–30 főre.

A tárcák számának növekedése nemcsak magyar jelenség, a korszak nemzetközi trendjei is ezt mutatják: az 1940-es évektől kezdve folyamatos növekedés volt tapasztalható szerte a világban. Az 1950-es évekre átlagosan már egy tucat volt a kormánytagok létszáma, az 1980-as évekre pedig 18-ra emelkedett – végeredményben az 1990-es évekre, fél évszázad alatt, megduplázódott ez a szám.¹⁶⁵

Az Antall-kormány idején, kiváltképp a megalakulását követő időszakban, nemcsak a nem megfelelő szakmai előkészítés hiánya következtében húzódtak el időben az ülések, hanem a miniszterelnök személyes stílusa,

¹⁶⁴ PESTI 2008, 36.

¹⁶⁵ BLONDEL 1995, 262.

illetve politikai felfogása miatt is. Antall József a kormányülések vezetőjeként szívesen ütköztette a véleményeket, s nemcsak saját maga beszélt, meg lehetőségen bőven, az adott javaslatokról, hanem egyes kérdéseknél tudatosan végighallgatta, sőt szinte akár versenyeztette az ellenkező állásponton levő kormánytagok véleményét. A későbbi kormányok alatt sokkal szabatosabb, lényegre törőbb lett a kormányon belüli munka, így az időtartam is jelentősen lerövidült, átlagosan 2–3 órára. A kormányon belüli szavazás elvi lehetősége, hasonlóan a korábbi történeti időszakokhoz, még formálisan sem szokott megvalósulni. Igaz, a Horn-kormány idején előfordult néhányszor, de akkor is csak kifejezetten koalíciós konfliktus esetén, ilyenkor viszont megesett olyan is, hogy a miniszterelnököt leszavazták, bár nem döntő fontosságú politikai ügyben. Az első Orbán-kormány alatt a klasszikus szavazás teljesen háttérbe szorult, bár kivételes módon, szintén koalíciós konfliktus kapcsán, egy példa mégis adódott rá.¹⁶⁶ A korábbi, vegyes irányítású minisztériumokkal szemben a miniszter és a politikai államtitkár jellemzően ugyanabból a pártból került ki, ezzel is igyekeztek elhatárolni a nagyobbik koalíciós társ teljesítményét a kormány egészétől.

A Medgyessy-kormány idején tovább fragmentálódott a kormány struktúrája, egyre újabb – elsősorban humán jellegű – szakpolitikai terület emelkedett miniszteriális szintre, s ezzel együtt értelemszerűen a kormány tagjainak száma is nőtt. A kormányfő pedig nemcsak hogy a legnagyobb kormányzó párt elnöke, de még a tagja sem volt. Pártonkívülisége alapvetően gyengítette politikai súlyát a kormány működésében is. Gyenge politikai támogatottsága, relatív súlytalansága kormányon belül és kívül egyaránt hozzájárult a miniszterelnök bukásához.

Az első Gyurcsány-kormány megalakulásával tovább folytatódott a miniszterelnök kormányon belüli szerepének erősödése. 2006 után pedig tovább differenciálódott a kormány belső szerkezete, elsősorban a fejlesztéspolitikával összefüggő gazdaságpolitikai kérdések esetében duplázódott meg a döntéshozatali fórumok száma, így a jelentős kérdések félig a kormány testületén kívül dőltek el. 2008 tavaszán – a rendszerváltozás óta először – egypárti kormány alakult. Ezt követően a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok homogénebbé váltak, koalíciós partner híján egységesebb, koncentráltabb kormányzásra nyílt lehetőség. Ezzel pedig tovább bővült a kormányfő politikai mozgástere, ráadásul az alapvetően politikailag

¹⁶⁶ PESTI 2008, 38–39.

súlytalanabb személyek kormányba emelésével egyértelműen nőtt a miniszterelnök szerepe a testületben.

A második Orbán-kormány szűkebb létszáma következtében még koncentráltabban összpontosíthatott a kormány elé kerülő feladatok elvégzésére. Az új minisztériumi struktúra egyik célja ugyanis éppen a kormányzás sajátosságából fakadó belső politikai feszültségek minimalizálása lehetett. Az integrált minisztériumok élén álló miniszterek az alájuk tartozó ágazatok esetleges belső érdekellentétjeit sokkal kevésbé vihetik a kormányzati döntéshozatal csúcsszintjére, hiszen az alsóbb, az egyes szakterületekért felelős államtitkári szinten azoknak korábban felszínre kell kerülniük, hogy az eltérő érdekek közötti kompromisszum megteremtődjék. A klasszikus koalíciós kormányzás során kialakuló felhajtó erő nélkül ezek a konfliktusok kikerülhetnek a kormányülésekről, így annak működése egyszerűsödhet, a döntéshozatal gyorsulhat, illetve tovább formalizálódhat. Habár az ezt követő Orbán-kormányok létszáma némileg nőtt, az integrált tárcastruktúra alapjai, ezáltal pedig a működési feltételei, változatlanok maradtak.

Vákát oldal

4. A magyar kormányok szerkezete

A magyar kormányzati rendszer együtt formálódott a politikai, társadalmi folyamatokkal, közjogi változásokkal az utóbbi több mint másfél évszázad alatt. A kormányt alkotó személyek, illetve kormánytagsági formák folyamatosan változtak, az egyes kormánytagok közötti erőviszonyok részben a jogi szabályozás, részben pedig az egyéb informális szervezetszociológiai változások alapján módosultak. A kormányfő és a miniszterek közötti kapcsolatrendszer, valamint a kormányfő politikai hatalma is sokat módosult a kormányzati rendszer történeti átalakulásai során, összefüggésben a hatalommegosztás érvényesülésével.

4.1. Kormánytagsági formák a dualizmus időszakában

Az első felelős minisztérium megalakulása óta mindig egyszemélyi vezető állt a magyar kormányok élén, különböző elnevezésekkel (miniszterelnök, minisztertanács elnöke, kormányzótanács elnöke), szoros összefüggésben a kormány más-más hivatalos és kevésbé hivatalos címével.

A kormány politikájának alapvető irányát kezdetektől fogva mindig a miniszterelnök képviselte. Minisztertársait is úgy választotta ki, hogy a kormány testületén belül összhang legyen, működjön az úgynevezett kabinetszolidaritás.¹⁶⁷ A polgári kormányzati rendszer kialakulását követően a kormány fejének jogi szempontból – a korszak nyugat-európai tendenciáinak megfelelően – *primus inter pares* szerepe volt. A kormányfő a gyakorlatban kiemelkedett a kormányból, amit nemcsak saját pozíciójának, hanem a többes tárcabirtoklás intézménye miatt az általa még irányított szakpolitikai területek politikai súlyának is köszönhetett. Szerepét növelte, hogy a testületi üléseken ő elnökölhett, ha az uralkodó – korábban a nádor – nem volt jelen, valamint az ülés összehívását

¹⁶⁷ CSIZMADIA 1983, 161.

is kezdeményezhette. Ezzel a vezetési funkciójával is nagyobb befolyásra tehetett szert, mivel megerősítés céljából a kormányfőn keresztül formálódtak javaslatokká az általa preferált kérdések is.¹⁶⁸ Ezek a miniszterelnök kormányon belüli hatalmának legfőbb biztosítékát jelentik azóta is.

A kormányfő nemcsak egyszerűen a kormány élén áll, hanem a közigazgatás fejeként az egész kormányzat csúcán is. A gyakorlatban azonban sokkal dominánsabb a politikai, mint az igazgatási elem, sőt utóbbi idővel egyre inkább szimbolikussá vált. Magyary Zoltán már az 1930-as években is kiemelte, hogy a kiegészítés óta Magyarországon a kormányfő sokkal inkább politikai szerepére összpontosított,¹⁶⁹ ami kormányzati pozícióját is erősítette.

A miniszterelnök jogállása a dualizmus alatt nem sokat változott, valódi hatalmi súlyát főként az uralkodó, valamint a kormányzati többség általi támogatottsága és saját személyes képességei, hatalomgyakorlási technikája határozta meg. A miniszterelnök formális szempontból kevésbé jelentős súlyát a többes tárcabirtoklás világítja meg legjobban. A kormányfő egészen a második világháború végéig jellemzően birtokolta a dominánsabb tárcák valamelyikét hasonlóan sok más európai országhoz. 1867 után ez a honvédelmi volt, majd a belügyi, később pedig a pénzügyi tárca jelentett plusz mozgásteret a miniszterelnök számára. Egyrészt tehát a kormányon belüli erejüket ez a plusz tárca vagy akár tárcák növelték tovább, másrészt a politikai felelősségen túl egy-egy minisztérium napi teendőivel együtt járó munkát is vinni tudták, akár évtizedes távlatban is. Az akkori miniszterelnöki munka ugyanis – a kormányzat egészen belül betöltött funkciójából adódóan – nem járt annyi feladattal, mint napjainkban, a kormányfő önmagában inkább egy szakminisztérium nélküli miniszter volt. A kormányon belüli funkciója csak egy további tárca vezetésével teljesedett ki.

A kormányzati munka differenciálódásával és gyarapodásával párhuzamosan a kormányfőnek egyre nagyobb szüksége lett az egész kormányzat általános összefogására. A döntéshozatal mellett elengedhetetlen a kormányzati szervek működésének koordinálása a kormányzati munka hatékonyabbá tétele érdekében.

A szűkebb értelemben vett kormányzás mellett, amely a politikai döntések meghozatalával áll szoros kapcsolatban, szükséges a tágabb ér-

¹⁶⁸ CSIZMADIA 1983, 33.

¹⁶⁹ MAGYARY 1930, 173.

telemben vett kormányzás érvényesítése is. Ezért volt kezdetektől fogva szükség a végrehajtás csúcsvezetője mellett egy, elsősorban az általános igazgatási feladatokat ellátó vezetőre is. Korábban az uralkodók mellett számos európai országban a kancellária vezetője töltött be igazgatási jellegű feladatokat, de ez a pozíció nem politikai jellegű feladatokat takart, hanem igazgatási, konkrét végrehajtói szerepkört. Tényleges politikai hatalomra az intézmények szervezeti összefonódását követően is csak a korábbi tanácsadói testület tett szert. A törvényhozásnak felelős kormányok kialakulását követően maguk a minisztériumok is mindenekelőtt igazgatási jellegű funkciókat láttak el egészen a 20. századig, azok kevésbé specializálódtak, legfeljebb néhány nagyobb gazdasági ágazat esetében.

Magyarországon a 19. század második felétől kezdve az igazságügyi miniszter kulcspozíciót töltött be a kormányzati munkában, a kormányzat jogalkotási folyamatainak koordinálójaként, valamint a belügyminiszter is, az általános közigazgatási jellegű kormányzati feladatok ellátójaként. A tárca nélküli miniszterek helyzete a többi miniszterhez képest eltérő volt. Jogállásukat tekintve egyenrangúak voltak a tárcát vezető miniszterekkel, a gyakorlatban viszont – típusuk függvényében – más politikai befolyással rendelkeztek.

Az első tárca nélküli miniszter kinevezésére Magyarországon 1868-ban került sor, igaz, az akkori horvát–szlavón–dalmát tárca nélküli poszt a horvát–magyar kiegyezés¹⁷⁰ sajátos eredményeképpen született meg, és a későbbi tárca nélküli megoldásoktól részben különbözött. A kormány 1917-ben rendelettel teremtett lehetőséget több tárca nélküli miniszter beiktatására, de érdekes módon már akkor maximalizálták a számukat (4 főben) a kormányban. De mind a forradalmak alatt, mind a két világháború között – különböző intenzitással, mégis rendszeresen – éltek is ezzel az eszközzel. Alapvetően a rendkívüli gazdasági, politikai helyzetekben bővítették a kormányt tárca nélküli miniszterekkel. A háború végén a közéletmezéssel és a közellátással kapcsolatosan, a forradalmak alatt pedig a legfontosabb aktuálpolitikai problémák, például a kisebbségügy megoldására neveztek ki új minisztereket.

¹⁷⁰ Az 1868. XXX. törvénycikk 44. §-a rendelkezett arról, hogy a horvát felet képviselő tárca nélküli kormánytag a többi miniszterrel egyenrangú legyen a magyar kormányban, például teljes értékű szavazati jogot kapott a minisztertanácsban, de ő képviselte a kapcsolatot a horvát kormány és az uralkodó között is.

4.2. Kormánytagsági formák a forradalmak alatt

Az 1918–19-es forradalmak során – az egész kormányzati rendszer átalakulásával párhuzamosan – megváltozott a kormányfő szerepköre is. A dualista államberendezkedés megszűnésével érezhetően nőtt a miniszterelnök politikai súlya a végrehajtás csúcán, a Nemzeti Tanácsnak pedig nem volt jelentős ellenőrzési jogköre a kormány, illetve a kormányfő felett, amit az utóbbi ritka ülésezési gyakorlata is erősített. Gyengítette a miniszterelnök politikai súlyát az újonnan megalkotott köztársasági elnöki poszt, illetve annak jogkörei, ráadásul Károlyi Mihály kormányfőből államfővé történő előrelépése növelte saját politikai presztízsét,¹⁷¹ és egyben az elnöki posztját is.

A kormányfő szerepének későbbi meggyengülése a polgári parlamentarizmus és társadalmi berendezkedés felszámolási kísérletével együtt zajlott le. A Tanácsköztársaság idején, elsősorban a háborús viszonyok közepette, jelentős politikai hatalom került a kommunista mozgalom legbefolyásosabb szereplőinek kezébe. A Forradalmi Kormányzótanács belső fragmentálódására nemcsak a kollegialitás elve alapján megszervezett népbiztosságok voltak hatással, hanem a kormányfő tényleges hatalmi pozíciójának hátracsúszása is. A kormányfőnél ugyanis sokkal befolyásosabb tagjai is lettek a kormánynak, ilyen volt például az öttagú direktórium is. A döntéshozatalban megkerülhetetlen szerepe volt, sokszor akár kizárólagos is. Teljesen új alkotmányos megoldás volt, hogy a népbiztosságok élén egyszerre akár több miniszter – azaz az akkori terminológia szerint népbiztos – állt, számuk három és hat fő között ingadozott.

4.3. Kormánytagsági formák a két világháború közötti időszakban

A Horthy-korszakban – a polgári parlamentáris berendezkedésű országokhoz hasonlóan – erősödött a kormányfő szerepe. Az 1930-as évektől kezdve az államfői jogkörök kiterjesztése nem a kormánnyal, illetve annak vezetőjével, hanem sokkal inkább a parlamenttel szemben történt meg.

¹⁷¹ Ez jól mutatja, hogy Károlyi – államfőként – 1919 januárjában megtartotta az egyik legjelentősebb tárcát, a Külügyminisztérium vezetését is (ROMSICS 2010, 117.).

Éppen azért, mert az antiparlamentáris erők a törvényhozásban koncentráltak a leginkább.

Az alkotmányos berendezkedés és a gazdasági rendszer átalakításával összefüggő hatalomkoncentráció szándékai alapját nem a végrehajtói hatalom klasszikus csúcsa, a kormány és annak vezetője jelentette. A kormányzásban a hatalomkoncentrációt növelni szándékozó kormányfők ugyanis éppen a kormányon kívüli, külső erőkre támaszkodva akarták pozíciójukat erősíteni. Gömbös például teljesen átszervezte a kormánypártot, a Nemzeti Egység Pártját (NEP), és új, korporatív érdekegyeztetési rendszer létrehozásán dolgozott. Imrédy szintén kívülről, egy társadalmi mozgalomra támaszkodva kívánta hatalmát növelni. Szálasinál pedig hamar visszaszorult a miniszterelnöki pozíció a nemzetvezetői intézmény létrejöttével, mivel az már teljhatalmat biztosított számára.

A magyar kormányok történetében nem volt jelentős hagyománya a miniszterelnök-helyettesi pozíciónak. Inkább az autoriter, illetve a diktatórikus kormányzatok időszakaiban születtek – eltérő szabályozás alapján létrehozott, intézményesített – kormányfőhelyettesi tisztségek. Az első ilyen megoldást a Sztójay-kormányban vezették be néhány hónapra, majd Szálasinál hozták vissza. A közöttük regnáló Lakatos-kormányban, mivel megalakulása idején nem tudtak megegyezni az országot megszálló németekkel a kinevezendő miniszterelnök-helyettes személyéről, nem töltötték be a pozíciót.¹⁷²

A második világháborúig a miniszterelnök eseti jellegű szakminiszteri helyettesítése volt a legelterjedtebb, de ez a személy ettől függetlenül akár állandó is lehetett. Jellemző példa erre Bethlen István, akit 10 év alatt összesen közel másfél évig Vass József népjóléti miniszter helyettesített. A miniszterelnök intézményesített helyettesítése helyett inkább a többes tárcabirtoklás intézménye jellemezte a korszakot. A kisebb létszámú kormányokban akár egy-egy miniszter, de elsősorban maga a miniszterelnök, általában vitt további tárcát vagy tárcákat. Emiatt nem is lett volna szükség egy intézményesített kormányfőhelyettesi posztra.

A Miniszterelnökség a kormányfő munkaszervének számított a polgári kormányzás kialakulásától kezdve. A polgári korszakokban, egészen a szocializmusig, a kormányzati kommunikációval összefüggő feladatok tartoztak az intézmény legfontosabb feladatai közé. A Miniszterelnökségnek

¹⁷² LAKATOS 1981.

legfeljebb öt osztálya volt, ezek közül a második világháború alatt külön sajtópolitikai és sajtóközigazgatási osztálya is működött. Habár a Miniszterelnökségen nagyon kevesen dolgoztak, mégis a kormányfő munkáját közvetlenül támogató kis minisztériumként működött.

A kormányzati kommunikációval kapcsolatos jelentős szerepét mutatják a szervezeti és személyi átfedések is. A világháború idején felállított nemzetvédelmi és propagandaügyi tárca nélküli miniszterségnek is a Miniszterelnökségen belül határozták meg a helyét. Egyrészt ez a hivatal is a Miniszterelnökség alá tartozott költségvetési szempontból, másrészt az azt vezető Antal István már korábban a Miniszterelnökségen irányította a sajtóügyeket.

A tárca nélküli miniszterek kinevezését az 1920-as első választásokat követően is a társadalmi, politikai kérdések határozták meg, így jött létre például a kisgazdák érdekeit képviselő tárca nélküli miniszterség is. A Bethlen-kormány stabilizálódása után – hasonlóan a dualizmus korszakához – általában nem éltek ezzel a közjogi megoldással. A kormányzati struktúra is konszolidálódott, csak a gazdaságirányítás területén születtek különböző tárca nélküli miniszteri kinevezések, de ezek a megoldások is inkább a csúcsminiszteri jellegük miatt jelentettek új megoldásokat a kormányzati struktúrában. A korszak végén, a második világháború alatt, a háborús gazdálkodásra történő áttérés kiszolgáltatására ismételten a régi-új tárca nélküli miniszterek kerültek a kormányba. A polgári korszakokban, a horvát miniszteren kívül, hosszabb távon, állandó jelleggel nem emeltek a kormányba tárca nélküli minisztert, alapvetően rendkívüli társadalmi körülmények – háborúk, forradalmak – idején nevezték ki őket, átmeneti jelleggel, rövidebb időszakokra.

4.4. Kormánytagsági formák a koalíciós kormányzás időszakában

A háború utáni koalíciós viszonyok, illetve elsősorban a szovjet nyomás következtében kialakult a miniszterelnök-helyettesnek megfelelő államminiszteri pozíció, ami változásokkal, de évtizedeken át állandó miniszterelnök-helyettesi intézményként működött. Az intézmény felállításával az volt a kommunisták célja, hogy gyengítsék a közjogi hagyományai alapján erős miniszterelnöki pozíciót. A koalíciós időszakot követően pedig már kifejezetten a politikai nyomásgyakorlásra használták ezt az intézményt.

Egységes gyakorlat végeredményben nem alakult ki az egyes államminiszteri tisztségek esetében. A különböző időszakokban kinevezett államminiszterek feladat- és hatásköre alapvetően *ad hoc* jellegű volt, az épp aktuális politikai helyzet, kormányzati teendők függvényében formálódott, a folytonosság nem igazán volt jellemző erre a kormánytagsági formára. Államminiszterek kinevezésére Magyarországon először 1945 után került sor, amit a választások után a kiscgazdák mögé szorult két baloldali munkáspárt hatalmi törekvései indokoltak. A szovjet politikai nyomás hatására megszületett úgynevezett nagykoalíció terve már a kiscgazdák választási sikerét megelőzően ismert volt, s azt a későbbi miniszterelnök, Tildy Zoltán is támogatta. A tárcaikat előzetesen felosztották a négy jövendőbeli koalíciós párt között, még a választások előtt, s egyben miniszterelnök-helyettest is követeltek az MKP és az MSZDP részére. Mivel ezt a kiscgazdák a magyar polgári kormányzati hagyományoktól idegennek tartották, ilyen elnevezésű pozíció bevezetésére nem került sor. A kompromisszumos megegyezés végül a hasonló tartalmú, tárca nélküli miniszterként funkcionáló államminiszterek beiktatását tette lehetővé.¹⁷³ Így egy, a hazai közjogi hagyományoktól teljesen idegen és mesterséges pozíció jött létre.

4.5. Kormánytagsági formák az államszocializmus időszakában

A második világháború után, a pluralista politikai rendszer fokozatos felszámolásával, csökkent a kormányfő politikai súlya. Ez 1949-ben, az új alkotmányos berendezkedéssel létrejött Népköztársaság Elnöki Tanácsával (NET) már egyértelművé vált. Az államszocialista politikai struktúra kialakulásával évtizedekre megszűntek a tárca nélküli minisztériumok. Ennek ellenére néhány országos hatáskörű szerv (OHSZ) vezetője az 1960-as éveket követően automatikusan a kormány tagjává válhatott. Ezeket a kormánytagokat mégsem nevezték soha tárca nélküli minisztereknek, habár kormányzati szerepük hasonló volt.

Az 1950-es években a Minisztertanács Titkársága elnevezéssel működött a Miniszterelnökség. A Titkárságnak egyszemélyi vezetői voltak. Az átalakulást megelőzően, a nyitás jeleként, 1986-ban már kormányzóvivőt is

¹⁷³ G. Vass 2005, 16–18.

kineveztek, de az igazi fordulatot két évvel később a Titkárság átszervezése mutatta, ekkor már Minisztertanács Hivatala néven működött, továbbra is államtitkári vezetéssel.

A Minisztertanács Hivatala a Minisztertanács Titkársága és a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala jogutódjaként jött létre a kormány, a kormánybizottságok, valamint a kormányfő és elnökhelyetteseinek munkaszervezeteként. A Minisztertanács Hivatala nem utolsósorban országos hatáskörű államigazgatási szervként járt el a sajtóigazgatás tekintetében is [19/1988. (IV. 1.) MT rendelet]. Grósz saját miniszterelnöki hatalmának növelése érdekében erősítette a Hivatalt, ami így kvázi kancellári típusú szervezetté nőtte ki magát.¹⁷⁴ Nem véletlen, hogy vezetőjét kis miniszterelnököknek hívták.¹⁷⁵ A sajtóigazgatás területén betöltött szerepe pedig tovább erősítette a Hivatal kormányzati kommunikációt irányító funkcióját.

Az államminiszterek 1952-ig működtek a magyar kormányban, illetve később a minisztertanácsban, a pozíciót politikailag mindig a legfajszínűsabb politikusok birtokolták. Egy évvel később, a rendkívül hierarchikus belső kormányzati struktúra miatt, létrehozták a minisztertanács első elnökhelyettese pozíciót is, amelyet 1956-ig a korábbi államminiszter, Gerő Ernő töltött be. A forradalom napjaiban visszaállították az államministerséget, október végén három, majd november 2-án további hét politikust neveztek ki államminiszternek. 1956 után még közel 10 évig éltek ezzel a közjogi lehetőséggel, az állampárt legbefolyásosabb politikusai lehettek államminiszterek is, majd két évtizeddel megszüntetése után, 1988 nyarán, visszamelték az államminiszteri intézményt a magyar kormányba.

Grósz vezetése alatt igyekeztek felszámolni a kormányzati működés rossz hatásfokúnak mutatózó hierarchizáltságát, amelyben nagy szerepe volt a minisztertanács-elnökhelyetteseknek, valamint a kormánybizottságnak. Soklépcsős kormányzati struktúra alakult ki ugyanis a kormány, a kormánybizottságok és a miniszterelnök-helyettesek között, ezáltal pedig egyfajta

¹⁷⁴ A Hivatalban egyre komplexebb munka zajlott, ugyanis – a közigazgatás működése és a jogalkotási tevékenység összehangolásán túl – itt zajlott a miniszterelnök-helyettes (Medgyessy Péter) vezetésével a gazdaságpolitika, valamint az államminiszter (Pozsgay Imre) vezetésével a társadalompolitika stratégiai irányítása az 1988-as átszervezéseket követően. Végül a kormány elé kerülő anyagokat a Hivatal vezetője, Raft Miklós egyeztette. A Minisztertanács Hivatala vette át félig-meddig a pártközpont és az Országos Tervhivatal szerepét is (LENGYEL 1998).

¹⁷⁵ LENGYEL 1998.

kormányzati tehetetlenség. Pozsgay Imre, később Nyers Rezső 1988-as államminiszterré történő kinevezése azt mutatta, hogy a kormányfőhelyettesek mellé politikailag befolyásos embereket küldtek a kormányba, akik erősebb kormánytagoknak számítottak egy egyszerű tárca nélküli miniszternél.

Az államminiszteri kinevezések eseti jellegűek voltak Magyarországon, s a tárca nélküli miniszteri megoldásokhoz hasonlóan működtek, de politikai befolyásuk jellemzően nagyobb volt, sokszor a kormányfő helyettesítésével megbízott feladatok miatt is. Az államminiszterek végtermékben fontos politikai funkciókat is betöltöttek. Nem véletlen, hogy a rendszerváltozást követően – az erős miniszterelnöki kormányzás megteremtésére törekedve – nem éltek ezzel a közjogi lehetőséggel.

A minisztertanács elnökének helyettesei a szocialista kormányzati modell kiépülésével a politikai mellett szakpolitikai funkciót is kaptak. Szerepük egyértelműen az egyes szakpolitikai területek élén állók kontrollálása volt. A kormányon belüli vertikális függőségi rendszerből eredő érdeksérelem könnyen generálhatott konfliktusokat a különböző rangú miniszterek között, hiszen a tárcák vezetői nagyobb miniszteri önállóságra szerettek volna szert tenni. Az 1980-as évek második felében az akkori kormánytagok is úgy vélték, hogy a minisztertanács elnöke helyetteseinek posztja a kormány szerkezetén belül rendezetlen, sőt azt egyszerűen a „legbetegbb elemnek” tartották. Jelentőségüket mutatja, hogy általában még a kormánybizottsági döntések is az ő befolyásuk alatt születtek meg. A miniszterelnök-helyettesnek két szélsőséges típusa alakult ki. Az egyik a beavatkozó, a másik a formálisan felügyelő típus. A kormányfő és helyettese között is eltérő kapcsolatok alakulhattak ki, ugyanis minél közelebb állt a miniszter a nyugdíjazáshoz, annál bátrabban mert önállósodni az elnökhelyetttel szemben. A szocializmus utolsó éveiben, a pártállami kormányzati modell lazulásával párhuzamosan, újabb elképzelések jelentek meg a hatalmi és funkcionális szempontból is differenciáltságot okozó kormányfőhelyettesi tisztség átalakítására, s ezek – a demokratikus elemek erősödésével – végül részben meg is valósultak a magyar kormány belső felépítésében. A Lázár György vezette kormány utolsó időszakában végzett szervezetszociológiai jellegű kutatás eredményeképp több javaslat is megfogalmazódott. A kutatás szerint a kormány tagjai legszívesebben megszüntették volna ezt a pozíciót¹⁷⁶ – erre végül, nem sokkal később, 1988-ban

¹⁷⁶ HOLLÓ 1987, 27–28.

került sor, amikor az egy-egy szakpolitikai területhez tartozó, miniszterek feletti, nagy befolyással járó tisztség meg is szűnt. Ezt követően, részben az ő helyükre, kerültek be újra a kormányba az államminiszterek, akik közül az egyik kijelölt személy helyettesítette a kormányfőt.

4.6. Kormánytagsági formák a rendszerváltozás után

Az 1989–90-es rendszerváltozás három nagyobb közjogi pillére épült. Az első az 1989 őszén létrejött új alkotmány, illetve alkotmányos környezet, amely a német kancellári modellt adaptálta. A második a négyigenes népszavazás eredményeképpen létrejött, gyengébb jogkörű államfői pozíció. A harmadik pedig az úgynevezett Antall–Tölgyessy- avagy MDF–SZDSZ-paktum, amely 1990 áprilisában ismételten a politikai többséget birtokló végrehajtást erősítette meg, elsősorban a konstruktív bizalmatlansági indítvány alkotmányos rendszerbe történő beemelésével, valamint a kétharmados szabályozást igénylő törvényalkotási területek némi csökkentésével.

A miniszterelnöki pozíció így az alkotmányozási folyamat mindhárom pillérével erősödött, de más kormánytagok esetében végrehajtott változásokkal – részben – gyengíthettek is azon. Ilyen volt például az államminiszteri, illetve kormányfőhelyettesi poszt, ami nagyobb mozgásteret adott a kormányzati koordináció központosításához. A rendszerváltozás utáni első kormányzati ciklus során kialakított struktúrában még a Minisztertanács Titkárságából létrejövő Miniszterelnöki Hivatal sem játszott jelentős mértékű kormányzati koordinációs szerepet, inkább a kormányülések technikai előkészítésére összpontosítottak. Az összkormányzati működés összefogása inkább a kabinetirodára, valamint a kormányfő tanácsadóira hárult.¹⁷⁷

A miniszterelnök súlyának látványos növekedésére – elsősorban a koalíciós pártok ereje és a rendkívül szigorúan szabályozott koalíciós kapcsolatok következtében – a második kormányzati ciklusban sem kerülhetett sor. A változásokat jelezte, hogy 1997-ben – törvényi felhatalmazás (1997. évi LXXIX. törvény 39. §-a) alapján – lehetőséget biztosítottak az egyre jelentősebbé váló Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének miniszteri rangra emelésére. Ennek tényleges megvalósulása és a Kancellária

¹⁷⁷ SZOBOSZLAI 1997, 77.

„zászlóshajó”¹⁷⁸ modelljének kivitelezése 1998 után nagyban hozzájárult a miniszterelnöki elv egyre fokozódó érvényesítéséhez is. A szervezeti struktúrában történt változások elsősorban a kormányfő súlyában, szerepében voltak megfigyelhetők, miközben felértékelődött a MEH jelentősége is, különösképpen az 1998-as kormányváltás után.¹⁷⁹

A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény, az új státustörvény, tovább erősítette a miniszterelnöki elvet a kormányban. A választások utáni új kormányzati struktúra célja az volt, hogy – egy átfogó reform keretében – a szakmai és politikai elem erőteljesen elváljon egymástól. A kormányzati működés hatékonyságának növelésén és az intézményi reformokon túl igazi változások leginkább a hatalomgyakorlás módjában történtek. A kormányfői pozíció körül ugyanis komoly hatalomkoncentráció alakult ki, amely a Miniszterelnöki Hivatal megerősítésén és a kormányfő kinevezési, illetve felügyeletijogkör-bővítésén látszódott leginkább.

A MEH-et tehát szerkezetileg tovább központosították, a belső szervezeti egységek pedig még inkább az azt vezető miniszteri, illetve miniszterelnöki irányítástól függtek, miközben magának a Hivatalnak a központi szerepe az egész kormányzat működésében tovább erősödött, elsősorban a kormány ügyrendjének növekvő befolyásolása útján. A minisztériumok új, belső vezetési, irányítási rendszerével, az újonnan létrehozott különböző szintű államtitkári posztokat felhasználva, az állami vezetők esetében a kinevezési (és felmentési) jogköröket a miniszterelnök kapta meg, de nőtt a döntési joga a különböző juttatások, illetve illetmények esetében is.

Hasonlóan fontos, a centralizációs logikát erősítő változás lett a minisztereknek, illetve a kormányhivatalok vezetőinek – immáron explicit, a jogállási törvényben biztosított – közvetlen miniszterelnöki utasíthatósága. A miniszterelnök kormányon belüli monolitikus hatalmának kiépülését nemcsak a meglévő, hagyományos struktúrák hierarchizáltságának erősítése segítette, hanem olyan újabb, illetve a korábbiaktól eltérő felfogásban működtetett intézmények létrehozása is, amelyek szintén a miniszterelnök közvetlen befolyása, felügyelete alatt működtek. Idesorolandó a 2006 nyarán létrehozott három új kormánybiztosi intézmény, amelyek tényleges szerepe az összkormányzati politika egészéhez, valamint az ere-

¹⁷⁸ A kifejezést a minisztériumot vezető miniszter, Stumpf István is használta (STUMPF 1999).

¹⁷⁹ TORMA 2004, 717.

deti kormánybiztosi intézményi formákhoz viszonyítva sokkal nagyobb volt, és habár a MEH-hez kötődve szervezték meg azokat, végeredményben a kormányfő saját befolyása alatt működtek.

A jogi változásokon túl szociológiai értelemben is növekedett a miniszterelnök súlya a kormányban. Világszintű jelenség az – elsősorban a modern kormányzati kommunikáció hatására – átalakuló kormányzás, ahol a prezidencializálódással párhuzamosan megfigyelhető a kormányfő körül kiépülő belső, informális hatalmi kör. Ez 1998-tól egyre intenzívebben volt tapasztalható a magyar kormányon belül is, s ez párhuzamosan a miniszterek gyengüléséhez is vezetett. 2006-ot követően ez a tendencia tovább erősödött. Nemcsak vertikális szinten, a közigazgatáson belüli szakmaiság hátrébbcsúsztatásával, a politikai elem kiterjesztésével vált hierarchikusabbá a szervezési elv, hanem horizontális szinten is: a kormányfő körül olyan informális, szűk döntéshozói kör jött létre, amelynek befolyása a tényleges pozíciójához képest nagyobb volt, így a miniszterelnök körül minden korábbinál erősebb hatalomkoncentráció alakult ki.¹⁸⁰

2008 után kisebbségi kormányzásra került sor, majd 2009-ben új kormány alakult, amelynek vezetője mellé két helyettes, egy operatívot és egy politikait, is kineveztek. Utóbbi eredetileg nyilvánvalóan azzal a szándékkal kezdte el munkáját, hogy a kormánypárti frakció szorosabb ellenőrzése alá vonják a miniszterelnök tevékenységét. Mindezek némileg módosíthattak a miniszterelnök kormányon belüli tényleges súlyán, mégis tovább éltek a 2006-os jogszabályi változások, amelyek egy nemzetközi összehasonlításban is igen erős kormányfői pozíció lehetőségét alakították ki hosszabb távon is.

A 2010-es, nagyszabású strukturális átalakulások a miniszterelnöki elv további kiteljesedését, a korábbi tendencia folytatását jelezték előre. A kormánytagok létszámának drasztikus csökkenése, ami a kabinetjellegű kormányzás irányába mutat, együtt járt a kormányon belüli, koncentráltabb hatalmi körök kialakulásával. A sokkal szélesebb körű portfóliók felett álló miniszterek növekvő súlya ellenére a miniszterelnök pozíciója sem gyengült, hanem éppen erősödött, elsősorban a struktúrában kialakított új helyzete következtében.

Az igazságügyi és belügyi tárca vezetői nem véletlenül veszítették el korábbi – több mint egy évszázados hagyományra visszamenő – vezető befolyásukat a saját területükön, amikor az 1990-es évek végén a MEH minisz-

¹⁸⁰ GALLAI–LÁNCZI 2008, 50–53.

tériumi rangra emelkedve – a többi minisztériumhoz viszonyítva – az egész kormányzati struktúra központi elemévé vált.

Nemzetközi trend, hogy az erős központi kormányzati koordináció megvalósítása érdekében a kormányfő mellé egy saját apparátussal rendelkező szervezetet hoznak létre, országonként más-más elnevezéssel, illetve eltérő struktúrával és profillal.¹⁸¹ Magyarországon az 1990-es évek végétől a Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének lett a feladata a kormányzati gépezet összefogása. Habár az általános kormányzati koordinációt végző, miniszteri rangú kormánytag csak az első Orbán-kormánytól dolgozik a kormányban, az ezzel a feladattal megbízottak által irányított intézmények mégis több mint egy évszázados múltra tekintenek vissza.

A Miniszterelnöki Hivatal presztízse tehát mind a rendszerváltozás előtt, mind utána az egész kormány, illetve a kormányfő szerepének átalakulásával párhuzamosan változott. A MEH-et 1998-ig a közigazgatási államtitkár vezette. Már a Horn-kormány alatt is sokat erősödött a kormányon belüli pozíciója, de nemcsak azért, mert a miniszterelnök szerette volna, ha az intézménynek miniszteri rangú vezetője lett volna, hanem mert a Hivatal vezető államtitkár – a kormányzati ciklus második felében – már kormánysszóvivő is volt egyben.¹⁸²

A MEH az 1998-as kormányváltásig titkársági típusú hivatalként működött, s vezetője nem direkt politikai kinevezett volt, hanem alapvetően szakmai. Fő feladata ekkor még kvázi a kormányfő titkári feladatainak ellátása volt – a kormányülések megszervezése, az ott született döntések végrehajtásának ellenőrzése stb. A Hivatal vezető miniszter ezután már egyértelműen politikai kinevezett (azaz politikus) lett, funkciói gyarapodtak, jelentősége pedig a korábbiakhoz képest tovább nőtt. Innentől kezdve

¹⁸¹ Nagy-Britanniában a Kabinet Titkárság (kormánytitkárság), az Amerikai Egyesült Államokban az elnöki hivatal, Németországban pedig a tükkörreferatúrákkal működő kancelláriahivatal tölt be hasonló szerepet.

¹⁸² Még mielőtt 1997-ben változtattak a Miniszterelnöki Hivatal vezetője jogi státusának szabályozásán, amely biztosította a miniszter kinevezését annak élére, már korábban is felmerült a Hivatal vezetésének megerősítése. 1995-ben a nagyobbik kormánypárt részéről az első elképzelés szerint a MEH élére tárca nélküli miniszter kinevezését javasolták, de a kisebbik koalíciós fél ezt azzal az indokkal vétőzta meg, hogy ezáltal a hivatal vezetőjének közigazgatási szerepe politikai státussá alakulna át (SZEKERES 1996). Természetesen nyomós ok volt saját miniszterei önállóságának megőrzése is egy központi koordináló miniszter esetleges befolyásának meggátolásával.

az egész kormányzati struktúra összefogásáért, a kormány egésze működésének koordinálásáért is felelőssé vált. Így végeredményben az általános koordinációért felelős miniszter kiemelkedett a kormány tagjai közül. Függetlenül attól, hogy a miniszterelnök helyettese is egyben vagy sem – ami természetesen elterjedt megoldássá vált –, mindenképp központi szereplője lett a kormánynak. A korábbi titkársági modellt tehát felváltotta a kancellári szerepfelfogás. Ez mind a miniszter, mind a Hivatal elnevezésében megnyilvánult, habár a 2002-es kormányváltást követően kerülték a korábbi Kancellária, illetve kancelláriaminiszter kifejezéseket, viszont a Hivatal politikai kezdeményező szerepe, az erős kormányfői szerepkört támogató jellege továbbra is fennmaradt.

Az általános kormányzati koordinációért felelős miniszter feladatkörei folyamatosan változtak. Korábban a MEH-nek (mint a kormány hivatali szervének) a kormány, illetve az Országgyűlés működésével kapcsolatos feladatai voltak elsődlegesek, mint például a kormányülések előkészítése stb. Az Országgyűléssel kapcsolatban a miniszterelnök és a kormány parlamenti munkájának összehangolását végzi el, valamint központi szerepet tölt be a jogszabályalkotási folyamatokban is, egészen azok hivatalos közzétételéig. A miniszterelnök munkaszerveként pedig döntés-előkészítő tevékenységet végez, illetve a miniszterelnöknek szóló bejelentések esetében keres megoldásokat.

A Hivatal profilja 1990 óta folyamatosan változott, tartozott már ide számos, tárca nélküli miniszterek által felügyelt szakpolitikai terület, például egyházügyek, nemzeti és etnikai kisebbségek ügyei, polgári titkoszolgálatok felügyelete. A MEH-et vezető miniszter végeredményben egy folyton bővülő, folyamatosan átalakuló szervezet élén állt, de a központi kormányzat egészének koordinálásában betöltött szerepe miatt az egyik legfontosabb pozícióval rendelkezett a kormányfő mellett.¹⁸³

A MEH vezetője a rendszerváltozást követően szinte mindvégig meghatározó szerepet töltött be a kormányon belül, elég annyi, hogy

¹⁸³ A Miniszterelnöki Hivatal erős pozícióját az sem gyengítette meg, hogy 2009 tavaszán – az új kormány megalakulásával – a Hivatal exminisztere, Kiss Péter egyes feladatköröket magával vitt tárca nélküli miniszterként, s ezáltal a Hivatal élére álló új miniszterrel, Molnár Csabával sajátos hatalommegosztás alakult ki. Habár a Bajnai-kormány megalakulása előtti napokban felmerült, hogy a MEH-től elveszik azokat a feladatköröket, amelyek nem tartoznak szorosan a kompetenciájához, ezáltal visszasorolva államtitkári vezetésű Hivatallá, végül maradt az erős MEH koncepciója.

„eltérő intenzitással”. A MEH 2010-es átalakulásáig az egyik legnagyobb méretű „minisztériumnak” számított, azt követően pedig igazi szuperminisztériummá nőtte ki magát. A MEH ugyanis – a nagyrészt letisztult, általános, kormányzati koordinatív jellegű ügykörei megtartása mellett – a kormányváltást követően magába olvasztotta az egykori Belügyminisztérium nem rendészeti jellegű, igazgatási feladatköreit, valamint az Igazságügyi Minisztériumot. Az összeolvasztással már egyetlen minisztérium, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium alatt vonták össze mindazokat a területeket, amelyek az utóbbi másfél évszázadban valamilyen formában a kormányzat általános igazgatási teendőit végezték. A KIM dominanciáját mutatta, hogy a kormányzati döntés-előkészítésben és döntéshozatalban is megnőtt a szerepe. A minisztériumok közötti koordináció esetében például együttes rendeletalkotáskor, illetve egyetértést igénylő rendelet megalkotásakor a KIM-et vezető miniszter előterjesztése alapján döntöttek. A kormány ügyrendje továbbá arról is rendelkezett, hogy a közigazgatási államtitkári értekezlet által megtárgyalt előterjesztés lényegéről a közigazgatási miniszternek kell tájékoztatnia a kormányt. A KIM-et vezető miniszter kormányon belüli csúcspozícióját mutatta az is, hogy a személyzeti kérdésekben is megnőtt a beleszólási joga, miközben az egyes miniszterek diszkrecionális jogköre ebben csorbul. A közigazgatási miniszter ugyanis meghatározta a kormány összes minisztériumának személyzeti politikáját is. Rendelkezett direkt kifogásolási joggal is a minisztériumok jogi és kodifikációs feladatai ellátásáért felelős vezetők kinevezésénél, és kezdeményezhette a felmentésüket is.¹⁸⁴

A KIM kormányon belüli kiemelkedését mutatta, hogy vezetője a miniszterelnök intézményesített, állandó helyettese is volt. A Miniszterelnökség önállóvá válása is azt jelzi, hogy a tárca annyira túlnőtte magát, hogy már a miniszterelnök személyéhez köthető klasszikus funkciókat, és részben a kormányzati kommunikációs feladatok ellátását, ismételten önállóan lehetett megszervezni. Az egykori MEH-ből végeredményben kiváltak azok az eredeti központi feladatkörök, amelyekből két évtized alatt kinőtte magát, s ebből jött létre a Miniszterelnökség, amelyre ebben a formában mint kis miniszterelnöki hivatalra is tekinthetünk.

Az általános kormányzati koordinációt végző miniszter központi szerepéből adódik, hogy az elsősorban – a szűkebb feladatkörökért felelős

¹⁸⁴ 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 6. § (5) és (2) b) bekezdés.

szakminiszterekkel szemben – a kormányzati munka egészének összehangolásáért, az egységes kormányzati érdekek érvényesítéséért vált felelőssé. Ezzel belülről hierarchizálta a kormány működését. Egyfajta „összekötőként” működhet a szakminiszterek és a miniszterelnök között, amivel nemcsak saját maga tesz szert sajátos politikai plusztökére, hanem a kormányfő politikai vezető szerepét is erősíti. A MEH közigazgatási minisztériummá történő átalakítása és a többi szuperminisztérium között is csúcstárcává történő formálódása, illetve mellette a Miniszterelnökség önállósodása tovább hierarchizálta a kormányt. Az összkormányzati munka kormányon belüli koordinálása minden korábbinál koncentráltabbá vált.

A pozícióerősödés szemszögéből két fontosabb momentumot érdemes kiemelni: a miniszterelnök helyettesítésében, a miniszterelnökség kiválásával pedig a kormányfő kiemelkedésében beállt változásokat.

A kormányfő helyettesítését intézményesített – és a szocializmus időszakához hasonlóan az alkotmányban is rögzített – módon oldották meg az új modellben.¹⁸⁵ A kettős helyettesítéssel ráadásul tovább hierarchizálódott a kormány testülete. A koalíciós helyettes szinte teljesen letisztult, önálló politikai pozíció lett. A kisebb portfóliót birtokló, önálló tárcával nem rendelkező, kifejezetten a kormányfő helyettesítésére felállított új intézmény szimbolikusan is növelte a miniszterelnök kormányzati súlyát, mivel már önálló politikai helyettese is volt. Mellette az újonnan kialakított – a korábbi MEH-hez tartozó, általános igazgatási teendőket egyaránt magába építő – Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium vezetője pedig a korábbiaknál sokkal fajsúlyosabb operatív helyettesként tűnt fel a struktúrában. Egy ilyen központi tárca élén álló miniszter a kormányfő helyetteseként jelentős terheket is levehet annak válláról, a miniszterelnök pedig – a napi teendők mellett – inkább fókuszálhat a stratégiai feladatokra, illetve összpontosíthat a kormányzás „menedzselésére”. Ezzel a miniszterelnök még inkább kiemelkedhet a minisztertársai közül.

Másrészt a kabinetrendszer átalakítása, s mellette a kormányzati kommunikáció élénkülése, szintén a miniszterelnök további erősödését, a kormánytól való elszakadását jelzi. A (fél)prezidencializálódás jelenségét

¹⁸⁵ A kormányfő helyettesítésének új formáját mutatja, hogy a miniszterelnöknek kötelezően meg is kell jelölni a kormánytagok közül a helyetteseit: „A miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki, és szabályozza a helyettesítés rendjét” (2010. XLIII. törvény 19. §).

az önálló stábok kialakulása is mutatja, a kormányfő kabinetvezetőjének megjelenésével pedig egy további, látens helyettes is feltűnik.

1990-től 2010-ig¹⁸⁶ nem éltek az intézményesített kormányfőhelyettes pozíciójával az egyes kormányokban. A miniszterelnököt helyettesítő kormánytag inkább az általa irányított szaktárca súlyától vált befolyásosabbá a kormányon belül. Ebben a két évtizedben a kormányfőhelyettesek főként igazgatási jellegű tárcákat vezettek.

2006 után, a második Gyurcsány-kormány alatt, a miniszterelnök eseti jellegű, ideiglenes helyettesítése vált elterjedté, s mivel mindig más személy töltötte be a pozíciót, így egyre több miniszter vált – aránylag rövidebb időre – a kormányfő operatív ügyeinek intézőjévé. A magyar közjogi hagyományok szintén a gyenge, nem politikai jellegű helyettesítés tradícióját erősítik.

A klasszikustól eltérő, speciális megoldás született 2009 tavaszán, a Bajnai-kormány megalakulásával, ugyanis ekkor két – egy operatív és egy politikai – helyettest neveztek ki. Az egyszerre több kormányfőhelyettesi megoldás ebben az esetben semmiképp sem hozható párhuzamba korábbi időszakokkal. Nem hasonlít például az államszocialista kormányzati szerkezet vertikálisan hierarchikus differenciáltságához, sokkal inkább horizontális szintű „hatalommegosztás” jelei olvashatók ki belőle. Ezt tükrözte a két miniszter személye, illetve az általuk irányított tárcák szerkezeti kialakítása is. A MEH-et vezető és a társadalompolitikáért felelős tárca nélküli miniszter feladatköre szintén a MEH szétválasztásából alakult ki a kormánypárt aktuális hatalmi viszonyai következtében.

A releváns kormányfőhelyettesi posztok közé az egyszemélyes önálló politikai, illetve az egy adott szaktárca vezetőjének egyben operatív funkciójú helyettesítése tartozik. Ebből az utóbbi terjedt el általánosságban 1990 után, ezzel szemben előtte évtizedekig teljesen más megoldás működött. Az egyes szakpolitikai területeket koordináló minisztertanácselnök-helyettesek esetében a hangsúly mégsem a szakpolitikai irányításon, hanem az állampárt politikai kontrolljának funkcióján volt. Azaz nem is a kormányfő közvetett felügyeletét, hanem inkább az állampárt ellenőrző tevékenységét biztosították.

¹⁸⁶ A 2006-os tavaszi választási kampány során – az új kormányzati struktúrára történő készülődés jegyében – a Fidesznek már volt hivatalos miniszterelnökhelyettes-jelöltje. Ez már önmagában jelezte a miniszterelnöki elv további erősödését, annak ellenére is, hogy az ellenzéki párt a választásokat elveszítve végül nem került kormányzati pozícióba.

5. táblázat

A kormányfő helyettesítésének típusai szervezeti és funkcionális szempontból

		Szervezeti szempontból			
		egyszemélyes intézményi megoldás keretében		többszemélyes intézményi megoldás keretében	
		önálló, intézményesített poszt	szaktárcát vezető	önálló, intézményesített poszt	szaktárcát vezető
Funkcionális szempontból	politikai irányító helyettes	tárca nélküli miniszter (Szálasi-kormány), ^I első elnök-helyettes (I. Nagy Imre-kormány)	x	két miniszter-tanács-elnök-helyettes (Grósz-kormány, 1988) ^{II}	x
	szakpolitikai területet irányító helyettes	x	x	miniszter-tanács-elnök-helyettesek általában az államszocializmus alatt	BM-et és PM-et vezető miniszter (2018–)
	operatív irányító helyettes	tárca nélküli miniszter (Sztójay-kormány) ^{III}	1990–1996 1998–2009	x	MEH-et (2009–2010), illetve KIM-et (2010–) vezető miniszter ^{IV}
	koalíciós helyettes	általános (kvázi koalíciós) helyettes (2014–2018)	1996–1998	államminiszterek 1945 után, általános (kvázi koalíciós) helyettes (2010–2014, 2018–) ^V	x

Megjegyzés:

- ^I Szöllösi Jenő – Szálasi befolyásos embereként – hivatalosan tárca nélküli miniszter volt miniszterelnök-helyettesi minőségben.
- ^{II} Kiss Péter, aki 2009-ben csak részben intézményesített kormányfőhelyettesként dolgozott, is ide tartozhat. Kisebb ügyköröket vitt magával ebbe a pozíciójába. Akár pszeudotárças miniszternek is tekinthető, hiszen részben látnas koalíciós helyettesként is szolgált egy kisebbségi, párton kívüli kormányfő vezette kormányban.
- ^{III} Rátz Jenő hivatalosan a miniszterelnök helyettesítésével megbízott tárca nélküli miniszter. A Sztójay-kormányban a miniszterelnök egészségi problémái is szerepet játszottak a helyettesítés intézményes megteremtésében.
- ^{IV} Navracsics Tibor a KIM-et vezető miniszterként 2010-től szakminiszter, egyben intézményesített miniszterelnök-helyettes is volt. A miniszterelnök-helyettes kormányzati funkcióját alkotmányos szinten is rögzítették. A gyakorlatban a súlya nagyobb lett a koalíciós helyetteshez képest, aki elvben az általános helyettes volt, mégis inkább az operatív helyettes tűnt ki, általános helyettesként is, a kormányból 2010 után.
- ^V Míg régióknak egyes országaiban 1990 után elterjedt formává vált, addig itthon csak a második Orbán-kormány hozta be a nem minisztérium élén álló miniszterelnök-helyettes pozícióját, de Semjén Zsolt tárca nélküli miniszterként, egy intézményesített poszt élén állva, egyben mégis külön szakpolitikai területeket is felügyelt a kormányban. Habár papíron általános, kvázi politikai helyettesként funkcionál, mégis elsősorban koalíciós miniszterelnök-helyettesnek nevezték ki – 2010-et követően három kormányalakítás során is. A harmadik Orbán-kormány időszakában pedig a miniszterelnök egyedüli helyettese lett.

Forrás: a szerző szerkesztése

Ebbe a funkció, szervezeti jelleg, illetve személyek száma szerinti tipológiába sem a 2009-es, sem a 2010 utáni kormányzati változások megoldásai nem illeszthetők be. Ezek esetében ugyanis párhuzamosan több, különböző típusú helyettesítési formát vezettek be. Ráadásul egyszerre akár több funkcióval is rendelkeztek, így átfedve több kategóriát is.

A Bajnai-kormány két kormányfőhelyettese közül a társadalompolitikáért felelős tárca nélküli miniszter névlegesen politikai jellegű posztot töltött be, mégsem volt tisztán politikai pozíció, mivel nem önálló, intézményesített helyettesként működött, hanem szakpolitikáért felelős tárca nélküli miniszterként. Inkább koalíciós kormányfőhelyettesként működött,¹⁸⁷ amit – a kormánypárton belüli erőviszonyok leképeződésén túl – a tárca

¹⁸⁷ Ebben az esetben kvázi „koalíciós” helyzetnek a párton kívüli miniszterelnök és a kormány mögött álló egyetlen párt közötti viszonyt nevezhetjük.

nélküli miniszteri feladatköre is mutatott.¹⁸⁸ A több személlyel történő helyettesítés, a következő kormányéhoz hasonlóan, kevert megoldás a táblázatban felvázolt homogén formákkal szemben, hiszen különböző típusú helyettesek is dolgoztak párhuzamosan a kormányban.

Kiss Péter miniszterelnök-helyettesi megbízatása több szempontból is sajátos volt. Egyrészt, mert egy további operatív helyettes is dolgozott a kormányban, másrészt pedig azért, mert egyedi feladatköröket kapott, illetve vitt el magával a MEH-ből. Az új tisztség különállóságát, kormányon belüli súlyát jelezte a tárca nélküli miniszterség elköltözése, ezzel pedig fizikálisan is eltávolodott a MEH-től és vezetőjétől.

A kormánypártból néhányan úgy vélték, hogy Kiss Péter csak papíron tárca nélküli miniszter, mivel az úgynevezett státustörvény szerint már lehetőség nyílt arra is, hogy a Miniszterelnöki Hivataltól függetlenül, önálló szervezet-irányítási jogkörökkel, egy államtitkárral, illetve két szakállamtitkárral működjön a társadalompolitikai miniszterség. Korábban politikai államtitkárral csak a polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszterség működött.

A második Orbán-kormány – elődjéhez hasonlóan – hivatalosan szintén két kormányfőhelyettesel kezdte el a munkáját, ezeknek a posztoknak a tartalma mégis teljesen új volt. A történelmi tradíciókat idéző, kis létszámú, illetve kvázi koalíciós összetételű kormányban, amely működésében azért továbbra is inkább egypárti kabinetre hasonlított, szintén két külön miniszterelnök-helyettes dolgozott. Navracsics Tibor, a kormányzati napi ügyvitel vezetője, operatív helyettesként látta el a feladatát, Semjén Zsolt pedig koalíciós miniszterelnök-helyettesként kifejezetten politikai pozíciót kapott.

Korábban ha volt koalíciós helyettes a kormányban, akkor az fajsúlyos tárcát irányított, de 2010-ben, tárca nélküli miniszterként, mindössze a koalíciós fél politikai érzékenységét tükröző szimbolikus területeket kapott.¹⁸⁹ A miniszterelnök első számú, általános helyettese, a korábbi hagyomá-

¹⁸⁸ Kiss Péter a MEH-ből magával vitte a határon túli magyarokkal és a hazai nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos feladatköröket, illetve a társadalompolitikai kérdéseket, valamint megkapta a kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolásának feladatát is – ez utóbbi két feladatkör szorosan összekapcsolódik a kormányfő politikai helyettesítésével is. A portfólióhoz tartozó feladatkörök mennyisége a politikai helyettes súlyát is mutatja a kormányfő mellett, a határon túli magyarok ügyeit például eredetileg a Külügyminisztériumhoz helyezték volna vissza, de végül Kiss Péternek ezt is sikerült a saját feladatkörei közé integrálnia.

¹⁸⁹ Habár közvetlen folyamatosság nincs a két kormány között, de a Bajnai-kormány „politikai kormányfőhelyettese”, Kiss Péter, szintén ezeket a területeket felügyelte.

nyoknak megfelelően, továbbra is az összkormányzati munka szempontjából legfontosabb tárcát birtokolta, mivel a közigazgatási és igazságügyi miniszter az egész kormányzati struktúrát, illetve annak működését koordinálta. A miniszterelnök intézményesített helyettesítésével nem egyszerűen csak hierarchizálta a kormányt: nyilvánvaló célja volt, hogy operatív helyettesként további terheket vegyen le a válláról a kormány működésének megszervezésével, ezzel is erősítve a kormányzati rendszer prezidencializálódó jellegét.

Utóbbit erősítette egy látens harmadik helyettes, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár kormányzati szerepvállalása is. Varga Mihály, a kormányfő egyik bizalmasaként, a kormány felállásakor olyan pozíciót kapott, amelyben az átfogó, koncepcionális döntések születtek. Az egykori MEH-ből kikerülő, a miniszterelnök személyéhez legszorosabban kötődő feladatok ellátására létrejött intézménynek már inkább a hosszabb távú kormányzati stratégiai célokat kellett kidolgoznia. A miniszterelnök önálló szóvivői feladatainak – illetve általában a sajtóügyek – ellátásán túl, a MEH-en belüli miniszterelnöki kabinet alapfunkcióival felállított szerv elnevezésével viszszerültak a régebbi történeti időszakokhoz. A Miniszterelnökség – az 1990–1998 közötti MEH-hez képest is – növekvő súlyát mutatja, hogy már nem közigazgatási, hanem parlamenti államtitkár, azaz tisztán politikai vezetője lett az intézménynek. A miniszterelnöknek 2010 után tehát lett egy formális helyettese, a sajátos „koalíciós” viszonyoknak megfelelően, és lett egy tényleges operatív, szakmai helyettese a közigazgatási miniszter személyében, aki a kormány kabinetjellegét növelte. A Miniszterelnökséget vezető parlamenti államtitkár – mint kvázi kormányfőhelyettes – pedig a kormány látens (fél)prezidencializálódását sejtette 2010 után.

A harmadik Orbán-kormányban az erős tárcákat vezető miniszterek, mint például a Miniszterelnökséget vezető miniszter, nem lettek miniszterelnök-helyettesek, csak a kvázi koalíciós helyettes maradt az. Semjén Zsolt pozíciója, feladatait tekintve, alapvetően változatlan maradt, posztját még a negyedik Orbán-kormányban is megtarthatta, de 2018-ban további két miniszterelnök-helyettest is kineveztek. Pintér Sándor – belügyminiszterként – a nemzetbiztonságért felelős, Varga Mihály pedig – az újra létrehozott Pénzügyminisztérium vezetőjeként – a gazdaságért felelős helyettese lett a kormányfőnek, mindez szoros összefüggésben állt a kormány működésében egyre növekvő szerepet betöltő, ismételten átalakított kabinetrendszer működésével.

A rendszerváltás után a tárca nélküli miniszterséget nemcsak viszszaemelték a közjogi rendszerünkbe, hanem kiterjedten alkalmazták is

a kormányzásban, mindenekelőtt az első kormányzati ciklus idején. Akár a korábbi államminiszterekhez, illetve kormányfőhelyettesekhez hasonló számú miniszter is lehetett egyszerre a kormányban. Az első kormányzati ciklus idején szélsőséges módon megszorodott a számuk, egyszerre akár az összes kormánytag harmada is rendelkezhetett tárca nélküli miniszteri kinevezéssel; később ez mérséklődött. 2006-ban, közel 90 év elteltével, ismételt maximumizálták számukat,¹⁹⁰ amely a következő években nem haladhatta meg a minisztériumot vezető összes miniszter egyötödének egész részét.

A legváltozatosabb képet az Antall-kormány idején mutatta a tárcával nem rendelkező miniszterek száma, azok változása, illetve az általuk felügyelt ügykörök fluktuációja. Ők részben gazdasági, részben igazgatási jellegű feladatok ellátására kinevezett miniszterek voltak, de előfordult, hogy egy-egy tárca nélküli miniszter több, egymástól távol álló területet is kapott. A Horn-kormánytól kezdve alapvető cél volt a korábbi kilengések megszüntetése, a tárca nélküli intézmények radikális visszaszorítása. Egyetlen tárca nélküli minisztériumot hagytak meg az előző kormányból, a polgári titkosszolgálatokért felelős miniszterét. (A modern magyar kormányzati rendszer több mint másfél évszázados történelmében ez volt a leghosszabb ideig folyamatosan működő, nem tárcás intézmény a horvát miniszter mellett.) A Horn-kormány idején, 1994 után, ezenkívül csak a privatizációs ügyek felügyeletére hoztak létre ilyen posztot, 1998–2002 között pedig, szintén gazdasági területen, a PHARE-ügyek felügyeletének ellátására volt hivatalban tárca nélküli miniszter. 2002-t követően ismételt megnőtt a tárca nélküli kormánytagok száma, de ezek már nem gazdasági jellegűek voltak (például európai ügyek, esélyegyenlőség), majd újra inkább gazdasági, műszaki területeken jelentkeztek hasonló megoldások: a regionális ügyekért felelős miniszter 2006-ig, majd egy új, rövid ideig működő poszt a kutatással és fejlesztéssel összefüggő feladatok ellátására 2008-tól.

A második Orbán-kormány megalakulásakor már csak egyetlen tárca nélküli miniszteri kinevezésre került sor, a koalíciós miniszterelnök-helyettesére. A kabinetkormányzás feleslegessé teszi a nagyobb számú tárca nélküli miniszterek kormányzati jelenlétét, hiszen azok teljesen felrúgnák a kormányon belüli erőviszonyokat, értelmetlenné tennék a kis létszámú kormányok alapfunkcióját. A tárcával nem rendelkező kormánytagok száma – vélhetően közvetlen politikai okok miatt – a későbbiekben mégis

¹⁹⁰ Lásd 2006. LVII. törvény 29. § (3).

nőtt. A harmadik Orbán-kormány utolsó évében két tárca nélküli minisztert is kineveztek a koalíciós miniszterelnök-helyettes mellett, aki egyben tárca nélküli miniszter is volt. A negyedik Orbán-kormány felállásakor pedig rögtön két hasonló miniszter tette le az esküjét.

6. táblázat

A miniszterelnök helyettesei és azok pozíciója az 1990 utáni kormányokban

Kormány	A miniszterelnököt helyettesítő kormánytag pozíciója	A miniszterelnököt helyettesítő kormánytag neve	Egyéb jellemző
Antall-kormány	belügy-miniszter ^I (1990 augusztusától)	Horváth Balázs, majd Boross Péter	
Boross-kormány	honvédelmi miniszter ^{II}	Für Lajos	
Horn-kormány	pénzügyminiszter (1996 márciusáig)	Békesi László, majd Bokros Lajos	
	belügyminiszter (1996 márciustól)	Kuncze Gábor ^{III}	nevesített
I. Orbán-kormány	polgári titkoszolgálatokat irányító t.n.m. (2000. májusig) ^{IV}	Kövér László	nevesített
	MEH-et vezető miniszter (2001 novemberétől)	Stumpf István	
Medgyessy-kormány	MEH-et vezető miniszter ^V	Kiss Elemér, majd Kiss Péter	
	2004 augusztusától	Gyurecsány Ferenc ^{VI}	nevesített

Kormány	A miniszter- elnököt helyettesítő kormánytag pozíciója	A miniszter- elnököt helyettesítő kormánytag	Egyéb jellemző
I. Gyurcsány- kormány	MEH-et vezető miniszter ^{VII}	Kiss Péter	
II. Gyurcsány- kormány	szociális és munkaügyi miniszter (2007 júliusáig)	Kiss Péter ^{VIII}	
	MEH-et vezető miniszter (2007 júliusától)	Kiss Péter	
Bajnai-kormány	társadalom- politikáért felelős tárca nélküli miniszter	Kiss Péter	politikai helyettes (általános helyettes)
	MEH-et vezető miniszter	Molnár Csaba	operatív helyettes (kormányülés előkészítéséért felelős)
II. Orbán- kormány	közigazgatási és igazságügyi miniszter	Navracsics Tibor	intézményesített operatív (gyakorlatban általános jellegű) helyettes
	nemzetpolitikáért, egyházügyért felelős tárca nélküli miniszter	Semjén Zsolt	intézményesített, általános (inkább kvázi koalíciós) helyettes
	Miniszterelnökség államtitkára	Varga Mihály (2012-től Lázár János)	nem hivatalos, látens (politikai stratégiaért felelős) helyettes
III. Orbán- kormány	nemzetpolitikáért, egyházügyért felelős tárca nélküli miniszter	Semjén Zsolt	intézményesített, általános (inkább kvázi koalíciós) helyettes

Kormány	A miniszterelnököt helyettesítő kormánytag pozíciója	A miniszterelnököt helyettesítő kormánytag	Egyéb jellemző
IV. Orbán-kormány	nemzetpolitikáért, egyházügyért felelős tárca nélküli miniszter	Semjén Zsolt	intézményesített, általános (inkább kvázi koalíciós) helyettes
	gazdaságért felelős helyettes, pénzügyminiszter	Varga Mihály	intézményesített, szakterületért felelős
	nemzetbiztonságért felelős, belügyminiszter	Pintér Sándor	intézményesített, szakterületért felelős

Megjegyzések:

- ^I A miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről szóló jogszabály (1/199 ME rendelet) részletesen rendelkezik a kormányfő helyettesének további helyettesítéséről, ami a kormányon belüli további hierarchiát is jelzi. Ezek szerint miniszterelnököt helyettesítő belügyminisztert akadályoztatása esetén a külügyminiszter, őt a pénzügyminiszter, majd a honvédelmi, végül pedig az igazságügyi miniszter helyettesíthette.
- ^{II} Für Lajos szintén pályázott a miniszterelnöki posztra, de a legnagyobb kormánypárt Boross mellett döntött, így végül Für az MDF elnöke lett. Ez a belső hatalmi egyensúly mutatkozott meg a kormányfő helyettesítésében is.
- ^{III} Koalíciós kormányfőhelyettesként működött.
- ^{IV} Kővér korábban kivált a kormányból (2000. május 2.), ennek ellenére hosszú ideig nem változtattak a helyettesítés rendjéről szóló jogszabályon, és csak eseti jelleggel történt helyettesítés. Habár így is főként a MEH-et vezető miniszter látta el a helyettesítést, de szerepét csak a ciklus végén állandósították de iure, azzal a kitételrel, ha a miniszterelnök másként nem rendelkezik.
- ^V A MEH-et vezető miniszter akadályoztatása esetén – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – a minisztert megillető jogköröket a miniszterelnök gyakorolta, ami egyben a helyettes szerepét is növelte.
- ^{VI} A 2004-es nyárvégi hatalmi átmenet erőviszonyait mutatja, hogy a designált kormányfőt példátlan módon akkori miniszteri tisztsége (gyermek-, ifjúsági és sportminiszter) alapján egyáltalán nem, csak személyében említik a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítéséről szóló rendelet módosításában.
- ^{VII} Eltérő rendelkezés hiányában kitételrel.

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1990 utáni szabályozás szerint olyan feladat ellátására nevezhető ki tárca nélküli miniszter a magyar kormányban, ami nem tartozik egyik miniszter feladatkörébe sem. Feladatuk ellátásában a kormányzati koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő titkárság, kabinet, illetve egyéb szervezeti egységek segítik.

A rendszerváltozás óta eltelt időszak során a miniszterelnököket helyettesítő kormánytag által felügyelt szakpolitikai terület egyben azt is mutathatja, hogy mely területek erősebbek a kormányzati struktúrán belül, s mindez a kormányon belüli aszimmetrikus viszonyokat is tükrözi. Az utóbbi évtizedekben a hagyományosan befolyásos tárcavezetők – mint a belügyminiszter és a pénzügyminiszter, valamint később az általános kormányzati koordinációért felelős miniszter – helyettesítették legtöbbször a kormányfőt.

A legtöbb esetben a politikailag amúgy is befolyásosabb kormánytagok a fajsúlyosabb szakpolitikákat, illetve intézményeket irányították a kormányban. A szervezeti, strukturális átalakítások által generált súlyponteltolódások és az egyes kormánytagok személyes politikai súlyából eredő hatalomkoncentráló folyamatok részben egybeestek, amint azt egyes tárcák (például BM, PM) háttérbe szorulása és mások (például MEH, majd KIM) felemelkedése mutatja.

5. Kormányon belüli intézmények, fórumok, a döntéshozatalt befolyásoló formális és informális folyamatok

A magyar kormányok története során számos kormányon belüli résztestület, a kormánnyal részben személyi átfedésben lévő intézmény működött. A kormányok működéséhez kötődően a kormányzati rendszer egészéhez kapcsolódó, elsősorban a döntés-előkészítésben szerepet játszó intézményeknek is sok típusa létezett. Ezek a kormányon belüli intézmények, fórumok, valamint formális és informális metódusok és egyéb együttműködési formák különböző mértékben befolyásolhatják a kormányzati döntéshozatali folyamatokat. Mindez pedig a kormány szuverenitására is hatással lehet annak működése során.

5.1. A rendszerváltozás előtti intézményi megoldások

5.1.1. Minisztertanács Elnöksége

A Minisztertanács Elnöksége az államszocializmus korai időszakában, rövidebb ideig működő, kormányon belüli intézmény volt. A kormány egészének testületi ülésén túl az 1950-es évek közepéig szűkebb grémiumként működött sajátos munkamegosztás keretében a teljes és a résztestület között. A szovjet mintára túlbürokratizált kormányzati munka, illetve elsősorban az erőteljes iparosítás kormányzati szinten való megjelenése miatt a kormány teljes létszáma sokszor akár 30 főt is elérte. Ennek eredményeképp alakult ki a kabinetkormányzás sajátos, szocialista típusa.

Az intézményt a kormányfő mellett a helyettesei és a fontosabb tárcák birtokosai alkották. Az egyik héten ez a szűkebb formáció, a következő héten pedig a kormány mint teljes testület ülésezett.¹⁹¹ A Minisztertanács Elnöksége

¹⁹¹ MÓNUS 1996, 271.

nemcsak hogy tovább bonyolította a kormány testületi működését, de érezhető aszimmetriát is okozott a miniszteri pozíciók között. A minisztereknek elvi egyenlősége súlyosan sérült azzal, hogy az úgynevezett elnökség nemcsak a döntés-előkészítés során tett szert további befolyásra, hanem már formálisan is döntési pozícióba került.

A Minisztertanács Elnöksége az 1950-es évek első felében mintegy kormánykabinetként működött, mivel a Minisztertanács egésze helyett járhatott el, és dönthetett is.¹⁹² Hasonló intézmények gyakorlatilag az összes szocialista országban működtek később is, éppen Magyarország kivételével, ahol formálisan megszűnt.¹⁹³

5.1.2. Kormányt helyettesítő gazdasági tanácsok

A kormányzat működésével kapcsolatos további fontosabb ellenőrző intézmények a pénzügypolitikához kötődtek. A klasszikus ellenőrzési formák mellett számos olyan szerv is létesülhetett, amely a gazdasági tervezési, illetve redisztribúciós folyamatokban vehetett részt. Gazdaság- és pénzügypolitikai kérdésekben döntéskezdményező, esetleg vétőjoggal, azaz kontrollfunkcióval rendelkező szervek is működhetnek a kormány mellett.

A gazdaságpolitika irányítását illetően már korábban is előkerült a klasszikus államhatalmi ágak, közjogi intézmények döntési jogosultságának szűkítése. A Tanácsköztársaság idején a Népgazdasági Tanács – 1919. május végi – felállítása rendkívüli megoldás volt, amelynek az volt a célja, hogy az összes külön irányítású gazdasági jellegű népbiztosságot (pénzügypolitika, mezőgazdaság, szociális területek, közlekedéspolitika stb.) egy kézben fogják össze. A június végi úgynevezett kisalkotmány létrejöttével már párhuzamosan működött a Kormányzótanács, amelynek tagja volt a Népgazdasági Tanács négytagú elnöksége és a Népgazdasági Tanács is 9 fősztállyal.¹⁹⁴ Egymásba csúszó feladatkörökkel rendelkeztek, mivel a Népgazdasági Tanács tagjai csak részben voltak kormánytagok, így átláthatatlan döntési és felelősségi jogkörök jöhettek létre, a Kormánynak

¹⁹² A többi volt szocialista országban is „kis minisztertanácsok” kezdték átvenni a kormány szerepét.

¹⁹³ MÓNUS 1996, 273.

¹⁹⁴ BÖLÖNY–HUBAY 2004, 270–271.

(vagyis a Forradalmi Kormányzótanácsnak) pedig jelentősen csökkent a szuverenitása.

A két világháború között felmerült, hogy – nyugat-európai, elsősorban németországi, mintára – felállítanak egy gazdaságpolitikai tanácsot, amelyet hiába támogatott az akkori szociáldemokrata ellenzék, végül megbukott az elképzelés. Céljuk nyilvánvalóan az volt, hogy ezzel is csökkentsék a kormány hatalmát gazdasági kérdésekben, illetve, hogy elősegítsék a hatalommegosztás kiterjesztését.

Az 1945 utáni koalíciós kormányzás idején létrejövő Gazdasági Főtanácsot¹⁹⁵ szintén a kormányzat szuverenitásának csökkentése céljából állították fel, s egyfajta gazdasági szuperminisztériumnak is felfogható volt.¹⁹⁶ Az MKP szerint egy teljhatalmú, gazdasági direktóriumnak is tekinthető, amely csupán háromtagú volt. Tagjait a három nagy kormánypárt delegálta, gyakorlatban a miniszterelnök mellett még az iparügyi és a közlekedésügyi miniszter került a Főtanácsba. Ezzel a – választásokon abszolút többséget szerző – kiscsapatnak már a kormányon belüli fele-fele szavazati arányát is kijátszották. Az MKP Titkárságában úgy gondolták, hogy az intézménynek az egész gazdasági kormányzás eszközévé kell válnia, ami végeredményben helyettesíti a kormányt. Hiába ellenezte az igazságügyi miniszter, Ries István már az eredeti tervezetet is, rendkívül széles jogköröket kapott a gazdaságpolitikai kérdésekben. A Főtanács rendeletei végeredményben kormányrendeletek is voltak, ami teljesen meglékelte a kormány szuverenitását, az egyéni miniszteri felelősséget és általában a törvényhozás általi felhatalmazást, legitimációt. A Főtanács gazdasági kérdésekben helyettesíthette volna a kormányt, a miniszterek pedig végeredményben annak alárendeltjei lettek volna. 1947 elején a kiscsapat Sulyok Dezső kijelentette, hogy a Gazdasági Főtanács miatt a gazdasági irányítás teljes egészében kicsúszott a legnagyobb kormánypárt kezéből, ami végül mellékkormány létrejöttéhez vezetett, amely a kormány mellett vagy esetleg a kormány felett áll, miközben összetételében a kormánytól eltérő.¹⁹⁷

Az 1949. évi XVI. törvény létrehozta a Népgazdasági Tanácsot, elsősorban a népgazdaság tervszerű irányítása céljából, a gazdaságirányítás csúcsszerveként. A Tanács minimum 9, maximum 15 főből és az elnökből

¹⁹⁵ A fordulat éve után átalakult Népgazdasági Tanácsná, de formálisan nem lett a jogutódja.

¹⁹⁶ G. Vass 2005, 20.

¹⁹⁷ G. Vass 2005, 41–47.

állhatott. A kormány előterjesztése alapján a tagokat az államfő nevezte ki. Az elnöknek minden esetben kormánytagnak kellett lennie. Ez a részleges személyi átfedés mutatta a legitimációs deficitet, hiszen így kormányon kívüli intézménynek számított. A legfontosabb gazdaságpolitikai döntéseket elvonták a kormánytól a Népgazdasági Tanács javára. A Tanács ráadásul nemcsak a fontos gazdasági kérdések koordinálását látta el, például az Országos Tervhivatal előterjesztése alapján döntött a gazdasági fejlesztés irányelveiről, hanem a kormányon belüli munkára is hatással volt. Feladatai közé tartozott ugyanis az egyes gazdasági minisztériumok és egyéb gazdasági szervek munkájának összehangolása, valamint a kormány elé kerülő jelentősebb gazdasági jogszabályok véleményezése is.¹⁹⁸ Végeredményben egyedül irányította az összes gazdasági minisztérium munkáját. A Népgazdasági Tanács nem érte meg a korszak végét, hiszen 1952 végén megszűnt, feladatait a kormány örökölte, így gazdasági kérdésekben a kormány diszkrecionális jogköre legalább formálisan rendeződött.

5.1.3. Kormánybizottságok

A kormánybizottságok a hosszabb ideje működő kormányzati intézmények közé tartoznak, a rendszerváltozást megelőzően betöltött szerepükhöz képest a későbbi kormánybizottságok gyakorlatilag csak nevükben maradtak azok, hiszen eredeti politikai funkciójukat tekintve tartalmilag alapvetően kiüresedtek.

Kormánybizottságok döntés-előkészítő, illetve a kormány irányításának szervei voltak az államszocializmus időszakában. Nemcsak koordinatív és ellenőrző funkciót rendeltek hozzájuk, a gyakorlatban akár döntéshozó szervként is működtek. A kormánybizottság fogalmilag többet jelenthetett más, a kormány mellett működő bizottságoknál, testületeknél, mivel a kormány átruházott hatáskörében is eljárhatott, és normatív határozatot is hozhatott. A kormánybizottság 1972-ig csupán mint a kormány

¹⁹⁸ A törvény ennek ellenére leszögezte, hogy az „elvi jelentőségű” és a „nagyobb gyakorlati fontossággal bíró” döntések esetében a kormány elé kell terjeszteni javaslatait, a törvény indoklásában mégis egyértelműsítik, hogy a Tanács felállításának célja nem egy ügyintéző, hanem egy irányító jellegű intézmény kialakítása. De gondoskodnia kellett arról is, hogy a Tanács határozatait az érintett szervek, hatóságok végre is hajtsák (*Törvények és törvényerejű rendeletek* 1949 [1950], 75.).

ügyrendjében megjelölt szerv működött, de az alkotmánymódosítás után már alkotmányos szinten is említik. A rendszerváltozásig nemcsak számukat tekintve, hanem tartalmilag is fontos szerepet játszottak a különböző kormánybizottságok. A kormánybizottság a kormánynak beszámolt a tevékenységéről, és egyes kérdésekben akár döntési javaslatokat is előterjeszthetett.¹⁹⁹ A kormánybizottságok tehát a tényleges kormányzati tevékenység legfontosabb szervei voltak az államszocialista politikai berendezkedésben. A szocializmus időszakában ugyanis a kormány adott feladatkörök ellátására alakíthatott kormánybizottságokat, az általuk hozott döntéseket pedig – a kormány döntéseihez hasonlóan – a miniszterek, az OHSZ-ek vezetői és minden egyéb szerv is köteles volt végrehajtani.²⁰⁰

A kormánybizottságok helyzete és működése a kormányon belül problémásnak tűnt, és konfliktusok forrásául szolgálhatott. Érdekes kölcsönös függőségi helyzetnek tűnik, hogy a nagy befolyással és döntési jogkörrel rendelkező kormánybizottságok is támadhatók voltak azáltal, hogy határozataik ellen a miniszterek előterjesztést nyújthattak be a kormányülésen. Az adott ágazati minisztériumokért a miniszterek voltak felelősek, viszont a miniszterek és a Minisztertanács kapcsolatában nem elhanyagolható jelenség a miniszterek és a kormánybizottságok közötti viszony: a legtöbb probléma a kormány testületi működésében az irányításnak ezen a területén merült fel – még az 1980-as évek második felében is.²⁰¹ Nemcsak a közigazgatási szakértők, hanem a kormányzati munkában részt vevő politikusok is hasonlóan negatívan értékelték ennek az intézménynek a működését. A kormánytagok is úgy ítélték meg, hogy a kormánybizottságok károsan hatnak a miniszteri önállóságra, illetve a kormány érdemi döntéshozatali eljárására.²⁰²

Alkotmányos szinten tehát csak 1972-ben szabályozták a kormánybizottságokat, igaz, már előtte is működtek ezek a szervek. Mivel 1956 előtt még működött a Minisztertanács Elnöksége is, amely elsősorban operatív jellegű ügyekkel foglalkozott, annak megszűnéséig nem is volt komoly igény a kormánybizottságokra. A Rákosi-rendszerben emiatt csak két – a későbbi értelmében használatos – kormánybizottság működött: a Honvédelmi Tanács és a Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága.

¹⁹⁹ FÜLÖP–CSERNY 2002, 16.

²⁰⁰ FICZERE 1987, 4–5.

²⁰¹ FICZERE 1987, 19.

²⁰² HOLLÓ 1987, 17.

A kormányzati működés belső, igen előnytelen hierarchizáltságában nemcsak a kormánybizottságnak volt meghatározó szerepe az államszocializmus évtizedeiben. A kormány, a kormánybizottságok és a miniszterelnök-helyettesek bonyolult struktúrája miatt egyfajta kormányzati tehetetlenség alakult ki. A Lázár-kormány egyik miniszterének hasonlata szerint ez a döntési mechanizmus olyan volt, mint amikor a bíró „szétfűtyüli” a mérkőzést.²⁰³ Nem is beszélve arról, hogy a kormányfőhelyettesi, illetve a kormánybizottság elnöki poszt nem vált el kellőképpen egymástól, ami további konfliktusforrásként szolgált a döntéshozatalban. Összességében pedig elmondható, hogy a kormány döntési folyamataira is negatív hatással volt a kormánybizottságok túlzottan erős jogköre.²⁰⁴

A kormánybizottságok egyértelműen hátrányosan érintették a kormányzati rendszer működését, a rendszerváltozást követően viszont – más funkcióval, a kormány szuverenitásának csorbulása nélkül – a kormányzati döntéshozatal szerves részévé válhattak.²⁰⁵ Az 1980-as évek végéig ráadásul az amúgy gyengébb jogállású miniszterelnök-helyettesek az alájuk tartozó kormánybizottsággal „kis kormányokat” alkottak. A minisztériumokra ránehezedő kormánybizottságok mint közbenső irányítási fokozat működtek.

Az államszocializmus időszakában három típusuk alakult ki: az Elnöki Tanács által kihirdetett, a kormány által kihirdetett és a kormány által ki nem hirdetett jogforrás alapján felállított bizottság.²⁰⁶ A kormány által

²⁰³ HOLLÓ 1987, 19.

²⁰⁴ FICZERE 1987, 25.

²⁰⁵ Berényi Sándor – még a rendszerváltást követően is – bizonyos tekintetben kifejezetten hasznosnak látta az intézményt. A kormánybizottságok ügydöntő hatásköre ugyanis elősegítheti a kormányzati munka gyorsítását és hatékonyabbá tételét. Mivel a kormány – teljes testületében – korlátozott kapacitással rendelkezik a döntések esetében, így azok nagy száma miatt elhúzódhatnak, de akár el is maradhatnak egyes fontos döntések. Berényi emiatt úgy vélte, hogy a kormány mellett – szűkebb körben – mégis létrehozhatók kormánybizottságok, amelyek egyrészt a döntés-előkészítésben vehetnek részt, másrészt pedig bizonyos politikai kérdések esetében – az egész kormány nevében – döntéseket is hozhatnak. Az Antall-kormányzatban hasonló formában működött a Tudománypolitikai Bizottság (BERÉNYI 1994, 32.).

²⁰⁶ A ki nem hirdetett jogforrás alapján felállított bizottság már súlyosabb problémákat vetett fel, hiszen annak működése nem alkotmányjogi természetű volt, hanem a kormányzat, a közigazgatás belső ügye. Ennek ellenére ez a típusú bizottság is ugyanúgy eljárhatott a kormány hatáskörében, illetve hozhatott a közigazgatás számára kötelező erejű rendelkezéseket. Az amúgy is nagyhatalmúnak bélyegzett kormánybizottságok hatalma ebben az esetben a legsúlyosabb legitimitációs deficitetlenséggel küzdött (SÁRI 1980, 473–474.).

létrehozott bizottságok közül az utóbbiak rendelkeztek a legnagyobb hatalommal, és egyben ezek voltak – a kormánytól való döntéssijogkörelvonások következtében – a legproblémásabb testületek is.

5.1.4. Bizottságok, tanácsok, tanácsadó szervek

A kormányzati munka elengedhetetlen szereplői a különböző típusú, formájú és elnevezésű tanácsadó, döntés-előkészítő szervek, mint például a bizottságok és tanácsok, amelyek egy vagy több minisztérium munkájához kötődnek. A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek (a korábbi terminológia szerint) vezetői mellett már a polgári kormányzás hajnalán, a dualizmus időszakában is működtek különböző tanácsok, bizottságok és egyéb testületi szervek véleményező, illetve koordinatív jelleggel. Általában egy-egy szakpolitikai részterület állandó kérdéseinek megoldására hozták őket létre, jellemzők például a közoktatási, közegészségügyi tanácsok, amelyek egy-egy minisztériumhoz kötődő nagyobb területet fedtek le. Változó formában, de azóta is folyamatosan működnek hasonló szervek. Ezek a típusú szervek létrehozhatók *ad hoc* módon egy-egy aktuálisan felmerülő feladatkör megoldására is. A tanácsok és a bizottságok közötti különbségek sokszor kevésbé jelentősek, nem egyszer ezek egymásba átalakulva fejlődtek.²⁰⁷

A második világháború után nem egyszerűsödött, hanem tovább bonyolódott a tanácsadó testületek köre. A bizottságok és tanácsok mellett megjelentek a hasonló szereppel felruházott kollégiumok is. A kollégiumok feladata szintén a döntés-előkészítés volt a kormány számára, s munkájukról jelentést tehettek a kormánynak. Az 1957 óta jogilag is szabályozott – és 1968-ig működő –, igen széles hatáskörű kollégiumok sajátos szerepet játszottak a tanácsadói zónában. Felállításuk kötelező volt, havonta pedig legalább egyszer ülésezniük kellett,²⁰⁸ hatáskörük viszont nem terjedt túl a minisztériumhoz tartozó szakpolitikán. A kollégium vezetője a miniszter volt, tagjai pedig

²⁰⁷ Az átalakulásra egy jellemző példa a Mezőgazdasági Központi Bizottság, amely a 19. század végén jött létre az önálló földművelésügyi szakigazgatás keretében, majd jogutódja a Mezőgazdasági Kísérletügyi Tanács lett 1913-ban. A tanács a földművelésügyi miniszter véleményező szerveként működött.

²⁰⁸ Ez tovább növelte súlyukat, hiszen más bizottság, tanács esetében előtte is, később is rendszerint ritkább ülésezések voltak előírva.

elsősorban miniszterhelyettesek voltak, illetve a minisztériumi apparátusból a kormány által kinevezettek. Szerepük több volt az egyszerű tanácsadásnál, kvázi kis minisztertanácsként működtek a Minisztertanácsban, hiszen a miniszternek nemcsak egyszerűen meg kellett hallgatni a véleményüket, hanem ha esetleg azzal ellentétesen döntött, akkor a testület tagjai kérhették az elképzeléseik kormányfő elé terjesztését is.²⁰⁹

E folyamatok gyengítették a miniszter pozícióját a kormányzati döntéshozatalban. Habár a kollégiumok Magyarországon ebben a – kötelezően felállítandó – formájukban az 1960-as évek végén megszűntek, a többi szocialista országban továbbra is megmaradtak. Sőt, egyes országokban – Szovjetunió, Románia – szerepük erősödött is, ennek hatására pedig a minisztérium vezetése eltolódott az egyszemélyi vezetési formából a kollektív forma irányába.²¹⁰

Nagy előrelépés volt a miniszterek önállósodásának útján, hogy 1968-ban a – végeredményben ügydöntő hatáskörrel rendelkező – kollégiumok helyett a miniszter szabad elhatározásába utalta, hogy kíván-e magának tanácsadó-koordináló, véleményező testületet szervezni, vagy sem.²¹¹

Az államszocializmus időszakában tehát folyamatosan változott a különböző véleményező, tanácsadó szervek szerepe, súlya. A tanácsok például egyre inkább a kormánybizottságok, illetve a javaslattevő, véleményező bizottságok közé szorultak a hierarchiában. Ezek az intézmények a kormánybizottságokhoz hasonlóan a miniszterekre és az országos hatáskörű és egyéb szervekre szintén kötelező erejű döntéseket, határozatokat hozhattak, de azok mégsem a kormány hatáskörét gyakorolták. Rekrutációjukat – és ezáltal politikai erejüket – tekintve is kissé hátrébb sorolódtak, hiszen az elnökük nem mindig a minisztertanács elnökhelyettese volt, sőt sokszor nem is kormánytag. Ilyen típusú, meghatározó szerv volt például az Országos Közművelődési Tanács és az Országos Környezet- és Természetvédelmi Tanács is.²¹²

A tanácsok, bizottságok nagy számban és eltérő formában működtek a rendszerváltozást megelőzően is, habár funkciójukat tekintve kissé más irányba fejlődtek, amint azt a kollégiumok esete szintén mutatta.

²⁰⁹ SÁRI 1980, 472–473.

²¹⁰ LÓRINCZ 1983, 311.

²¹¹ A központi ellenőrzés annyiban továbbra is érvényesült, hogy ilyen szerv felállítása esetén a miniszter köteles volt a minisztériumi pártbizottság titkáranak is részvételi jogot biztosítani (SÁRI 1980, 473.).

²¹² SÁRI 1980, 475.

Alapjaikban mégis sok mindenben megegyeztek a nyugat-európai demokratikus, parlamentáris politikai rendszerekben működő intézményekkel.

A Nyugat-Európában is megtalálható ilyen típusú szervek – az úgynevezett nagytanácsok vagy bizottságok – is hasonlóan működtek már hosszabb ideje. Ezek az adott szakpolitikai terület integratív jellegű szerveiként funkcionálhattak, és általában jelentősebb méretű, globális feladatok döntési folyamataiban vehettek részt.²¹³

5.1.5. Informális együttműködés és kapcsolattartás a miniszterek között

A kormánytagok közötti informális kapcsolattartásnak számos formája lehet, idesorolható minden olyan fórum, amely a kormány tagjainak, illetve egyes csoportjainak a nem formális helyszínen zajló és/vagy rutin szerinti találkozója. Ezek jelentős része felderíthetetlen, hiszen a legkülönbözőbb módon érintkezhetnek egymással a kormány tagjai. Az informális munkának, kapcsolattartásnak a legalapvetőbb formái mégis inkább a különböző típusú kihelyezett kormányülések, illetve a formális kormányülést esetlegesen közvetlenül megelőző tanácskozások lehetnek.

A kihelyezett kormányülés nem teljesen újkéntű tanácskozási forma, a két világháború között például a – kormányzás számos területén mélyebb változásokat hozó – Gömbös-kormány idején rendszeresen tartottak ilyet. Ezek általában 3–4 napos, vidéki helyszíneken megtartott események voltak. Esetenként egyházi vendéglátást vagy állami tulajdonú birtokokat vettek igénybe. Rendkívüliségüket mutatja – a különleges helyszín mellett – az időpont megválasztása is, mivel alapvetően a nyári időszakban került sor ilyen informális összejövetelekre. A kormányülések témái viszont nem tértek el különösebben a rendes kormányülésektől, legfeljebb annyiban, hogy hosszabb terjedelmű, részletes beszámolók is elhangzottak egyes szakpolitikai témák esetében. A kormányülések célja részben a csapatkohézió erősítése is lehetett.²¹⁴ A résztvevők

²¹³ SÁRI 1980, 469.

²¹⁴ A Gömbös-kormány például a Pannonhalmi Apátságban, az egyházi vezetők vendégeként, a bencések napi rutinja szerint végezte a munkáját, s az esti programokat is együtt töltötték a szerzetesekkel. Egy másik helyszínen, Királyhelmeceken pedig a Honvédelmi Minisztérium erdőgazdaságához tartozó vadászházban dolgoztak több napon keresztül, ahol a miniszterek a kora délutánig tartó ülésezést követően szabad programokon, például vadászaton vettek részt (GERGELY 2004, 270–309).

emberileg is közelebb kerültek egymáshoz, emellett pedig természetesen kiemelt sajtóvisszhangot is kaptak az ilyen események. Rendszeresen tartottak kihelyezett kormányüléseket a Váron belül, a Sándor-palotában is; ezeknek az eseményeknek a miniszterelnök és a kormányzó személyének közelsége miatt volt jelentősége, és funkciójuk is teljesen más volt, mint a többnapos minisztertanácsoknak. Az eltérő helyszín ellenére inkább a hagyományos keretek között zajlott a tanácskozás.

A szocializmus időszakában a kormányüléseken kívüli, azt megelőző informális tanácskozások kerültek előtérbe. Idesorolhatók például a kvázi miniszterelnök-helyettesi értekezletként funkcionáló tisztségviselői értekezletek, amelyek informális, kabinetszerű testületként funkcionáltak. Ez a nem intézményesített elnökhelyettesi értekezlet viszont azért nem tudott érdemben kabinetként működni, mert a minisztertanácselnökhelyetteseinek gyakorlatilag nem volt komoly szakmai apparátusa, ezáltal pedig nem rendelkeztek megfelelő mennyiségű információval a döntések meghozatalához. A kormánybizottsági rendszer és az elnökhelyettesek informális ülése – ahol a kormányfőhelyetteseken kívül, a pártvezetés képviselőjében, a KB egyik titkára is részt vett – ráadásul feleslegesen működő, a döntés-előkészítést nehezítő párhuzamos fórumként funkcionált. Ebben a felosztásban az elnökhelyettesi értekezlet mindezek mellett azért is működött pusztán pszeudokabinetként, mert a politikai viták fórumának biztosítása helyett csupán adminisztratív feladatokat látott el.²¹⁵

A nyugat-európai kormányok kabinetjei és az államszocializmus hazai kvázi kabinetjei közötti legszembevetőbb különbség éppen e testületek személyi összetételében volt. A magyar megoldás esetében ugyanis nem a hagyományosan befolyásos minisztereknek volt kulcsszerepe, hanem mindenekelőtt a gazdasági tárcák vezetőinek.

Az államszocializmus idején nem alakult ki bevett gyakorlat a kormányülés előtti egyeztetésekre, ha történtek is ilyenek, csak eseti jelleggel került rájuk sor – s ilyenkor is csak az egyes szakpolitikai területekhez tartozó miniszterek között alakulhattak ki alkalmi jellegű érdekkapcsolatok. A Lázár-kormány tagjai például – az államszocializmus kései periódusában – úgy vélekedtek, hogy mivel a rendes kormányülések túl hivatalos jellegűek, és a miniszterek közötti informális kapcsolatoknak nincsenek politikai hagyományaik, ezért ha vannak is hasonló kezdeményezések,

²¹⁵ HOLLÓ 1987, 25–26.

azok nem hozzák meg a kellő eredményt. Emiatt is igényelték volna – már az 1980-as években – a kormánytagok a rendszeres informális találkozókat.²¹⁶ Feltételezhetően a kormányon belüli erős vertikális hierarchizáltság következtében nem alakult ki komoly kapcsolat a tárcát vezető miniszterek és a kormányfő között, a belső tagozódás miatt inkább a miniszterelnök-helyettesekkel kerültek szorosabb munkakapcsolatba.²¹⁷

5.2. A rendszerváltozás utáni intézményi megoldások

5.2.1. A kormány kabinetjei

A szocializmus utolsó éveiben, a demokratikus átmenet során – a kormány politikai szerepének feléledésével párhuzamosan – elhaltak a régi típusú kormánybizottságok. A kormány ügyrendjében azonban kvázi szervezeti tartalékként megmaradt a kormánybizottság, ugyanezen a néven, a rendszerváltozást követően is. Azóta csak alkalmanként működnek kormánybizottságok.²¹⁸ De nem csak számukat tekintve csökkent a súlyuk. Az úgynevezett státustörvényben 2006-ban mondták ki – törvényi szinten először – *expressis verbis*, hogy – többek között – a kabinet és a kormánybizottság a kormány döntés-előkészítő szervei. Ezzel viszont hivatalosan is megszűnt annak lehetősége, hogy azok a kormány egésze helyett döntést hozzanak, akár delegált hatáskörben is.²¹⁹ A kormánybizottságok napjainkban periférikus szerepet játszanak a kormányzati döntéshozatalban.

A kormány ügyrendje meghatározott feladatok ellátására további különböző intézményeket állíthat fel, amelyek a kormány belső szerveként működnek. A rendszerváltozás utáni kabinetek is ilyenek lehetnek, mint a kormány legfontosabb döntés-előkészítő, konzultatív és koordináló szervei. A kabinetek a kormány számára előzetesen állásfoglalásokat tesznek,

²¹⁶ HOLLÓ 1987, 19.

²¹⁷ HOLLÓ 1987, 26–27.

²¹⁸ Az utolsók egyikeként 2001-ben állítottak fel ilyen, a Népesedéspolitikai Kormánybizottságot. Ezek mellett létrehozhatnak továbbá különböző tárcaközi testületeket, amelyek viszont nem kormánybizottságok. Müller György szerint kormánybizottságra téves példaként szokták felhozni az OECD Magyar Nemzeti Bizottságot vagy a Kormányzati Koordinációs Bizottságot (MÜLLER [é. n.]).

²¹⁹ MÜLLER (é. n.).

megfogalmazzák a véleményüket, valamint a feladatkörükbe tartozó ügyekben döntési javaslatokkal élhetnek.²²⁰ Az egyes miniszterek a kabinetek vezetésével és általában a kabinettagsággal társaikhoz képest nagyobb befolyásra tehetnek szert, nemcsak azzal, hogy saját szakpolitikai területüket hatékonyabban képviselhetik, hanem azzal is, hogy az általános kormányzati tevékenységre, a többi tárca életére erősebb hatást gyakorolhatnak.²²¹

Az utóbbi évtizedek magyar kormányaiban különböző speciális, az adott kormány szakpolitikai felfogását tükröző kabinetek léteztek, általános kabinetként pedig a kormánykabinet működött. A kabinetek altípusai mellett személyi összetételük is állandóan változott, egyrészt az adott ágazati politikák váltakozó koncepciójú szakmai irányítása, másrészt pedig a politikai erőviszonyok megváltozása következtében.

A kormány tagjai között informális úton kialakuló politológiai-szociológiai differenciáltság mellett a kabinetek típusai és összetétele a belső közjogi hierarchizáltságot is visszatükrözi. A kabinetek mellett a kollégiumok, bizottságok és tanácsadó testületek működése mutatja meg a kormány belső, formális hierarchiáját. Közülük a kabinetek a legjelentősebb súlyú intézmények, hiszen az azokat alkotó kormánytagok kiválasztása a kormány valós döntéshozói körének szűkítését mutatja.²²²

A szocializmus időszakának kormánybizottságaitól annyiban különböznek a kormány kabinetjei, hogy azok az egész kormány testülete helyett, illetve annak nevében nem járhatnak el. Hivatalosan nem hozhatnak döntéseket, elvben csak véleményező és döntés-előkészítő funkciójuk van. Ez a szerepkörük – elsősorban a kormánykabinet esetében – az utóbbi évek változásai következtében megerősödött. Miközben döntési szerepkörük nagyra nőtt, formális döntési jogosultságuk továbbra sem lett, egészen a harmadik Orbán-kormány időszakáig.²²³ A kabinetekről szóló általános

²²⁰ Ha jogi szempontból nem is, de gyakorlatilag döntéshozó szerveknek számítanak, hiszen az esetek jelentős részében a kormány elfogadja – akár változtatás nélkül is – az egyes kabinetek által készített javaslatokat.

²²¹ MÜLLER 2008, 223.

²²² KÖRÖSÉNYI–TÖRÖK–TÓTH 2005, 447–449.

²²³ Kivételt képezett egy rövid ideig az integrációs kabinet 1998 tavaszán, közvetlenül a választások előtt. A kabinetet rövid ideig ügydöntő jogkörrel ruházták fel a használatatlan ügyekben. Mellette a gazdasági kabinet is hasonlóan működött ekkoriban, amely ugyan formális döntést nem hozhatott, de az ott született állásfoglalásokat már csak jóváhagyás céljából kellett a kormányülés elé terjeszteni (SZILVÁSY 1999, 445.).

szabályozás szerint – eltérő rendelkezés hiányában – ügydöntő jogkörrel nem rendelkezhetek.²²⁴ A kormánybizottsági rendszer megszüntetésével éppen az volt a cél, hogy a kabinetek létrehozásával a kormány visszanyerje eredeti szuverenitását, s hogy helyette más intézmények ne hozzanak tényleges döntéseket.

A legfontosabb szakpolitikai területeken születő döntések előkészítésére változó számú és eltérő típusú kabinet jött már létre. Először a Gazdasági Kabinet alakult meg az első szabadon választott kormány felállítását követően, megelőzve még a kormánykabinetet is. A rendszerváltozás óta a gazdasági mellett a nemzetbiztonsági kabinet is stabil szereplőnek számít. A Gazdasági Kabinet munkájában a gazdasági tárcák mellett a pénzügyminiszter²²⁵ vett részt, a Nemzetbiztonsági Kabinetben az igazgatási-rendészeti miniszterek.²²⁶ Alapvetően a polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter és a belügy-, honvédelmi és külügyminiszter alkották a kabinetet, az első Orbán-kormánytól kezdve pedig a MEH-et vezető miniszter, illetve az igazságügyi miniszter egészítette még ki. A Gazdasági Kabinet összetétele jelentős mértékben megváltozott a 2002-es kormányváltás után, mivel az több humán tárca, például az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium és a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium vezetőjével is tovább bővült.

Kevésbé jelentős szakpolitikai kabinetek is működhettek, ilyenek voltak a humánpolitikai és az ifjúsáspolitikai, amelyeket még az első ciklus vége felé egyesítettek. A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter irányításával ehhez hasonló intézményt, a Társadalompolitikai Kabinetet, a Medgyessy-kormány utolsó hónapjaiban, 2004 májusában állítottak fel, az Ifjúsági és Oktatáspolitikai Kabinet helyett, s ez a kabinet még a 2009 tavaszán felálló új kormányban is tovább működött. Az egyik legrövidebb ideig működő kabinet pedig az Európai Integrációs Kabinet volt, amelyet 1996-ban állítottak fel, s két évvel később szüntettek meg. 2003-ban hozták vissza Integrációs Kabinet néven, az első Gyurcsány-kormány idején egészen 2006-ig Európai Ügyek Kabinetje néven működött tovább, egészen megszüntetéséig.

²²⁴ A 2006. évi LVII. törvény 23. § (3), majd a 2010. évi XLIII. törvény 28. § (3).

²²⁵ A kabinet vezetője 1998-ig a pénzügyminiszter volt – mint a kormány egyik legmeghatározóbb tagja –, az új kormányzati szemléletmód és struktúra fényében a gazdasági miniszter kabinetelnökké válása éppen a pénzügyminiszter kárára történő súlynövekedését jelezte.

²²⁶ Vezetője közülük a legerősebb miniszter, a belügyminiszter volt.

Ezzel a szélesebb típusú kabinetrendszerrel már az összes minisztert bevonták a kormány struktúrájába döntés-előkészítő fórumként. A kormánytagok ágazatpolitikai horizontális differenciáltsága ilyen széles körben utoljára a szocializmus időszakában volt jellemző, amikor egy-egy minisztertanácselnök-helyettes irányítása alatt fogták össze az adott szakpolitikához tartozó minisztereket. Elméletileg tehát nem minden miniszter vált szükség-szerűen valamely kabinet tagjává, illetve voltak olyanok is, akik több kabinet munkájában is részt vehettek. 1990 óta mégis általános tendencia a kabinetek számának, illetve a kabinettagok létszámának növekedése, s ezzel a kormányzati döntéshozatal még összetettebbé és hierarchikusabbá vált.

A legfontosabb kabinet egyértelműen a Kormánykabinet lett, amelyet csak 1994 nyarán, az új kormány felállásával együtt hoztak létre, bár ehhez hasonló fórum rövid ideig korábban is működött, a Minisztertanács Kabinetje néven. Felállításától kezdve a legbefolyásosabb kormánytagok kerülhettek be, a kormányfő mellett a belügyminiszter, a pénzügyminiszter, a külügyminiszter, valamint állandó meghívottként a Miniszterelnöki Hivatal köz-igazgatási államtitkára és a Miniszterelnöki Kabinet vezetője. A Koalíciós Érdekegyeztető Tanácsot – 1995-ös megszűnése után – is részben ez a kabinet pótolta.²²⁷ Működésére a későbbi koalíciós kormányok is rányomták bélyeg-jüket, hiszen a koalíciós érdekökötetések fontos fórumaként is működtek.

A kabinetnél jelentős változások történtek 1998 után: vezető szereplő-jévé a kancelláriaminiszter vált és a működése alapvetően sokkal kötöttebb, formálisabb lett. Nemcsak a MEH-et vezető miniszter lett tagja, hanem a három koalíciós párt legfontosabb reprezentánsai is a kormányból.²²⁸ Igaz, az igazságügyi miniszter nem rögtön a kormány júliusi megalakulásától, csak a kormányhatározat októberi módosítását követően vált kabinettaggá. Ciklus közben állították fel az úgynevezett Kiskabinetet, amelyet kifejezetten a koalíciós egyeztetés szűk fórumának megteremtése céljából hoztak létre.²²⁹

²²⁷ PESTI 2008, 22.

²²⁸ 1999-ben tettek egy kísérletet a Belpolitikai Kabinet felállítására is. Ezzel a koalíciós pártok vezetőit próbálták a kormánykabinetből kiszorítani, de a kísérlet végül sikertelen maradt. Az Antall-kormány Humánpolitikai Kabinetjének felélesztése sem valósult meg ezzel a lépéssel (PESTI 2008, 22–23.).

²²⁹ Már az összetétele is ezt mutatja, hiszen a kormányfőn és a két kisebb koalíciós fél pártelnök-miniszterén kívül csak a kormány akkori két legbefolyásosabb embere kerülhetett be, Stumpf István kancelláriaminiszter és Kövér László titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter.

Az 1998-tól a miniszterelnök és az egész kormány körül, több területen is megjelenő koncentráltabb vezetési elv visszatükröződött a Kormánykabinet működésében is. A kabinet a politikai irányítás szűkebb csúcsszervévé vált, 2002 után viszont csökkent a szerepe a döntéshozatalban, elsősorban a teljes kormányülés javára.²³⁰ A korábbi tendencia az új párttonkívu kormányfő gyengébb kormányon belüli pozíciója miatt változott meg. 2002-től egyre formálisabbá vált a Kormánykabinet működése, majd két évvel később az első Gyurcsány-kormány meg is szüntette.²³¹

A második Gyurcsány-kormány alatt mégis visszaállították a Kormánykabinetet, ráadásul a növekvő kormányzati hatalomkoncentráció eredményeképp jelentősége újra nőtt, főként a 2007. júliusi kormányzati átalakításokat követően. Személyi összetétele és feladatkörének meghatározása egyaránt a kormányfő körüli további hatalomösszpontosítást mutatta. Mivel a miniszterelnök legszűkebb bizalmi köre alkotta az új struktúrájú kabinetet, miközben többen ki is kerültek belőle, ezért a szakminiszterek közötti aszimmetrikus viszonyra is hatással volt.²³²

A rendszerváltozás utáni kormánykabinetek közül 2007-ben felállított a korábbiakhoz képest sokkal erősebb lett, hiszen a kormány egészével szemben innentől már a kabinet is felkérhette bármelyik minisztert egy meghatározott feladat ellátására. Ezzel végeredményben a kormány felett korábban ellenőrző funkcióval rendelkező, éppen megszüntetett Államreform Bizottság jogkörével is gazdagodott a Kormánykabinet.

A miniszterek egyenjogúságán a kabinetrendszer önmagában – a szabályozás szintjén – nem változtatott, azért sem, mivel a miniszterek többsége egyben egy-egy kabinetnek tagja is volt. Sokszor a ciklus közben is nőtt a kabinettagok száma, vagy nyerhettek állandó meghívotti státuszt újabb tagok is, például a kormányon belüli egyensúlyi helyzet fenntartása érdekében. A kabinetek ereje is eltérő lehetett, jelentőségük időben sokat változott. Legnagyobb befolyása a kabinetvezetőknek volt, akik – bár a minisztertársaik felett nem rendelkeztek irányítási jogkörrel, szemben az 1990 előtti elnökhelyettesekkel – mintegy csúcsminiszteri státuszba kerülhettek.²³³

²³⁰ KÖRÖSÉNYI–TÖRÖK–TÓTH 2005, 350.

²³¹ MÜLLER 2008, 224.

²³² Például az akkori külügyminiszter, Göncz Kinga távozott, a hirtelen megszűnt Államreform Bizottság vezetője, Draskovics Tibor, valamint a koalíciós ügyekért felelős államtitkár, Horn Gábor viszont bekerült a testületbe.

²³³ MÜLLER 2008, 225–227.

A legbefolyásosabbak természetesen a pénzforrások elosztása felett rendelkező kabinetek voltak. Ezek közé tartozott a Gazdasági Kabinet, később pedig még a Fejlesztéspolitikai Kabinet is. Az utóbbi az uniós csatlakozás után, a 2004. őszi kormányváltást követően jött létre. A fejlesztéspolitikai kormányzati politika középpontjába kerülésével párhuzamosan egyre komplexebbé váló intézményrendszer kialakulásával végül meg is szüntették. Csak a koalíció 2008-as felbomlásával, a kormánybiztosi rendszer felszámolásával, állították fel újra a kabinetet.

A rendszerváltás óta eltelt közel 30 év során mindig újabb kabinetek alakultak, amelyeknek összetétele, struktúrája is folyton változott. A permanens átalakulásban lévő kabinetszerkezet tükrözi a kormányzati struktúrában lezajló folyamatokat és a kormányon belüli erőviszonyokat is. Formálisan nem kerültek döntési pozícióba, a kormány egészének szuverenitását érintetlenül hagyták, viszont a gyakorlatban – a döntések előkészítésében játszott szerepük miatt – valódi hatalmuk megnőtt. A második Orbán-kormány felállításával zajló változásoknak szükségszerű velejárója volt a kabinetrendszer szerepének módosulása. Mivel a miniszterek számának jelentős mértékű csökkentése miatt a kormány működése önmagában a kabinetkormányzás²³⁴ irányába tolódott el, a korábbi kabinetrendszer fenntartása elvesztette létjogosultságát.

Nemcsak a kormánytagok számának jelentős csökkenése indukálta a változásokat, hanem a koalíciós kormányzás megszűnése is, illetve a miniszterelnök kormányon belüli szerepfelfogása, az aktív kormányzati munkából történő kiemelkedése funkcionális szempontból egyaránt értelmetlenné tette a korábbi működést. A kormány ügyrendje [1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat] is ezt tükrözte, hiszen kikerült belőle például a kormány kabinetjeinek korábbi, jogilag is szabályozott szerepe, a kormány döntéseinek előkészítése (20. §) vagy éppen a kormány napirendjére kerülő előterjesztése előzetes támogatása (57. §) esetében. A kormány szuverenitása szempontjából a harmadik Orbán-kormány alatti, 2016-os átalakításoknak

²³⁴ A rendszerváltozás utáni kormányzati rendszerek típusai közül az egyik, a körülbelül 15 minisztériumot és így körülbelül 15–20 kormánytagot összefogó, a kormányzati politikáknak prioritást nyújtó kormányzás, a másik pedig a kifejezetten szűkebb kabinetkormányzás. Navracsics Tibor szerint az első Gyurcsány-kormány az előbbihez tartozott, míg az akkori kormány részéről Veres János véleménye pedig az volt, hogy már akkor a két rendszer közti állapotban volt a hazai kormányzati rendszer („*Villámháritó szerepben*” – *kabinetfőnökök egymás közt* [2005]).

fontos elemei voltak a kabinetrendszeret érintő változások is. Jelentős módosítások történtek a hatalomgyakorlás terén azzal, hogy a Kormánykabinet ekkortól már a kormány egész testülete helyett is hozhatott döntéseket. A negyedik Orbán-kormány felállításával továbbra is erős szerep jutott a kabinetrendszernek a kormányzat döntéshozatali rendszerében, ezért is bővítették a miniszterelnök-helyettesi rendszert, és 2018 tavaszán – a kabinetek struktúrájával összefüggésében – két új, szakpolitikai területért felelős kormányfőhelyettest is kineveztek.

5.2.2. *Államtitkári értekezletek*

A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) a magyar kormányzati struktúra – a rendszerváltozás utáni időszakban kialakult – egyik legfontosabb intézménye. Hosszú éveken keresztül a KÁT számított – főként szakmai szempontból – a döntéshozatal legmeghatározóbb elemének a kormányzaton belüli formális konzultatív eljárások közül.

A KÁT részben az első szabad választások utáni új kormány diszfunkcionális működésére adott válaszként jött létre. Az intézmény folyamatosan működött – egészen a 2006-os kormányváltásig – az állandó minisztériumi irányítási rendszerben. Ekkor ugyanis – a politikum és a közigazgatás határának éles elválasztása céljából – felszámolták a korábbi államtitkári rendszert, s ennek esett áldozatul a közigazgatási államtitkári poszt is. A kormányzati döntéshozatal előkészítésében 2006 után az államtitkári értekezletnek jutott meghatározó szerep. A közigazgatási államtitkári struktúra helyett az új államtitkárokból²³⁵ összeálló államtitkári értekezleten kellett megtárgyalni minden, a kormány elé benyújtott előterjesztést.

A kormányzati döntés-előkészítés leghatékonyabb eszköze – az Antall-kormány megalakulásától kezdve – a KÁT volt. 1990-ben, az új kormány átmeneti időszakában, még a kormánykabinetek sem működtek, s az előterjesztések is közvetlenül a tárcaegyeztetéseket követően kerültek a miniszterek elé, ami szerepet játszott a kormányülések – olykor éjszakáig

²³⁵ Az egyes minisztériumok, a MEH államtitkárai és mások alkotta bevett összetételen túl az államreformért, valamint a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos is az értekezlet állandó résztvevője volt [1059/2007. (VII. 26.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról].

tartó – elhúzódásában is. A KÁT legfontosabb funkciója az volt, hogy a kormányzati előterjesztések elsődleges szakmai szűrője legyen, s csak rajta keresztülmenve juthassanak el a döntésre szánt anyagok a kormányülésre. Az értekezlet tagjai a minisztériumok közigazgatási államtitkárai voltak, az üléseket az egész kormányzati munka összefogásáért felelős Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára vezette. Ez tekinthető az olyan utolsó fórumnak, ahol még a szakmai érvek az elsődlegesek, a döntések előkészítése innen kerül át a politikai döntések terrénumába.²³⁶ A második Orbán-kormány nemcsak a 2006-ig működő minisztériumi struktúra legfontosabb elemeit hozta vissza, hanem ezzel párhuzamosan a korábban működő döntés-előkészítési fórumok közül a KÁT-ot is, amely újra fontos szereplőjévé vált a kormányzati döntéshozatalnak.

Már korábban is sokszor előfordult, hogy a KÁT-ot megkerülve vittek egyes javaslatokat közvetlenül a kormányülésre, s ez a gyakorlat 2010 után is megmaradt. A KÁT és a kormány között kétirányú információáramlás zajlott. A KÁT egyrészt utolsó szakmai szűrőként működött, ahol a szakmai vita lényegét kellett kidomborítani, még a kormányülést megelőzően. Másrészt az ott született döntéseket is megfelelően kellett interpretálnia a közigazgatási államtitkárok felé, hogy a döntéseket közösen értelmezzék.²³⁷

A közigazgatási mellett más, kevésbé jelentős, illetve sikeres államtitkári, formális konzultatív eljárási formákat is bevezettek. Ilyen volt a Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT), amely nem sokkal a közigazgatási államtitkárokat összefogó értekezleti rendszer felállítása után jött létre 1991 nyarán.

Ez az intézmény végül nem hozott annyi eredményt, mint a KÁT, pedig létrehozásának célja nyilvánvaló volt. Ha a miniszterek munkáját a kormány mint minisztertanács, a közigazgatási államtitkárokat pedig a KÁT fogja össze, akkor a két szint között álló politikai államtitkárok munkájának koordinálására is érdemes egy intézményesített fórumot létrehozni. Ezt kívánta szolgálni a PÁT, amelynek fő feladata elsősorban a kormány politikai tevékenységének, valamint a törvényhozással való kapcsolatának összehangolása volt, főként a döntések politikai-társadalmi hatásainak elemzésén keresztül. A valóságban eredeti céljának nem felelt meg, pedig a politikai jellegét erősítette, hogy a kormánypárti frakcióvezetőket is meghívták – a politikai

²³⁶ PESTI 2008, 18–19.

²³⁷ FRANCZEL 2015, 13–14.

kapcsolattartás jegyében – ezekre az egyeztetésekre. Ez a jelenség szorosan összefüggött a politikai államtitkári intézmény funkciójának kiforratlanságával is. Az első kormányzati ciklust követően az értekezlet meg is szűnt,²³⁸ ami elsősorban a PÁT funkciótlanásával állt összefüggésben.

A PÁT szerepe a második Orbán-kormány 2012-es szervezeti és személyi átalakításait követően nőtt meg ismételten. Ekkortól vált újra rendszeressé az értekezlet ülésezése, amit pár nappal a KÁT ülései után tartanak, hogy a szakmai mellett egy kifejezetten politikai szűrőt is biztosítson még közvetlenül a kormányülés előtt. A PÁT felemelkedése egyértelműen a kormányzás politikai jellegének erősítését, illetve az összkormányzati koordináció növelését jelentette.²³⁹

5.2.3. Bizottságok, tanácsok, tanácsadó szervek

Magyarországon az 1990-es évektől a parlamentáris politikai rendszerekhez hasonlóan alakult át a tanácsadó, véleményező, döntés-előkészítő szervek működése. A legtöbb átfogó feladatkörű tanács már korábban is több bizottságra, szakbizottságra tagolódott,²⁴⁰ de megnőtt a különböző tárcaközi bizottságok száma is, részben a szakpolitikák specializálódásának következtében. Tárcaközi-koordinációs bizottságok felállításának igénye természetesen régebbi, hiszen a klasszikus minisztériumi tanácsadói körön túl több ágazat, szakpolitikai terület átfogására már az államszocializmus évtizedei alatt is szükség volt. Ezek az interminisztériális bizottságok, a rendszerváltozást megelőzően is, a kormánybizottságok, a minisztériumok vagy az országos hatáskörű szervek mellett jöttek létre, elsősorban azok tevékenységének összehangolása érdekében. Javaslattevő, véleményező és csak elvétve ellenőrző hatáskörrel rendelkező szervekről volt szó a kezdetektől fogva.²⁴¹

²³⁸ PESTI 2008, 25–26.

²³⁹ FRANZEL 2015, 15–16.

²⁴⁰ Ezek a bizottságok kisebb szakmapolitikai kérdések mentén különülnek el, az Országos Köznevelési Tanácson belül például Országos Pedagógus-képzési és Továbbképzési Bizottság, Országos Érettségi Vizsgabizottság, Tankönyv és Taneszköz Bizottság, Kezrettantervi Bizottság, Digitális Tananyag Minősítő Bizottság, illetve OKNT Szakképzési Bizottsága működik.

²⁴¹ SÁRI 1980, 473.

1990 után is számos, *ad hoc* jellegű véleményező, javaslattevő szerv született, amelyek egy-egy tárcavezető munkáját segítették. A nagyszámú és változatos feladatokra létrejött szervek mellett továbbra is működtek az egy-egy miniszter munkáját segítő, nagyobb szakpolitikai kérdésekkel foglalkozó döntés-előkészítő, véleményező, javaslattevő testületek, például Közoktatás-politikai Tanács, az Országos Köznevelési Tanács és a Nemzeti Egészségügyi Tanács. Elsősorban a legfontosabb érdekképviselési szakmai szervezetek delegáltjai kerülhetnek a tanácsokba. A klasszikusnak számító testületek mellett később is egyre bővült a különböző interminiszterialis szervek köre, a tárcaközi bizottságok jelentős része bizottsági formában működik, kisebb hányaduk tanács név alatt.²⁴²

5.2.4. *A kormány és a kormányfő egyéb tanácsadói, szakértői fórumai*

A kormány egésze és annak egyes tagjai mellett is számos további formális és informális jellegű tanácsadói kör működhet. Míg a kormányzaton belüli, formális konzultatív eljárások keretében működő tanácsadó, véleményező, illetve koordinatív jellegű, különböző döntéselőkészítő szervek elsősorban szakmai érdekek artikulációját végző, nagy létszámú testületek, addig az inkább politikai jellegű tanácsadás informálisabb, s szűkebb fórumok keretén belül zajlik. A végleges politikai döntések megszületésében nagy szerepet játszó politikusi, szakértői kör összetett hálózatot alkot.

A polgári kormányzás kialakulása óta a miniszterelnök mellett közvetlenül dolgozó emberek, valamint – a Miniszterelnökségen belül – a sajtóval

²⁴² A Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság, a Lisszaboni (Stratégia) Koordinációs Tárcaközi Bizottság vagy az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság nevéből kiűnik tárcaközi jellege, de ugyanúgy interminiszterialis bizottságként működik és idesorolható a Balaton Fejlesztési Tanács is. Az elnevezések mögötti bonyolultságot mutatja, hogy olykor kormánybizottságot értenek egyes tárcaközi bizottságok alatt. Ráadásul az 1990 utáni – ritkaságszámba menő – kormánybizottságok az államszocializmus időszakában működő névrokonukkal szemben funkcionálisan teljesen átalakultak. Müller György rámutatott arra, hogy egyesek tévesen sorolják be az OECD Magyar Nemzeti Bizottságot vagy a Kormányzati Koordinációs Bizottságot a kormánybizottságok közé, hiszen ezek tárcaközi bizottságok (Müller [é. n.]). A 2006 után ugyanis a státustörvénnyel a kormánybizottság fogalmának központi elemévé a tárcaközi tevékenységek irányítása vált (MÜLLER 2008, 322.).

való kapcsolattartás területe számított a miniszterelnök egyik legbizalmasabb körének. A rendszerváltozást követően a miniszterelnök munkáját közvetlenül segítő, egyik legfontosabb szerep a miniszterelnöki kabinetnek jutott.

A miniszterelnök kabinetje kifejezetten a kormányfőhöz kötődő intézmény, s 1990-től kezdve – a Miniszterelnöki Hivatalon belül is – az egyik legjobban átpolitizált szervezeti egységnek számított. Ezenkívül a referatúrákat és a sajtóval foglalkozó területeket hatja át a politika – napjainkban is – a legnagyobb mértékben. Az Antall-kormány felállásakor a Kabinetet még csupán egy „private office” jellegű Miniszterelnöki Titkárság alkotta, amelyet annak személyi titkára vezetett. Később szükség-szerűen bővült az ő tevékenységi köre, aminek hatására a titkárságon kívül a Kabinetben megszületett például a Kormányszóvivői Iroda és a Sajtóiroda is.²⁴³ A miniszterelnöki hatalom növekedése – kormányzás prezidencializálódásával összefüggésben – szervezetenként leginkább a kormányfő körüli munkaszervek növekedésében és erősödésében mutatkozott meg. 2010-ben önálló Miniszterelnökség jött létre, majd 2015-ben a Miniszterelnöki Kabinetiroda szintén önálló minisztériumként szerveződött meg. A Kabinetiroda élén a miniszterelnök kabinetfőnöke áll, aki így miniszterként kormánytaggá vált. A miniszter által vezetett kormányzati kommunikáció szerepe így minden korábbinál jobban felértékelődött a 2010 utáni Orbán-kormányok alatt.

A klasszikus tanácsadók közül központi szerepe a kormányfő melletti tanácsadóknak van. A valóságban tényleges szerepük igen változó lehet, egyesek szerint inkább szimbolikus jelentőségű,²⁴⁴ míg mások szerint súlyos tényleges a politikai döntés-előkészítésben. Működhetnek – adott szakpolitikai dimenzió mentén – olyan szakértői agytrösztök is, amelyek a kormány mellett, a kormányzaton belül a minisztérium vagy annak vezetőjének felügyelete alatt dolgoznak. A rendszerváltozást követően több ízben és változó formában működtek különböző stratégiai tervező műhelyek, csoportok, amelynek tagjai már nem kötődtek szorosan a politikához – sok esetben a tudományos életből rekrutálódott szakemberek alkották. Működésüket tekintve kevésbé formalizáltak, és lazábban kötődnek a kormányhoz, illetve annak tagjaihoz.

²⁴³ PESTI 2008, 41.

²⁴⁴ Például Boross Péternek vagy Király Bélának a főtanácsadók közé vétele 1998 után inkább jelképes volt.

A kormányzaton belüli hatalmi erőviszonyok átalakulásának egyik fontos mutatója volt a Miniszterelnökség 2010-es újraalapítása. A MEH utódjaként is emlegették, de a gyakorlatban a Hivatalon belül működő miniszterelnöki kabinet továbbfejlesztett intézményévé vált – polgári korszakbeli elnevezését újra felvéve –, s egyben a kormányzati munka legfontosabb stratégiai központja lett. A kormányzat sajtóval kapcsolatos feladatait mindig is a kormányfő közvetlen környezetében látták el. Az egyre növekvő kommunikációs feladatok indokolták, hogy kialakítsanak egy önálló miniszterelnöki szóvivői posztot is a Miniszterelnökségen, amelynek másik jellemző profilja a tanácsadók munkájának egybefogása lett.

Klasszikus értelemben vett agytrösztök már a rendszerváltozás előtt, a Grósz-kormány idején is megjelentek. A felelős kormányzásra való átmenettel párhuzamosan a szakértői csoportok, a tanácsadói háttér szerepe – hasonlóan a professzionalizálódó kormányzati kommunikációval együtt – feléledt. Az Antall-kormány idején is létrehoztak tanácsadó testületet,²⁴⁵ de ettől függetlenül mások is adtak tanácsokat a kormányfőnek, később, a Horn-kormány alatt is működött rövid ideig tanácsadó testület, a későbbi miniszterelnök, Medgyessy Péter vezetésével. A mindenkor miniszterelnök mellett továbbá számos egyéni tanácsadó is működött, több-kevesebb intenzitással.²⁴⁶

1998-at követően kiugró szerepre tett szert a Kormányzati Stratégiai Elemző Központ (STRATEK), amely 2002 után a MEH-en belül is működött. A STRATEK a konkrét, aktuális javaslatok mellett számos hosszabb távra szóló elemzést is végzett a kormányzat számára – több, változó számú főosztály keretében.

Ezen túl egyes szakpolitikai területek esetében *ad hoc* formában – jellemzően gazdasági kérdésekben – összehívhatnak szakértői csoportokat, különböző fórumok keretében. A személyes – és nagyobb súlyú – közvetlen tanácsadói körön kívül egyes miniszterek, vagy éppen a miniszterelnök, összehívhatnak időszaki tanácskozásokat is, például országos konferenciák, összejövetelek keretében. Ilyen volt például – a 2000-es évek baloldali

²⁴⁵ A testület Kodolányi Gyula vezetése alatt állt.

²⁴⁶ Fontosabb formális és vagy informális tanácsadók voltak a rendszerváltozást követően például Ferencz Csaba, Czákó Gábor, Osváth György Antall József mellett, Popper Péter Horn Gyula mellett, Bogár László, Elek István, Schmidt Mária, Balog Zoltán, Szemerényi Réka Orbán Viktor mellett (az első kormányában), majd a későbbi baloldali kormányokban Dessewffy Tibor, Gerő András, Bozóki András stb.

kormányzásának időszakából – a Nemzeti Csúcs, amely a miniszterelnök kezdeményezésére ült össze 2008 őszén. A legfontosabb kormánypárti, valamint ellenzéki politikai képviselőkön túl, a tudományos és gazdasági élet meghatározó képviselői is részt vettek a tanácskozáson.²⁴⁷ A 2010 utáni Orbán-kormányokban a tanácsadói szerepvállalások médián keresztül reprezentációja is visszaszorult, az ilyen típusú megoldások szerepe a korábbiakhoz képest csökkent a kormányzati filozófiában.

5.2.5. *Speciális megoldások az uniós támogatáspolitikai intézményrendszerében*

Egyedi, a kormányzati szuverenitást is érintő, jelentős mértékű intézményi átalakulások zajlottak az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően az uniós támogatáspolitikával összefüggő döntéshozatali folyamatokban. A fejlesztéspolitikával összefüggő intézményrendszer és annak felügyelete másfél évtized alatt számos ponton változott, de a hatalommegosztás érvényesülése szempontjából a legjelentősebb hatású intézményi változások a második Gyurcsány-kormány időszakában születtek.

Az uniós források elosztásáért 2006-ig tárca nélküli miniszter felelt a kormányban, azonban ennek megszüntetésével rangját tekintve jogilag hátrébb sorolódott a terület felügyelete, mivel kormánybiztos vezetése alá került. Ha viszont a kormányzás egészére való befolyását tekintjük, az új intézményi megoldás keretében *de facto* megnőtt a terület jelentősége. A három, 2006-ban újonnan kinevezett kormánybiztos – Bajnai Gordon, Draskovics Tibor és Szetey Gábor – közül ugyanis az első kettő (a fejlesztéspolitikáért, valamint az államreformért felelős) a feladatkörük miatt, illetve a kormányülések állandó meghívottjaiként többnek tűntek, mint egyszerű kormánybiztos: kvázi kormánytagnak mutatkoztak.²⁴⁸

A 2007–2013-as uniós költségvetési ciklusban a Magyarország rendelkezésére álló több 1000 milliárd forintosra tervezett közösségi forrás felhasználásáról elméletben a kormány, illetve a törvényhozás rendelke-

²⁴⁷ A meghívás ellenére nem vett részt a regnáló és a korábbi államfők mellett az Alkotmánybíróság elnöke sem. A Nemzeti Csúcs – a tényleges tanácsadói szereppel szemben – nyilvánvalóan inkább szimbolikus aktusként épült be a kormányzati kommunikációba.

²⁴⁸ A központi kormányzati portálon a két kormánybiztost is a kormány tagjai közé sorolták.

hetett, viszont 2006-ot követően két testület készítette elő a döntéseket: elsődlegesen a Nemzeti Fejlesztési Tanács (NFT), „alatta”, „mellette” pedig a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT). Mindkettőnek a kormányfő volt az elnöke, alelnöke pedig a kisebbik koalíciós partner meghatározó politikusa, Magyar Bálint. Az NFT-nek állandó meghívottjai voltak a FIT tagjai. A FIT-et a kormány és az NFT közösen irányította, a parlament pedig felügyelte. A FIT véleményezte a tárcáktól, illetőleg a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől²⁴⁹ (NFÜ) érkező fejlesztési javaslatokat, és közreműködött a kormányzati döntések előkészítésében.

Az NFT-nek évenként háromszori ülésezést írtak kötelezően elő, ezzel a gyakorlatban megnőhetett a FIT tényleges szerepe az NFT-vel szemben a döntés-előkészítésben. A fejlesztéspolitikáért felelős intézmények szövevényességét a közöttük lévő kapcsolat jelzi leginkább. Ugyanis míg a FIT kontrollálta és véleményezte az NFÜ tevékenységét, addig az NFT ellenőrizte és véleményezte a FIT munkáját.²⁵⁰

A szervezeti komplexitás mellett az intézmények személyi összetétele még több problémát vetett fel. Míg az NFT látszólag a szakértelmet kívánta megtestesíteni, addig a FIT már összetételében is kifejezetten politikai indíttatású intézmény volt. De nemcsak egyszerűen az NFT delegáltjai²⁵¹ mögött álló technokrata szellemiség vetette fel a demokratikus deficit kérdéskörét, sokkal inkább a többszörös személyi átfedések, illetve a FIT összetétele válhatott problémaforrássá. A FIT-et nem véletlenül illették számos kritikus jelzővel, mint például bukott miniszterek klubja, árnyékkormány stb. Mivel a FIT tagjai mind az első Gyurcsány-kormány miniszterei voltak,²⁵² de a 2006-os kormányalakítást követően a második Gyurcsány-kormányban nem kaptak tárcát, sokan jogosan vélelmezték, hogy azok nyilván erősebben fognak kötődni saját volt szakpolitikai területükhöz. Eközben ráadásul a stratégiai operatív programok kidolgozása

²⁴⁹ Az NFÜ a Nemzeti Fejlesztési Hivatal jogutódja lett.

²⁵⁰ PESTI 2006, 99.

²⁵¹ Tagjai voltak például Chikán Attila, Detrekői Ákos, Kemény István, Láng István, Rechnitzer János.

²⁵² Bajnai Gordon fejlesztéspolitikai kormánybiztos, Baja Ferenc korábbi környezetvédelmi miniszter, majd informatikai államtitkár, Burány Sándor volt pénzügyi államtitkár, majd munkaügyi miniszter, Kolber István volt regionális fejlesztési miniszter és Németh Imre korábbi agrárminiszter.

velük együtt vándorolt el a szaktárcáktól az új intézményi struktúrába.²⁵³ Mindez szervezetszociológiai szempontból nemcsak nehezítette a döntési folyamatok átláthatóságát, hanem gyengítette is azok legitimitását, mivel nőtt a lehetősége annak, hogy a testületek volt kormánytagjai kívülről beleszólhassanak egykori szakpolitikai területük irányításába.

A fejlesztéspolitikáért felelős Bajnai Gordon kormánybiztosként az Országgyűlés plénuma helyett csak a bizottságok előtt volt kötelezően beszámoltatható, így nem interpellálhatták, kérdéseket sem tehettek fel neki, mivel *de iure* nem volt tagja a kormánynak. Kormánybiztosi kinevezése is összesen – a kormány felhatalmazásával szemben – csak két évre szólt. A parlamenti ellenzék nem véletlenül követelte a területért felelős személyek tárca nélküli miniszterré való kinevezését.

A kormánybiztosi intézmény később megszűnt, sőt a koalíció felbomlásával a kiépített új intézményrendszerre sem lett már szükség, mint például a FIT-re, de a fejlesztéspolitika, az uniós források elosztásának kiemelkedő fontossága, a gazdaságpolitikán belüli privilegizált helyzete megmaradt.²⁵⁴ Összességében a FIT-ről is megállapítható, hogy a koalíciós erőviszonyoknak megfelelően működött, csak kormányon kívüli intézményként.

Az uniós támogatáspolitikai természetesen a 2010 utáni időszakban is központi szerepet kapott a kormányzati struktúrában. A terület szakpolitikai felügyelete több minisztérium között is vándorolt azóta, de jellemző módon a kormány központi területein, a kormányfőhöz közel kapott helyett. A 2012-es kormányzati változások során nemcsak a helyét, hanem a működését tekintve is átalakult a szakpolitika irányítása. A Miniszterelnökséget vezető új miniszter, Lázár János államtitkár által előkészített, az újonnan létrehozott Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottsághoz tartozó ügyek elkerültek a KIM szakmai koordinációja alól a Miniszterelnökséghez. A még kormányzati szinten is csak „kvázi fejlesztéspolitikai alternatív kormányülésnek” nevezett²⁵⁵ intézmény gyakorlatilag úgy működhetett, mint kormány a kormányban.

²⁵³ Leszámítva az EU költségvetésének, támogatási politikájának logikája alapján az agrártárcát, mivel az agrártámogatások rendszerét az uniós is külön kezeli.

²⁵⁴ Ezt mutatja, hogy a szakpolitikai terület irányítása miképpen mozgott személyhez kötődően tárcáról tárcára. 2009 tavaszán, a Bajnai-kormány megalakulását megelőző napokban felmerült például a fejlesztéspolitika továbbvándorlása az új kormányfővel a MEH-be történő integrálása révén. Végül az elképzelést elvetették.

²⁵⁵ FRANCZEL 2015, 12.

Ezek a jelenségek növelik a demokratikus deficitet, illetve csökkentik a transzparenciát, amint az például a fejlesztéspolitika döntéshozatali rendszere esetében tapasztalható volt. Közben a hatalmi ágak elválasztása is újfajta módon kezdett érvényesülni, újabb hatalmi tényezők jelentek meg.

A különböző tanácsadó intézmények, az informális jellegű kormányzati folyamatok szerepének növekedése, valamint a döntéshozatali folyamat komplexebbé válása minőségileg változtatta meg a kormányzást. Az utóbbi több mint két évtizedben eltérő intenzitással ugyan, de mutatkozott igény a politikai kormányzás és a technokrata kormányzás megerősítésére is. Ez a kettősség hosszabb távon gyengítheti a kormányzás hatékonyságát, hiszen miközben egyre komplexebbekké válnak a döntéshozatali folyamatok, intézményi struktúrák, addig a rendszer egyre informálisabbá válik. Ezzel a technokrata szellemiség erősödik, miközben a kormány működésének hierarchizálódásával, a miniszterelnök politikai súlyának növekedésével, általában a politika perszonalizációjával és a kormányzás prezidencializálódásával éppen ellentétes, hatalomösszpontosító folyamatok zajlanak.

5.2.6. Speciális megoldások a fiskális politika területén: Költségvetési Tanács

1990 után több formális konzultatív eljárás, illetve intézményi megoldás is született azzal a céllal, hogy a rövid távú politikai szempontok helyett a hosszabb távú, stratégiai elképzeléseket képviselje. Ennek érdekében sokan a politika kezét kívánták megkötni, és valamilyen technokrata, politikától semlegesnek vélt kontrollt építeni be a kormányzati döntéshozatalba. A hatalomdecentralizáló törekvések mellett azonban számos hatalomkoncentrációt erősítő döntés-előkészítő, illetve döntéshozói kör jött létre a miniszterelnök mellett. A hatalomdecentralizációt növelő, technokrata intézményként kívánták létrehozni a Költségvetési Tanácsot.

A Költségvetési Tanács sajátos politikai kompromisszumként jött létre. Felállításának konkrét ötlete a második Gyurcsány-kormány idején fogalmazódott meg: az intézményt eredetileg a kormány döntési jogköreinek korlátozása céljából kívánták felállítani. A költségvetés kérdése a politikai döntések központi eleme, a politika autoritásának kulcsterülete. A korábbi kormányzatok sikertelen pénzügypolitikája, általában a rendszerváltozás

utáni időszak eredménytelensége, illetve felelőtlennek ítélt politikája,²⁵⁶ valamint a technokrata politizálás erős mítosza egyaránt abba az irányba mutatott, hogy a monetáris politika után a fiskális politika területén is visszaszorítsák a kormányzat cselekvőképességét.

Az eredeti – minden politikai irányból támogatott – széles körű, tényleges döntési jogkörökkel, illetve vétőjoggal rendelkező testület elképzelésével szemben köztes látszatz megoldás született. Valós hatalmi tényező helyett, amely jelentős mértékben csökkenthette volna a mindenkori kormányzat szuverenitását, csak egy szűkebb mozgástérrel rendelkező – és elsősorban csak ajánlásokat megfogalmazó – háromtagú testületet állítottak fel. A szervezetet létrehozó törvény csak a költségvetési számok ellenőrzésében és a gazdasági előrejelzések készítésében biztosított önjáróságot, egyéb területeken csupán egyes közjogi intézmények egyedi kérése esetén végezhet tájékoztató munkát.²⁵⁷ A Tanács tényleges súlyának gyengeségét mutatta, hogy csupán negyedévenkénti rendszerességgel írta elő saját maga számára az ülésezési kötelezettségét, de maga az államfő is úgy nyilatkozott az intézményről, hogy erejét pusztán – hasonlóan az ombudsmanokhoz – a nyilvánosságból nyeri.²⁵⁸

Az eredeti elképzelés szerint a Költségvetési Tanácsnak tényleges felhatalmazása lett volna, akár a kormányzattal szemben is. Végül – a tervezett jogkörök csökkentésével együtt – módosították az elnevezését is, eredetileg az Országgyűlés Költségvetési Hivatala, majd a Törvényhozási Költségvetési Hivatal nevet kapta volna. Már 2007-ben kétharmados bizottsítékkal kívánták a hosszú távú pénzügyi stabilitást, illetve a fenntartható költségvetést megvédeni, azaz az Alkotmánybíróság dönthetett volna a költségvetésről, az azt módosító jogszabályokról, hogy azok az államháztartást, illetve a hosszabb távon is fenntartható költségvetési politikát szolgálják-e. Mivel ezeket a kérdéseket az Alkotmánybíróság nem tudta

²⁵⁶ A politika szerepéről maga Kopits György, a Költségvetési Tanács első elnöke így fogalmazott: „Az ország hosszabb távú érdekeit, a gazdaság tartós stabilitását, s a következő generációk jólétét szem előtt tartó, felelősségteljes és átlátható költségvetési politikának hazánkban nincsenek hagyományai. A magyar gazdaságpolitikát szélsőséges költségvetési ciklusok – a jelentős túlköltekezések és megszorítások ismétlődései – jellemezték, amelyek, miközben aláásták a gazdálkodás biztonságát, az államadósság fenntarthatatlan növekedéséhez, ezzel pedig egyre súlyosabb állami kamatterhekhez is vezettek.” (www.mkkt.hu)

²⁵⁷ A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi. LXXV. törvény 7. § (2) e), f), és g) pontja.

²⁵⁸ IZMINDI 2010, 223–224.

volna megítélni, független intézmény döntésére lett volna szükség, amely szakmailag is kompetens.

A Költségvetési Tanács a kormányzat szuverenitását lényegében nem csökkentette, a hatalommegosztás mértékét némileg mégis növelte a politikai rendszeren belül, és tovább támogatta a technokrata szemléletmódot. Az intézmény a pénzügypolitika területén a kormányzati döntéshozatal sajátos részévé vált.

2010 után ugyan megjárta saját kálváriáját a testület, de nagy változást jelentett az új Alaptörvény megszületésével, hogy nemcsak formálisan emelkedett a presztízse, hanem közjogi szempontból is. Az Alaptörvény már biztosítja egy új típusú, szerkezetű, személyi összetételű intézmény számára a vétőjog elvi lehetőségét abban az esetben, ha az Országgyűlés nem az Alaptörvény előírásai szerint gazdálkodik, illetve tesz javaslatot az ország költségvetésére.

5.2.7. Rendhagyó kormányülésezési formák

A rendszerváltozást követően kiszélesedett az informális kapcsolatok gyakorlata, már az Antall-kormány idején is több alkalommal éltek a kihelyezett kormányülésekkel, amelyeket elsősorban vidéki városokban tartottak meg. Általában valamilyen nagyobb eseményhez – például infrastrukturális beruházásokhoz – kötődően tartottak kormányüléseket, amivel szimbolikusan is megerősítették a döntés politikai súlyát. A Horn-kormány idejében csökkent, majd az első Orbán-kormány idején ismételten nőtt az informális kormányülések jelentősége, amelyekkel – a korábbi történelmi időszakokhoz hasonlóan – a kormány belső kohézióját is növelni kívánták. A kihelyezett kormányülések olykor több napig is eltartottak, s médiaeseményként a kormányzati kommunikációt erősítették. Az első Orbán-kormány alatt a legkülönbözőbb helyszíneken tartottak kihelyezett kormányüléseket, akár a legkisebb településeken is. A Medgyessy- és Gyurcsány-kormány időszakában is megmaradt a jelentőségük, nem egyszer azonban tartalmilag kiüresedve, eredeti funkcióival szemben inkább politikai üzenetek hordozóiként működtek.²⁵⁹ Mégis

²⁵⁹ Ilyen volt például az ezredforduló környéki tiszai árvíz utáni beregi újjáépítésben a pár száz fős Csaroda községben, 2001 augusztusában megtartott kihelyezett kormányülés. Az eseményt az újjáépítési zárőnnepséggel is összekötötték. Hasonló volt – a más okból elhíresült – Söjtörre kihelyezett kormányülés is, amelyet a Deák-évhez kötődően rendeztek meg. Ezekben az esetekben a kormányülések tartalmi elemeivel szemben a hozzájuk kötődő rendezvények ceremonális külsőségei kerültek előtérbe.

jellemző maradt a klasszikus, formalizáltabb keretek között zajló kihelyezett kormányülés, ilyenekre elsősorban komolyabb politikai fordulópontok idején, a perspektivikus ötletek felvázolásakor került sor.²⁶⁰ Ezek helyszínükben is eltértek, hiszen elsősorban állami tulajdonban lévő ingatlanokban, például kormányüdülőben tartották meg őket.

Az informális kormányülések egyre több funkcióval bővültek. Már nemcsak a nem rutinszerű politikai ügyeken túli kérdések megbeszélése tartozott fő feladatai közé, hanem egyre jobban nőtt kommunikációs üzenetet hordozó funkciója, ezzel összefüggésben pedig a politikai döntések is újszerű, reprezentációs célt szolgáltak. Ezt az utóbbi években leginkább az együttes kormányülések mutatták, amelyeket a magyar kormány általában egy-egy szomszédos ország – például Ausztria, Horvátország, Románia, Szlovénia – kormányával közösen tartott meg, főként a 2000-es évek baloldali kormányzásának időszakában.²⁶¹ A helyszínének megválasztása szintén érdekes lehet, hiszen e diplomáciai eseményeket természetesen az országhatárokon kívül rendezték meg, de előfordult, hogy a kölcsönösség jegyében egy nap akár több helyszínen is, a határ mindkét oldalán találkozhattak. A kormányülések témája jellemzően a gazdasági kapcsolatok élénkítése volt.

²⁶⁰ Kihelyezett kormányüléseket jellemzően egy új kormány felállásakor, valamint az azon belüli politikai fordulópontok idején tartottak. Példaként említhető a balatonörszödi kormányüdülőben 2004. október elején megtartott kétnapos kormányülés a kormány megalkakulása alkalmából, vagy a 2008. január végi gödi kormányülés, amely során a tavaszi törvényalkotási programról és az új kormányzati politikáról egyeztettek, s amely egyben előszele is volt a tavaszi kormányzati átalakításoknak – amelyek végül a koalíció bomlásához vezettek. Szintén meghatározó volt a dobogókői kormányülés 2008 júniusában, amelyen kifejezetten súlyos politikai viták kerültek felszínre.

²⁶¹ Szűcs 2009.

Vákát oldal

6. A magyar kormányok belülről, szakpolitikai szemszögből

A magyar kormányok szerkezetük és működésük szempontjából is jelentősen átalakultak az elmúlt másfél század során, ezzel párhuzamosan sokat változtak a különböző kormánytagsági formák is. Előfordult, hogy a kormányzati intézmények, kormánytagsági formák elnevezése ugyan nem, viszont tartalmuk nagymértékben módosult. A 20. század számos rendszerváltásának köszönhetően ennek fordítottjára is találhatunk példát, hiszen sokszor úgy változott meg az intézmény neve, hogy a tartalma érintetlen maradt.

6.1. A rendszerváltozás előtti időszak

6.1.1. Szakminiszterek

A kormány 1848 óta a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. A kormány létrejötte és megbízatásának vége a kormányfő kinevezésétől és távozásától függött. A miniszterelnök melletti kormánytagok döntő többsége szakminiszter volt. Függetlenül attól, hogy a magyar kormányzati rendszer történetében voltak már nem miniszteri jogállású tagjai (Országos Tervhivatal elnöke stb.), illetve tárca nélküli miniszterei vagy államminiszterei is a kormánynak, egy részük mégis sokszor – a közjogi helyzetüktől függetlenül – a minisztériumok élén álló²⁶² tárcavezetőkéhez hasonló tartalmú munkát végzett.

²⁶² A miniszterek egyszemélyi vezetése napjainkban egyre inkább csupán „jogi fikció”, mivel – Európában már hosszabb ideje – a tárcákat jellemzően inkább kollektív vezetés irányítja. Ennek keretében intézményesített formában vagy egyszerűen ad hoc módon működő tanácsadó szervek keretében egyre jelentősebb konzultációs munka zajlik (FICZERE 1994, 16.).

Ahogy a kormány az egész kormányzati struktúra centrumában, illetve csúcán helyezkedik el, úgy a kormányzati munka középpontjában a kormánytagok állnak. A tárcával rendelkező szakminiszterek alkotják a kormány gerincét, illetve kapcsolják össze a politika szféráját a közigazgatás világgal, az egész kormányzati struktúrát lefedve. A kormányt alkotó szakminiszterek a kormányzati intézményrendszer szerkezetét tükrözik vissza, együtt pedig a kormányt alkotják. A felelős polgári kormány kialakulásakor – a 19. század közepén – magának a kormánynak, a politika szférájának alárendelt végrehajtó hatalom egységesnek számított, ezt szimbolizálta, hogy a dikasztériális rendszerről áttérve – a szerkezeti egységesség jegyében – a kormányt minisztériumnak, a tényleges, mai értelemben vett minisztériumokat pedig osztályoknak hívták. Közigazgatási jogi szemszögből a kormányzati munka egysége még mindig él, hiszen a miniszter részt vállal ugyan a kormányzati tevékenységből, alapesetben mégsem a kormány tagjai egyesével, hanem testületként, közösen végzik az összkormányzati munkát.²⁶³ A kormány belső működése szempontjából a testületi elv és a reszortelv aránya változhat. Az előző dominanciája esetében az összkormányzati érdekek kerülnek előtérbe, az utóbbinál előfordulhat, hogy a miniszter egyszerűen az általa felügyelt terület érdekkijárójaként viselkedik, ezzel pedig fragmentálja a kormányt mint testületet, ami leginkább a szocializmus időszakára volt jellemző.

Az első felelős kormány megalakulásától egészen 1949-ig a miniszterek rendelkeztek a szükséges közhatalmi jogosítványokkal, illetve biztosított volt a működésükhöz elengedhetetlen jogszabályi háttér. A szocializmus idején a tárcák adminisztratív típusú szervekké degradálódtak, s az állampárt központi politikai döntéseinek következetes végrehajtóivá váltak.²⁶⁴

A miniszterek szerepe több szempontból is összekötő jellegű. Egyrészt a közigazgatás csúcán állva, másrészt pedig az országgyűlési munkában kell a szakmai és a politikai érdekeket párhuzamosan szem előtt tartaniuk. Kettősség jellemezte az elméletben és gyakorlatban megnyilvánuló politikai súlyukat is. A miniszterek elvi egyenlőségét szimbolizálja, hogy a kormány minden egyes tagjának egy szavazata van a minisztertanács ülésein, a miniszterelnök csak szavazategyenlőség esetén dönthet. A valóságban a miniszterek egymáshoz viszonyított politikai súlya eltért egymástól, szoros összefüggésben az általuk vezetett tárcák erejével.

²⁶³ FICZERE 1998, 147.

²⁶⁴ MÓNUS 1996, 270.

A szocializmus időszakában a kormányfő relatív egyenlőségét, első az egyenlők közötti szerepét az adta vissza, hogy a minisztertanács elnökét, a külön közjogi kategóriaként kezelt elnökhelyetteseit, illetve további tagjait, magukat a szakminisztereket egyaránt az Országgyűlés választotta meg – az Elnöki Tanács javaslata alapján.²⁶⁵ A kormányfőről és a többi kormánytagról együtt döntöttek, így a kormány fejének nyilvánvalóan kisebb ráhatása volt a minisztertársai kiválasztására – szemben a rendszerváltozást követő időszakkal. Az Országgyűlésnek felelős kormányzás kialakulásának egyik lépcsőfoka a minisztertanács tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény módosítása volt 1989 tavaszán (IX. törvény). Ettől kezdve a kormánytagok megbízatása nemcsak lemondással, felmentéssel, illetve visszahívással szűnhetett meg, hanem a bizalom megvonásával [2. § (1) d)] is. Ezek a változások már a törvényhozásnak felelős kormányzás megerősítésének irányába mutattak.

6.1.2. Miniszterhelyettesek és államtitkárok

Az államszocializmus korszakában a miniszterhelyettes volt a miniszter első számú helyettesítője. A miniszterhelyettesnek nem igazgatási, illetve adminisztratív, hanem elsősorban politikai jellegű feladata volt a kormányzatban.

A szocializmus évtizedeiben a miniszterek helyettesítésére a kormányzat horizontális dimenziójában szintén duális megoldással éltek. Amikor ugyanis 1951-ben megszüntették²⁶⁶ az államtitkári állásokat, akkor a miniszterhelyettesek az államtitkárok és a minisztériumi csoportfőnökök jogutódjává váltak. Az államtitkároknak nemcsak a típusai változtak: korszakonként ugyanazon elnevezés mögött, de eltérő felhatalmazással, más és más feladat- és jogkörökkel rendelkező tisztségek léteztek.

Az államtitkárok általában a minisztériumok egyes ügyosztályainak csoportjai, illetve az azokból kiemelt egy-egy szakpolitikai részterület felett álltak. Számuk változó volt, egy-egy minisztériumban jellemzően

²⁶⁵ Még az új alkotmányos szabályozás szerint is a törvényhozás választotta meg a kormány tagjait a miniszterelnök javaslatára, ami szűkebb mozgásteret jelentett a kormányfő számára a későbbi szabályozásnál, ahol az államfői kinevezési jogkör gyakorlatilag teljes szabadságot biztosított a kormányfőnek.

²⁶⁶ 1951. évi 6. sz. törvényerejű rendelet.

egy, két vagy három, esetenként akár még több államtitkár is működhetett egyszerre. Az államtitkárok egyikét – nem minden minisztériumnál szükségszerűen – kinevezhették a miniszter állandó helyettesévé, így kifejezetten politikai funkciót is betöltő személlyé léphetett elő. A minisztérium államtitkárai nem feltétlenül fedték le a minisztérium valamennyi ügyosztályának felügyeletét. A minisztériumok egyes részegységei feletti, úgynevezett felügyeleti jogköröket nem minden esetben az államtitkári jogállású személy, hanem a hierarchiában alatta álló osztályvezető, akkori terminológiával élve az osztályfőnök gyakorolta.²⁶⁷ Az államtitkárok helyzete és száma tehát a változatosan alakult az évtizedek során. Az egyik végletre példa, hogy a gazdasági világválság idején, Károlyi Gyula kormányzása alatt, felszámolták a politikai államtitkári pozíciókat – a Miniszterelnökségen működők kivételével. A posztokat Gömbös Gyula – miniszterelnöki kinevezése után – visszaállította.²⁶⁸

A polgári korszakok formációihoz képest sok változás történt a szocializmus évtizedeiben. Az államtitkári posztot megszüntették, s csak a szocializmus reformidőszaka hozott változást e tekintetben. Az államtitkárokat csak az 1960-as évek legvégén hozták vissza a közjogi intézményrendszerbe, habár a polgári időszakokhoz képest jelentősen eltérő megoldások keretében.

Az államtitkári tisztség újbóli intézményesítését az 1968. évi 5. sz. törvényerejű rendelet szabályozta. Az alkotmány rendelkezése alapján az államtitkárokat az Elnöki Tanács nevezte ki és – hasonlóan a miniszterekhez – ők sem lehettek az Elnöki Tanács tagjai. Két típusú államtitkári pozíció működött, a minisztériumi, illetve az országos hatáskörű szerv élén álló.

Egészen 1972-ig nem neveztek ki minisztériumi államtitkárt. Az államtitkárok súlyát – kvázi tárca nélküli miniszteri pozícióját – jelzi, hogy parlamentben interpellálhatók lettek.²⁶⁹ A tisztség közjogi szabályozása a konszolidált Kádár-korszakban – az államtitkárok kormányzaton belüli pozícióját illetően – végeredményben kettős volt. Egyrészt kvázi tárca nélküli miniszteri típusú államtitkárokat is kineveztek a kormányban, másrészt pedig a klasszikus értelemben vett, a minisztert helyettesítő államtitkárok is dolgozhattak.

²⁶⁷ Az osztályfőnököket akár kvázi címzetes államtitkárokként is kinevezhették.

²⁶⁸ GERGELY 2004, 122–128.

²⁶⁹ ÁDÁM 1972, 617.

A kormánytagok és az államtitkárok jogállásáról szóló szabályozás alapján a minisztertanács tagjai és az államtitkárok jogai a taxatív felsorolásnál is szinte megegyeztek. Az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott (tárca nélküli) államtitkárokat az alájuk tartozó területeknél ugyanazon jogok illették meg, mint a minisztereket a vezetésük alá tartozó államigazgatási ág esetében, de még a minisztert helyettesítő klasszikus államtitkárt is ugyanolyan szavazati jog illette meg a kormányülésen, ha a minisztert helyettesítette. A miniszteri rangú államtitkár viszont abban például különbözött a teljes értékű minisztertársától, hogy felelőssége csak a jogszabályok végrehajtására, valamint a hozzájuk tartozó államigazgatási terület vezetésére és az alájuk rendelt szervek irányítására terjedt ki, viszont a minisztertanács testületi működéséért csak a miniszterek voltak felelősek. A minisztériumi államtitkár eközben a miniszternek is felelősséggel tartozott. A miniszteri szintű államtitkárok tehát az összkormányzati munkáért, a kormány átfogó politikai tevékenységéért már nem voltak felelősek, megmaradtak ágazati érdekkijáró típusú szereplőnek, hasonlóan a miniszterek kormányon belüli helyzetéhez.

A bizalmi szavazás intézményének bevezetését²⁷⁰ követően a minisztériumi államtitkárok már egyértelműen a miniszter általános helyettesének számítottak. A jogállási törvény 1989-es módosítása leszögezte, hogy ha a bizalom megvonása következtében megszűnik a miniszter megbízatása, akkor az új miniszter beiktatásáig az államtitkár mint a miniszter általános helyettese látja el a volt miniszter feladatait. Több államtitkár esetében pedig a kormány által kijelölt személy lesz a helyettesítő államtitkár.

6.1.3. A kormány belső hierarchiája szakpolitikák alapján

A polgári kormányzás kialakulása óta a különböző szakpolitikák kormányon belüli súlya sokat változott egymáshoz képest. Egyes területek mindig dominánsabbak maradnak a többinél akkor is, ha azok idővel egymáshoz képest megváltoznak. Közjogi hierarchia elvben – a magyar alkotmányos berendezkedés szerint – nem alakulhatott ki az egyes miniszterek között, mivel a leginkább formalizált alá-fölé rendeltség legfeljebb annyiban nyilvánulhatott

²⁷⁰ 1989 tavaszán az 1989. évi. VIII. törvény módosította az alkotmányt ebben a kérdés-körben.

meg, hogy tárcás miniszterként minisztériumi rangú közigazgatási szervezet élén vagy pedig jogi szempontból ezt a szintet el nem érő szervezet (korábban elsősorban valamilyen országos hatáskörű szerv) csúcán állt-e. Komolyabb formális különbség a miniszterek között akkor jött létre, ha a kormányfőnek volt intézményesített helyettese is a kormányban.

A szakpolitikák esetében a méretbeli különbségek mindig is sokat számítottak az egyes minisztériumoknál. Tényleges politikai súlyuk tekintetében kezdetektől fogva a nagyobb bázistárcák voltak a legjelentősebbek, például az igazgatási, rendészeti, valamint a pénzügyi tárcák.²⁷¹

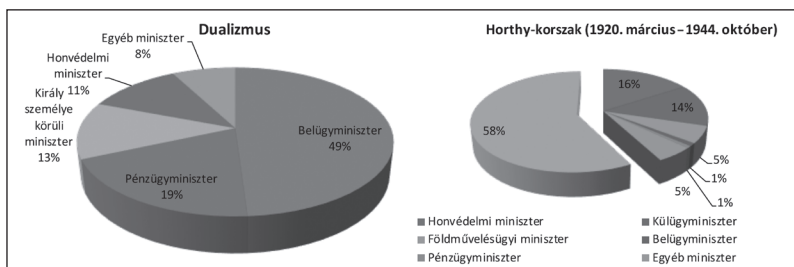
A dualizmus időszakában elsősorban a többes tárcabirtoklás intézménye mutatta meg a miniszterelnök által leginkább preferált minisztérium jelentőségét. A kormányfők által irányított reszorttárca a dualizmus korai időszakában a honvédelmi volt, majd a belügyi vált a legjelentősebbé, de több esetben a pénzügyit vezette a miniszterelnök. Az utóbbira általában akkor volt példa, ha az új kormányfő a pénzügyminisztérium éléről jött, ami szintén a tárca politikai súlyát jelezte. Ezen tárcavezetők mellett még egy másik, klasszikusnak számító minisztérium, az igazságügyi vezetőjének jelentősége volt hosszú ideig összkormányzati szempontból kiemelkedő, majd szintén fontossá vált az önálló külügyminisztérium, amelyet inkább az átmeneti időszakokban, illetve háborús években vett közvetlen irányítása alá a miniszterelnök.

²⁷¹ Mártonffy Károly hangsúlyozza, hogy a 17–18. századtól kezdve öt alapminisztérium alakult ki: a belügyi, a külügyi, az igazságügyi, a pénzügyi és a hadügyi minisztérium (MÁRTONFFY 1940, 234.).

7. táblázat

A kormányfő által irányított további, jelentősebb reszorttárca 1945-ig

Reszorttárca	Miniszterelnök	A reszorttárca birtoklásának időszaka
Honvédelmi Minisztérium	Andrássy Gyula Lónyay Menyhért Gömbös Gyula	1867–1871 1871–1872 1932–1936
Belügyminisztérium	Tisza Kálmán Szapáry Gyula Széll Kálmán Khuen-Héderváry Károly Tisza István Lukács László Wekerle Sándor	1875–1887 1890 1899–1903 1903, 1910–1912 1903–1905 1912–1913 1918
Pénzügyminisztérium	Szlávy József Tisza Kálmán Wekerle Sándor	1873–1874 1887–1889 1892–1895, 1906–1910
Külügyminisztérium	Teleki Pál Bárdossy László Kállay Miklós Sztójay Döme	1920–1921, 1940–1941 1941–1942 1942–1944 1944

Forrás: a szerző szerkesztése

2. ábra

*A kormányfő reszorttárca-birtoklásának időbeli aránya típusaik szerint a dualizmusban és a Horthy-korszakban**Forrás: a szerző szerkesztése*

A dualizmus időszakának 81%-ában élt a miniszterelnök a reszorttárca-birtoklás intézményével. A szaktárca vezetése sok esetben akkor is stabilnak mutatkozott, ha a miniszterelnök hivatalosan ideiglenes jelleggel vezette, hiszen nem egyszer így irányítottak akár éveken keresztül is egy-egy minisztériumot. A gyakorlatban változhatott, hogy a miniszterelnök az adott szaktárca irányítását teljes mértékben vagy inkább csak névlegesen látta el. A kormány belső szakpolitikai hierarchiájára, a kormányfő személyes preferenciájának alakulására, változására legjellemzőbb példa éppen Tisza Kálmán, aki a másfél évtizedes miniszterelnöksége alatt két ízben volt belügyminiszter és pénzügyminiszter is. Először három évig belügyminiszter, majd két hónapig pénzügyminiszter volt, utána nyolc évig ismételten a belügyi, s végül még két évig újra a pénzügyi tárcát vezette. Az évek során eltérő intenzitással foglalkozott az aktuális szakminisztérium vezetésével. Volt, amikor teljes értékű szakminiszterként dolgozott a kormányban, és volt olyan is, amikor ideiglenes jelleggel, csak átmenetileg irányított egy másik tárcát, de az is megesett miniszterelnökségének végén, hogy inkább csak papíron vezetett egy további tárcát, az operatív ügyeket már egyre inkább az államtitkára intézte.²⁷²

A miniszterelnökök többes pozíciója még a Horthy-korszakban is általánosan bevett volt, bár egyre ritkábban éltek ezzel a lehetőséggel, főként

²⁷² Tisza már elődje, Wenckheim Béla kormányában is a belügyi tárcát vezette, illetve ezt használta később ugródeszkaként is. Miniszterelnökként a Belügyminisztériumot szintén teljes lendülettel irányította, nem csak formálisan, ezt mutatják a kormányülések is, ahol reszorttárca-vezetőként is aktív volt. Rendszeresen úgy zajlott például a kormányülés, hogy miniszterelnökként jóváhagyta saját belügyminiszteri előterjesztését, felterjesztését. Az adott ügy tartalmától függött, hogy Tisza miniszterelnökként vagy szakminiszterként szólalt fel. Az 1878-as boszniai konfliktus idején Széll Kálmán azonnali hatállyal lemondott pénzügyminiszteri állásáról. Ebben a helyzetben gondoskodni kellett a tárca ideiglenes ellátásáról, és amíg nem találtak rá megfelelő vállalkozót, ideiglenesen Tisza vette át a tárcát. Szemben más miniszterelnökökkel, akik olykor halmozták a tárcákat, ő pár hónapra sem vállalta fel egyszerre több tárca párhuzamos vezetését, emiatt a Belügyminisztériumot átmenetileg az egyik kormánytag, Wenckheim vette át. 1886-ban egy másik pénzügyminiszter, Szapáry Gyula mondott le, szintén a háborús készülődésből eredő takarékoság miatt, így Tisza ismét átvette a PM-et. Ekkor nevezte ki maga mellé államtitkárnak Wekerle Sándort, benne teljesen megbízott, és lényegében ettől kezdve már Wekerle vitte a pénzügyeket. Két tárcát viszont továbbra sem akart egyszerre felügyelni, így a belügyit leadta. Az idősebb politikus 1889-ben gyökeresen átalakította kormányát, és miután megvált a pénzügyi tárcától, a belügyit már nem vette vissza, így a kormányüléseken is – reszortminiszteri munka híján – sokkal kevesebbet szerepelt. (Lásd részletesebben KOZÁRI 2003.)

Bethlen időszaka mutatott más tendenciát, hiszen hosszú kormányzása alatt eseti jelleggel, legfeljebb hetekre helyettesített egy-egy kormányból távozó minisztert. Az általa vezetett kormányt pont fordított helyzet jellemezte, hiszen miniszterelnökként – elvben csak ideiglenesen – 10 év alatt összesen másfél évig helyettesítette a népjóléti és munkaügyi minisztere,²⁷³ ez a szakminiszter kormányon belüli erős pozícióját is mutatta.

A rendszer hajnalán és alkonyán a legtöbb miniszterelnök a külügyi tárcát irányította még.²⁷⁴ Összességében a belügyminiszter kormányon belüli dominanciája az egész korszakban megmaradt. A kormányfőnek a közigazgatásban egyfajta általános, természetes helyettesének számító belügyminisztert a miniszterelnök „meghosszabbított karjának” tartották.²⁷⁵

További fontos személy maradt a kormányban a pénzügyminiszter is, aki a költségvetés esetében olyan, mint az egész közigazgatásban a belügyminiszter. Természetesen közjogi szempontból ő sem volt befolyásosabb a minisztertársainál,²⁷⁶ mégis, ebben a korszakban továbbra is általánosan elismert a pénzügyminiszter kiemelkedő szerepe a többi tárcavezetőhöz képest. Ez az informális hatalmi többlet kezdetektől fogva a költségvetés feletti diszponálásából eredt.²⁷⁷

A második világháborút követően is egyértelműen a belügyminiszter számított a legjelentősebb kormánytagnak, nem véletlen, hogy a tárca megszerzéséért hatalmas harc dúlt a koalíciós partnerek között, és az eredeti alkut

²⁷³ A kormányfőt – akár több mint egy hónapig tartó – üdülései során rendszeresen és állandó jelleggel Vass József helyettesítette. A miniszterelnöki feladatok ellátása során, a korszakban rendszeresen, helyettes miniszterelnöknek is nevezték.

²⁷⁴ Így tett Gömbös Gyula a honvédelmi tárcával, Darányi Kálmán pedig a földművelésügyi tárcával.

²⁷⁵ MÁRTONFFY 1940, 233.

²⁷⁶ Külföldi példák egyébként voltak a pénzügyminiszter hatalmi többletének intézményesítésére. Az első világháború után Németországban például felhatalmazták – a rendkívüli gazdasági helyzet miatt – a pénzügyminisztert (az 1922. évi költségvetési törvény alapján), hogy akár az egész kormánnyal szemben megvétőzhassa bármely kiadás bekerülését a költségvetésbe. Mártonffy Károly össze is gyűjtött néhány akkori, a pénzügyminiszteri túlhatalommal szemben támasztott skeptikusabb véleményből fakadó elnevezést, külföldi példákból merítve, amellyel a pénzügyminisztereket illették a korban: „a gazdasági honvédelem minisztere”, „gazdasági miniszterek elnöke”, „minisztériumok feletti minisztérium”, s előfordult az is, hogy egyenesen a „pénzügyminiszter diktatúrájáról” beszéltek ekkoriban (MÁRTONFFY 1940, 238–239).

²⁷⁷ MÁRTONFFY 1940, 238.

felrúgva éppen a Pénzügyminisztériumot adták vissza a kommunisták a kisgazdáknak, hogy cserébe megkapják a belügyi tárcát. Az államszocialista politikai struktúra megszilárdulása után – a tárcák erős fragmentálódása miatt – nehezen alakulhatott volna ki egy új, a többihez képest kiemelkedő szaktárca, a belügyminiszter szerepe viszont továbbra is erős maradt. Az 1950-es évek első felében a Minisztertanács Elnökségének intézménye jelezte, hogy a túlfragmentált szerkezet következtében természetes differenciálódás jött létre az egyes miniszterek, illetve tárcák között, a tényleges politikai súlyuk szerint.

Annak ellenére, hogy az államszocializmus idején az állami kormányzati szervek háttérbe szorultak a tényleges döntéshozatalban a pártszervek dominanciája miatt, a kormányon belüli elvi jogegyenlőség – a polgári kormányzati rendszerekhez hasonlóan – egyáltalán nem érvényesült. A *primus inter pares* elvével szemben éppen ellentétes hierarchizálódás alakult ki a különböző tárcák vezetőinél. Később, a Kádár-korszakban is többszörösen differenciált hierarchia volt megfigyelhető a miniszterek között. A belső „rangsor” tekintetében a legfontosabb különbségtétel a funkcionális és a nem funkcionális miniszterek esetében volt tapasztalható, még az államszocializmus utolsó időszakában is, a Lázár-kormány idején. Ekkoriban az ágazatok feletti, teljesen elkülönülő hatalmi kört jelentő funkcionális szintet követte a gazdasági miniszterek szintje. Itt a szakpolitikák közötti sorrend tekintetében – az 1980-as évek közepén – az agrártárcát tartották a legerősebbnek, maguk a kormánytagok is, ezután jött a közlekedési, majd az ipari tárca. A belső hierarchia legalsó szintjét az egyéb súlytalan tárcák képezték, amelyek inkább humánpolitikai jellegűek voltak, mint az egészségügy- vagy a kultúrpolitika. Ennek kialakulásában a különböző szervezeti tagságok is szerepet játszottak, például a különböző kormánybizottsági, illetve a Központi Bizottsági tagságok. Az utóbbinál már akkor több miniszter jelezte, hogy az ilyen típusú összefonódásokat meg kellene szüntetni, mivel a párhuzamos tisztségek túlzottan kiemelik az adott kormánytagot a kormányon belül, elsősorban magasabb szintű informáltsága következtében. A belső differenciáltság másik mutatója például a kormányüléseken tapasztalható eltérő aktivitás. Amíg a befolyásosabb miniszterek a kormányüléseken évente akár hússzor is megszólaltak, ami akkor soknak számított, addig a gyengébb pozíciókkal rendelkező miniszterek csupán egyszer-kétszer.²⁷⁸

²⁷⁸ HOLLÓ 1987, 20–21.

A hierarchia egyik legszembetűnőbb jele a miniszterek tényleges döntési jogkörének csorbulása volt. A korlátozott szuverenitás a költségvetési források felhasználásában mutatkozott meg leginkább, mivel nemcsak informális módon kialakuló, belső hierarchiáról volt szó, hanem arról, hogy az adott szaktárca vezetőjének még a saját tárcájához tartozó éves költségvetési keret felhasználásában is meg volt kötve a keze. A minisztereknek sokszor még az alájuk tartozó területek közötti átcsoportosításban sem volt szabadsága, és csak az Országos Tervhivatal, valamint a Pénzügyminisztérium hozzájárulásával változtathattak az eredeti számonkon.²⁷⁹ Az Országos Tervhivatal vezetője annak ellenére, hogy formálisan nem miniszteri rangban lett tagja a kormánynak, mégis messze a befolyásosabb szereplője volt a politikai döntéshozatalnak minisztertársaihoz képest.

Összességében tehát a szakminiszterek és a funkcionális, elsősorban politikai pozícióval rendelkező, kormánytagok között alakult ki differenciálódás, hiszen ebben a felosztásban egyértelművé vált a kormánytag helyzete, kormányzati szerepköre. A miniszterek úgy vélték, hogy az adott szakpolitikai terület képviselője a legfontosabb feladatuk, nem pedig az összkormányzati érdekek védelme. Mindez pedig a kormány testületi jellegű működését ásta alá, mivel a két típusú feladatkör túlzottan elkülönült, ahelyett, hogy a szakpolitikai érdekek egy-egy területen a funkcionális érdekekkel együtt jelentek volna meg.²⁸⁰ A kormányon belüli hierarchia erős alá-fölé rendeltséget alakított ki, ennek hatására négyzetes belső döntési mechanizmus alakult ki úgy, hogy a kormány egésze és a miniszterek közé a kormánybizottságok és a miniszterelnök-helyettesek is beékelődtek.²⁸¹

Ezzel a soklépcsős döntési mechanizmussal természetesen együtt járt az ügyintézési folyamat elhúzódása, a kormánybizottságok, illetve a kormány tagjai között konfliktusokat idézhettek elő a hatásköri átfedések, amelyek főként a kormánybizottság hatáskörének túlméretezettségéből eredtek.²⁸²

²⁷⁹ HOLLÓ 1987, 31.

²⁸⁰ HOLLÓ 1987, 21.

²⁸¹ HOLLÓ 1987, 55.

²⁸² FICZERE 1987, 24.

6.2. A rendszerváltozás utáni időszak

6.2.1. Szakminiszterek

A demokratikus átmenetet követő új alkotmányos szabályozás szerint az államfő javaslata alapján az Országgyűlés dönt a miniszterelnök személyéről.²⁸³ A minisztereket a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel a kormányfő javaslatára. A kormány tagjai tehát elméletben a miniszterelnök politikájától függnének. A miniszterek mögötti egyes szakpolitikák szerkezete, az egész ágazati struktúra pedig szintén politikai, kormányzati döntés alapján formálódik egy hosszú történeti fejlődés eredményeképp. Mindezekre a civilizációs átalakulás követelményei, a konkrét politikai akarat és a hatalmi erőviszonyok egyaránt hatnak.

A kormányt alkotó miniszterek száma, a hatáskörükbe tartozó portfóliók tartalma mindig nagyban függött az általános társadalmi, gazdasági hatásoktól. A miniszteriális struktúra fragmentálódása eltérően alakul a különböző kormányzati rendszerek, illetve az egyes országok esetében. Az államszocialista modell kiugróan magas kormánylétszámot produkált, de a legtöbb nyugat-európai országban is, ahol nem szabályozták jobban az újabb minisztériumok létrehozását, az átlagosnál magasabb volt ez az arány. Ezekben az országokban akár 20–25 fős kormányok is működtek, míg a kisebb létszámú európai országok (például Izland és Luxemburg), valamint az Amerikai Egyesült Államok szabályozását jobban követő latin-amerikai országok kormányai inkább csak 12–15 főből álltak.²⁸⁴

A polgári kormányzati rendszer 19. századi kialakulásakor Magyarországon döntő többségében igazgatási és gazdasági jellegű feladatokat ellátó tárcák működtek. A gazdaság fejlődésével, az ipari termelés növekedésével párhuzamosan kezdtek specializálódni a gazdasági tárcák, illetve ezzel párhuzamosan a szociális kérdések 20. századi bővülésével jelentek meg a kormányban az újabb és újabb humánpolitikai feladatokat ellátó

²⁸³ 2010-ig a kormányfő személyével együtt döntött a parlament a kormányprogramról is [1949. XX. törvény 33. § (3)], amely közjogi jelentőségét erősíti magának a kormányprogramnak is. Sőt az 1990 előtti korszakban szintén a törvényhozásnak kellett jóváhagynia a kormány programját, a kormánynak nem utolsósorban egyben rendszeresen be is kellett számolnia az országgyűlés előtt (9/1985-1990. sz. OGY határozat az Országgyűlés ügyrendjéről).

²⁸⁴ BLONDEL 1995, 262–263.

miniszterek. Mivel kezdetben az ilyen típusú ügyköröket igazgatási oldalról kezelték, ezért az igazgatási és rendészeti feladatokkal együtt is felügyelték.

Önálló humánpolitikai miniszterek megjelenéséhez a szemléletmód megváltozására is szükség volt, a kormányzati szerepfelfogás nyersebb, igazgatási jellegétől eltávolodva egy összetettebb, társadalomközelibb gondolkodásmód kialakulására. Az igazgatott szakpolitikák három nagyobb típusba sorolhatók be: igazgatási és rendészeti, gazdasági és pénzügyi, valamint humán, avagy humánpolitikai.²⁸⁵ A magyar kormányzati rendszer az általános fejlődési trendet követi azzal, hogy míg másfél évszázaddal ezelőtt egyetlen humánpolitikai feladatokat ellátó miniszter volt a kormányban, a kultuszminiszter, addig a 2000-es évek baloldali kormányaiban egyszerre akár ötnél is több dolgozott.

A később létrehozott koncentráltabb szerkezettel elvben kevesebb miniszteri szintű tagja lett a kormánynak, de a differenciált szakpolitikai struktúra – mindenekelőtt a humánpolitikai területeken – államtitkári szinten továbbra is fennmaradt. Egy-egy nagyobb szuperminisztérium²⁸⁶ államtitkárai – az általuk felügyelt szakpolitikai területek alapján – kvázi miniszterként funkcionálnak. Ez jelentős mértékben megváltoztatta a feltettük álló „csúcsmíniszterek” szerepét, illetve a nagyobb minisztériumok élén álló kormánytagok és a korábban is működő, bevett tárcák vezetői közötti erőviszonyokat. A kabinetjellegű kormányzati struktúrában a gazdasági és pénzügyi, valamint a humán típusú szakpolitikák többsége csúcs tárcákban integrálódott, a klasszikus igazgatási tárcák viszont jobban megőrizték korábbi méretüket, kevésbé vonták őket össze. Még 2010 után is maradt helyenként egy-egy kivétel, mint a megerősített közigazgatási tárca vagy a részben történelmi hagyományai következtében is önálló agrártárca. Az utóbbihoz csupán a környezetvédelem került át. A kormányzati rendszer – kormánytagok számát és működésüket tekintve – visszatért a polgári történeti korszakok hagyományához. Az átmeneti háborús, illetve forradalmi időket, valamint az 1945 utáni időszakokat leszámítva ugyanis végig kis létszámú kormányok működtek. Másrészt a 2010 után felállított

²⁸⁵ Természetesen egy-egy szakpolitikának lehet több oldala is, amit az aktuális kormányzat saját politikai filozófiája szerint alakíthat valamelyik irányba. Ilyen terület például a környezetvédelem, annak kettős, gazdasági és humán vetülete miatt.

²⁸⁶ Ennek legjellemzőbb példái a 2010-ben felálló Nemzeti Erőforrás Minisztériuma alá becsatornázott korábbi minisztériumok.

új rendszert nyilvánvalóan a francia modell differenciált kormányzataihoz, illetve a britek szűkebb kabinetrendszeréhez lehet leginkább hasonlítani. Még a több 10 főből álló brit kormányzat esetében is csupán a legfontosabb néhány tag alkotja a kabinetet. A magyar integrált tárcastruktúráát vizsgálva párhuzamot lehet vonni a brit *senior minister*-ök és a többi kormánytag viszonya, illetve a magyar kormány miniszterei, a minisztériumi méretű portfóliókat vezető ágazatpolitikákért felelős államtitkárok és a tárcákon belül szintén kulcspozíciót betöltő közigazgatási államtitkárok között is.

6.2.2. *Államtitkárok típusai a rendszerváltozást követően*

1990 után teljesen új szemléletmód szerint kívánták megoldani a miniszter helyettesítését, illetve kialakítani a minisztérium felsővezetésének szerkezetét. Az elsődleges cél a politika és a közigazgatás határozott szétválasztása volt, a két szféra közötti éles cezúra meghúzása ennek ellenére mégsem sikerült. Ez a probléma az utóbbi évtizedekben végig áthatotta a kormányzati politikát. Az új struktúrában a miniszter első számú politikai helyettese a politikai államtitkár lett, majd a szakmai igazgatás csúcán a minisztériumi struktúrában a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárok követték.

A minisztériumok élén a hierarchiát a miniszter, a politikai államtitkár, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár szerkezete biztosította, bár a politikai és a közigazgatási államtitkár között az eredeti, 1990-es szabályozás elvben nem állított fel különösebb rangsort. Az előbbi inkább parlamenti államtitkárként működött és a tárcavezetőt helyettesítő jogköre főként az országgyűlési munkára korlátozódott. A későbbi változások viszont a közigazgatással szemben a politikai államtitkárok súlyát erősítették tovább. Ennek ellenére a miniszter egyedi esetben a közigazgatási államtitkárt is kijelölhette helyettesítésre.²⁸⁷

A teljes átalakulást végül a 2006-os, úgynevezett státustörvény hozta meg. Ezzel nemcsak a korábbi tisztségeket szüntették meg, hanem a politikum és a bürokrácia közötti – az eredeti elképzeléssel szemben jelentős mértékben elmosódott – határvonalat is. A korábbi struktúrával szemben az egész közigazgatási felsővezetés politikai kinevezetté vált, és így általában a kinevezési gyakorlat centralizálásával tovább növelték a minisz-

²⁸⁷ MÜLLER 2008, 242–246.

terelnök politikai erejét is. Az új rendszerben az államtitkárok típusai és funkciói is átalakultak. A korábbi politikai államtitkárból „jelző nélküli”, tisztán államtitkár lett, míg az egykori közigazgatási és helyettes államtitkárok helyett – feladatköreik jelentős mértékű összevonásával – egy új államtitkári formát, a szakállamtitkárit vezették be. A rendszerből kiesett közigazgatási államtitkárok után maradt ürt a második Gyurcsány-kormány alatt azzal igyekeztek pótolni, hogy a szakállamtitkárok közül kiemelhették a koordinációs feladatkörrel is megbízottat, akinek elsősorban a többi szakállamtitkár munkáját kellett összehangolni. Ezzel végeredményben a korábbi közigazgatási államtitkárok funkcióit is részben átvették.

A 2006-os átalakulások egyik kiemelt célja volt az államtitkárok számának csökkentése, az „egy minisztérium egy államtitkár” koncepció viszont nem volt sokáig tartható. A koalíció 2008-as felbomlása után a Miniszterelnöki Hivatal mellett a többi minisztériumban is újabb államtitkárt lehetett beiktatni a fontosabb ágazatok egybefogására, amivel számuk újra növekedésnek indult.

A második Orbán-kormány felállításával a 2006 előtti szerkezet szellemiségéhez nyúltak vissza. A kormányzati rendszeren belüli politikai és közigazgatási vezetés elválasztása a rendszerváltozás utáni időszak szabályozásához hasonlóan alakult, az államtitkári struktúra mégis új változatot mutatott. Az új rendszer egyik legfontosabb eleme a közigazgatási államtitkári intézmény újbóli felállítása volt. A korábbiaknak megfelelően a közigazgatási államtitkárok a tárcák legmagasabb rangú szakmai irányításáért felelős vezetői lettek. Az egykori politikai, majd „jelző nélküli” államtitkár – tényleges feladatának megfelelően – a parlamenti államtitkár elnevezést kapta.

A szakállamtitkári rendszer megszüntetésével nemcsak a közigazgatási államtitkárok, hanem a helyettes államtitkárok is újra megjelentek a rendszerben. A kormányzati struktúra egyetlen igazán új eleme a „jelzősített”, ágazatért felelős államtitkári intézmény bevezetése volt, egyértelműen a kabinetjellegű kormányzás szükséges velejárójaként. Ezeket az államtitkárokat eltérő számban iktatták be egy-egy minisztériumban, annak függvényében, hogy hány nagyobb szakpolitikai területet, korábban akár önálló minisztériumként megszervezett ágazatot, integráltak egy-egy ilyen nagyobb tárcánál. Az általuk vezetett terület elnevezését viselő államtitkárokat akár kisminisztereknek vagy alminisztereknek is nevezhetnénk, politikai súlyuk, arányuk tekintetében a miniszterekkel hasonló kapcsolatban állnak, mint az említett brit senior és junior miniszterek.

6.2.3. *Kormánybiztos*

A második Gyurcsány-kormány felállításával jelentős változások történtek a kormánybiztosi intézmény szabályozásában is. Az államtitkárokhoz és tárca nélküli miniszterekhez hasonlóan a kormánybiztosok számát behatárolták, és közben kinevezésük időtartamát is maximalizálták, két évben, de most már a megbízatás meghosszabbításának lehetősége nélkül. A kormánybiztosi megbízatások tartalmilag is átalakultak, mivel 2006-tól a korábbiakhoz képest jelentősebb feladatköröket látott el a három új kormánybiztos. Nem véletlen, hogy egy évvel később a két kormánybiztosi megbízatás szintén a struktúra rendes részévé vált azzal, hogy miniszterekké nevezték ki őket. Ezt követően a kormánybiztosoknak – a régebbi megoldásokhoz hasonlóan – kisebb szerepkör jutott.²⁸⁸

A kormánybiztosnak a kormány irányítása alá tartozó szervek feletti irányítási jogkörrel való felruházása kormányrendelettel, nem pedig miniszterelnöki rendelettel történt. Látható a kormánybiztosok rekrutációján, illetve az intézmény jogköreit szabályozó jogszabály jogforrási hierarchiából eredő helyzetéből, hogy mindez erősíti a miniszterelnök kormánytól történő elszakadását. A kormányfő politikai pozíciójára az is hasonló hatással volt, hogy a korábbi miniszteri biztosok helyett miniszterelnöki biztosi funkciók létrehozására került sor 2010 után. Szervezetileg ezáltal a KIM helyett a Miniszterelnökséghez kerültek.

Több új kormánybiztost is kineveztek. Aránylag nagyobb számú megjelenésük összefüggött a kormányzás új jellegével is. A kisebb létszámú kormány, valamint a gyengülő tárca nélküli miniszteri jelenlét miatt bizonyos területeken megjelenő túlkonzentráció növelte a biztosok kinevezésének szükségességét. A későbbi Orbán-kormányok alatt számuk továbbra sem csökkent, számos területen újabb vezetői kinevezések történtek.

6.2.4. *A kormány belső, szakpolitikák szerinti hierarchiája*

A rendszerváltozás hajnalán, az 1988–90-es átmenet idején – a jogfolytonosság elvére épülő változások sajátosságából fakadóan is – egyértelműen az Igazságügyi Minisztérium vált az átalakulást elősegítő kormányzati

²⁸⁸ MÜLLER 2008, 113–114.

munka egyik legfőbb motorjává, a tárca vezetője pedig kiemelkedett a miniszterelnökként amúgy sem túl erős Németh Miklós mellett.²⁸⁹ A rendszerváltozás után továbbra is a belügyi, illetve a pénzügyi tárca vezetői maradtak erősek a kormányban, kiváltképp az első két országgyűlési ciklusban, hasonlóan a korábbi történeti időszakokhoz.

Eközben az igazságügyi tárcának az összkormányzati munka tényleges összefogásában betöltött szerepe folyamatosan halványodott, 1998-tól például a Miniszterelnöki Hivatal irányító miniszter messze kiemelkedett a kormányból. A nagyobb minisztériumokat első lépésben feladatkörük átcsoportosításával, majd az élükre kinevezett vezetőkkel gyengítették meg – a Pénzügyminisztériumot például azzal, hogy egy szűkebb feladatkörrel rendelkező költségvetési tárcát kívántak létrehozni. Sokszor pártonkívüli minisztereket neveztek ki a belügy élére, ami szintén a tárca súlyának csökkenését eredményezte. Ettől az időszaktól kezdve a pénzügyminiszter helyett egyre inkább egy növekvő méretű, egységes gazdasági tárca vezető szerepét kívánták növelni az általános gazdaságpolitikát érintő kérdésekben.

A tendencia kiteljesedésére a 2006-os kormányalakítást követően került sor, amikor több, a kezdetektől folyamatosan fennálló alapminisztérium – korábbi működési formájában – megszűnt, mint például a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium. A legfontosabb tárcává az utóbbi évtizedben egyértelműen a Miniszterelnöki Hivatal lépett elő, vezetője jellemzően egyben a miniszterelnök helyettese is lett.

Alapvonásaiban a legfontosabb súlypontok mindezek ellenére 2010 után továbbra is fennmaradtak. Például a MEH fő örökösének számító KIM létrehozásával egy minden korábbinál befolyásosabb, a kormányzati munka összefogásáért felelős minisztériumot hoztak létre, amelynek élére ráadásul már egy intézményesített miniszterelnök-helyettes is került. Az új közigazgatási és igazságügyi tárca pedig közben a korábban szintén meghatározó igazságügyi tárca ügyköreivel bővült. Az új kormányzati struktúrában olyannyira kiemelkedő helyet foglalt el a döntés-előkészítésben, illetve a személyzeti politikában, hogy még a többi integrált minisztérium között is csúcsminisztériumnak számított. A KIM-nek fontos szerepet szántak a kormány megalakulásakor mindamellett, hogy egy erős, önálló

²⁸⁹ Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter mellett a kormány legaktívabb miniszterei közé tartozott még elsősorban Glatz Ferenc művelődési és Horn Gyula külügyminiszter is.

Miniszterelnökség is létrejött, amely egyértelműen a politikai stratégiai döntések centrumává vált. Mivel egy-két olyan tárca is maradt, amely nem hatalmas, integrált minisztériumként jött létre, mint a honvédelmi vagy a külügyi, így azokat a fajsúlyosabb, egyesített tárcákkal nem is érdemes összehasonlítani.

A tradícióknak megfelelően egy további tárca, a Nemzetgazdasági Minisztérium súlya is jelentős volt 2010-től kezdve. Hosszú idő után először született olyan gazdasági csúcs tárca, amelynek már nem kellett versenyeznie a költségvetésért felelős pénzügyi tárcával, hiszen ezek a területek egyetlen intézményben egyesültek. A költségvetés tervezésével tehát további befolyásra tehet szert a gazdasági is, ha képes a minisztérium két fő súlypontja egységes koncepció mentén működni. Központi szerepe később is megmaradt, majd a negyedik Orbán-kormány felállásakor – talán a hagyományokhoz való visszatérés miatt is – a tárcát Pénzügyminisztériummá nevezték át.

Történelmi távlatokból szemlélve 2010 új korszakot nyitott a magyar kormányzati rendszer életében. A szerkezetileg teljesen átalakított kormányban továbbra is – az 1990-es évek végén kialakult gyakorlatnak megfelelően – az általános kormányzati koordinációt végző miniszter számára biztosítottak vezető szerepet. A sokat változó minisztériumi elnevezések mellett hosszabb-rövidebb kitérőket követően visszatértek az eredeti elnevezésekhez, mint például a Miniszterelnökség, Pénzügyminisztérium, Belügyminisztérium, Igazságügyi Minisztérium esetében. Az utóbbiak viszont közben elvesztették korábbi domináns pozíciójukat a kormányzás prezidencializálódásával párhuzamosan. Az egyre növekvő miniszterelnöki hatalom támogatására a kormányban a kormányfő munkáját közvetlenül támogató intézmény, a kormányzás egészét összefogó minisztérium vált a legbefolyásosabb tárcává.

7. A magyar kormányzati rendszer történelmi távlatból: múlt, jelen, jövő

A magyar parlamentarizmus és kormányzati rendszer működésének jellemző attribútumai a 19. századtól kezdve a nemzetközi folyamatoknak megfelelően alakultak. A nemzetközi tendenciák a politikai rendszer számos területén megjelentek, végeredményben az egész struktúra az európaihoz hasonló fejlődési útvonalat járt be – a honoráciorpártoktól kezdve a szervezett tömegpártokon keresztül a versengő néppártokig, illetve médiapártokig. Ugyanígy megfigyelhető a politika perszonalizálódása, a prezidencializálódás és a vezérdemokrácia erősödésének folyamata az ezredforduló környékétől. A magyar miniszterelnök szerepnövekedéséhez hasonló tendenciák pár évtizeddel korábban már megfigyelhetők voltak Európában, például Nagy-Britanniában. A kormányon belüli súlypontok, a domináns minisztériumok, mint a pénzügyi és belügyi, kialakulása, vagy éppen az utóbbi anyaminisztériumi funkciója a 19. századtól kezdve ismert jelenség volt a nyugat-európai parlamentáris rendszerekben. Alapvetően a nemzetközi trendeknek megfelelően alakult a hazai közjogi gyakorlat a civilizációs és technológiai változásokra való reagálás vagy a politikai és technokrata legitimáció kérdésében is.

A globális hatások mellett a saját közjogi, történelmi hagyományok is befolyásolták a magyar kormányzati rendszer működését. Ezek a tradíciók hosszabb távon állandósultak a kormányzati rendszer működésében. Az ideiglenes, forradalmi időszakok szülte változások – vagy a diktatúrák alatt kikényszerített megoldások – jelentős része idővel eltűnt, kikopott a közjogi hagyományainkból, míg számos bevett megoldás vissza-visszatér a hazai alkotmányos struktúrába. Sokszor előfordult, hogy megszűntek egyes kormányzati intézmények, vagy ugyanazon elnevezés mellett funkciójukban teljesen átalakultak. Fordítva is történtek változások: a különböző elnevezések alatt működő intézményeknél tűntek fel hasonló funkciók.

A kormányzati rendszert érintő jelentős átalakulások egyes elemei megszűntek, a hatalommegosztás értékét elvető diktatórikus időszakok

intézményei, illetve hatalomgyakorlásának formája pedig alapjaiban véve felszámolódott. A hatalommegosztás értékére épülő időszakok intézményei is módosultak, sok elemük kicserélődött, de a legfontosabb alapértékeik végig megmaradtak. A hatalomdecentralizációt és a hatalomkoncentrációt erősítő intézményi, működési változások a rendszerváltozást megelőzően és azt követően is – váltakozó intenzitással – egyaránt megjelentek egymás mellett.

A legszélesebb értelemben vett kormányzati rendszert – mint politikai rendszert – az utóbbi évszázadban hatalmas változások érték. Miközben egyes alapértékei megmaradtak, mint például a parlamentarizmus, hosszabb távon mégsem szilárdult meg egy-egy konkrét kormányzati rendszer meghatározó és kizárólagos hagyománya. Ennek oka az lehet, hogy már a politikai berendezkedések létrejöttékor sem hittek azok perspektivikus fennmaradásában, vagy éppen provizórikusnak szánták azokat, esetleg gyengébb közmegegyezés, legitimáció állt mögöttük. A kiegyezés idején például – a két ország között intézményesített kapcsolatrendszer bonyolult működése miatt – sokan temették idejekorán az egész dualista szisztémát, de ideiglenesnek tervezték a két világháború között működő államfői megoldást is. Az 1989-es új alkotmányt is átmeneti időszakra tervezték, amit annak preambuluma is mutatott. Sok 20. századi rendszerváltás (1918, 1919, 1944, 1945) csak ideiglenes megoldásokat eredményezett, a kormányzati rendszer működésében más töréspontok is megjelentek, mint például az 1930-as évek közepén tapasztalt rendszermódosítási kísérletek vagy az 1990-es évek végi – szintén új hatalomfelfogást mutató – kormányzati, hatalomgyakorlási formák. A kormányzati rendszerek típusainak megváltoztatásához nem volt mindig szükség a közjogi szabályozás átalakítására. A meglévő alkotmányos keretek elég mozgásteret biztosítottak a kormány számára az új típusú hatalomgyakorlásra.

A rendszerváltozás utáni időszakban egyszerre tűnt fel két jelenség: a kormányzati stabilitás mellett párhuzamosan megjelent a folyamatos változás is. Ez a kettősség már az alkotmányos berendezkedés alappilléreinek lerakásakor is tapasztalható volt, hiszen 1990 tavaszán az eredeti alkotmányos szabályozást több jelentős átalakítás is érte – a stabil kormányzás megteremtése érdekében. Az 1998 környékén elinduló, több területen is tapasztalható, a kormányzati rendszert és általában az egész politikai berendezkedést érintő változások nem egyszeri átalakulások voltak. A későbbi kormányok alatt is folytatódó változások permanens folyamata végül 2010 után a közjogi keretek korrekációjához vezetett.

A rendszerváltás utáni első kormányzati ciklus sok tekintetben kontinuitást mutatott a korábbi időszakkal. Egyes szerzők például – a kormány testületi működéséből kiindulva – igazat adtak azon kritikai megjegyzéseknek, amelyek a rendszerváltás elmaradását emlegették.²⁹⁰

A jelentősebb változások mögött más törésvonalak, eltérő ciklikusság fedezhető fel. A kormányzati ciklusokkal együtt járó politikai, ideológiai váltások nem mindig estek egybe a felszín alatt tapasztalható törésvonalakkal, sokszor ciklusokon átívelő hosszabb korszakok váltották egymást.

Az állandóság és átalakulás kettőssége túlmutathat a kormányzati rendszer szféráján, és átterjedhet az egész politikai intézményrendszerre. A stabilitás mellett a nagyfokú változékonyság, illetve variabilitás egyszerre mutatkozik meg.²⁹¹ Miközben hosszú ideig állandóság jellemezte a választási rendszert, a parlamenti pártokat és politikai elitet, az alkotmányos rendszert és kormányformát, a parlamentáris rendszer alapjait, addig változékonyság jellemezte a kormányzati struktúrát, a miniszterelnökök politikai stílusát és hatalomgyakorlását, a kormányzati rendszeren belüli pozícióját.²⁹² 2010 után egyértelművé vált, hogy a változékonysággal, variabilitással jellemezhető területeken történő változások szükségszerűen magukkal rántják a korábban stabilnak mutató területeket is. A változékonyság átterjedt olyan szférákra is, mint a pártstruktúra, a politikai döntéshozó réteg, a hatalommegosztás, a kormányzati forma és általában az alkotmányos intézményrendszer.

A korábban bekövetkezett változások átgyűrűztek a politikai intézményrendszer működésére – elsősorban a kormányzás (fél)prezidencializálódása miatt. A vezérdemokrácia jelenségének hosszabb távú fennmaradásával végképp elkerülhetetlen lett a politikai rendszer alapstruktúráinak megváltozása. Miközben stabilnak tűnik a közjogi rendszer azzal, hogy nehezen buktathatók a kormányok, ez a túlzott bebetonozottság a gyakorlatban akár instabilitáshoz is vezethet.

Kulcsár Kálmán a rendszerváltás utáni folyamatokról az ezredforduló után még úgy vélekedett, hogy sajnálatos az, ha egy politikai rendszer liberális alapokon áll, de annak fundamentalizmusa végül nem teszi le-

²⁹⁰ MÓNUS 1996, 271.

²⁹¹ BIHARI 1999, 265.

²⁹² BIHARI 1999, 270.

hetővé a liberális demokrácia egyik fontos előnyének kiteljesedését, hogy immanensen benne rejlik az önmagával szembeni kétsége. Így a politikai rendszert és szervezeteiket nyitottabbá tehetné a változásokra, emiatt az alkotmányos-politikai rendszer elkerülhetetlen strukturális módosításai sem történtek meg.²⁹³ 2010 után kiderült, hogy végül a kormányzati rendszer és a politikai rendszer egészét is elérték az alapvető strukturális változások. Természetesen ezek a módosítások már nem a demokrácia participatív, konszenzusorientált felfogását, illetve a decentralizált hatalomgyakorlást erősítették, szakítva a rendszerváltozás után kialakult hagyománnyal.

A több területen már hosszabb ideje érződő kiszámíthatatlan, ellentétes irányú váltások permanens jellege növelheti a rendszer instabilitását, mindez az egész politikai rendszer alapjainak diszfunkcióit is jelezheti. Már a 2010-es választások előtt is várhatók voltak a nagyarányú szerkezeti, politikai változtatások, amelyek mértéke csak a választáson elért felhatalmazáson múlt.

Végül az új Alaptörvénnyel rendszerváltásra nem, csak rendszerkiigazításra került sor. A kormányzati rendszer 1989-es alapjai megmaradtak, és bár a globális átalakítássorozat keretében a legtöbb közjogi intézménynél jelentős módosítások történtek, amelyek a hatalomgyakorlás egészére is kihatottak, a folyamat mégsem tekinthető teljes értékű rendszerátalakításnak.

A 2010 utáni Orbán-kormányok időszaka alatt – a kormányzásban, a hatalomgyakorlás módjában és az intézményi átalakulásban – tapasztalt változásokra Körösenyi András a rezsimváltás fogalmát használja, amely megfelelően érzékelteti a módosítások jelentőségét, de mégis élesen megkülönbözteti azt a rendszerváltástól. Körösenyi is hangsúlyozza, hogy az átalakítások jelentős része másképp értékelhető, ha ugyanannak a kormányzópártnak a stabil többsége hosszabb távon, ciklusokon átívelve is megmarad, és másképp, ha gyenge többségű kormányok váltják majd egymást. Azaz nem számolták fel a hatalommegosztás intézményét, sőt láthatóan több területen akár erőteljesebben is érvényesülhet, például nőtt a kétharmados törvényalkotási tárgykörök száma. Inkább csak módosított annak természetén, rövid- és hosszú távú politikai hatásai mások lehetnek, így a hatalommegosztás érvényesülése radikálisan eltérhet az aktuális politikai konstellációtól.²⁹⁴ A váltógazdálkodás melletti kohabitáció miatt az egész politikai rendszer sokkal decentralizáltabbá válhat, a domináns

²⁹³ KULCSÁR 2004, 120.

²⁹⁴ KÖRÖSENYI 2015, 105–107.

pártrendszernél pedig maradhat az erősebb hatalomkoncentráció. Az egymást követő harmadik kétharmados győzelem egyértelműen a domináns pártrendszer lehetőségét erősíti, ezzel viszont a további hatalomösszpontosítás felé tolódhat a rendszer.

Összességében 2010 után jelentős paradigmaváltás történt a kormányzás területén: rezsimváltással felérő rendszerátalakítás zajlott. A hatalomgyakorlás központosítása mellett a permanens változékonyság egyaránt tapasztalható volt. Az új miniszteriális struktúra alapjai a háború előtti polgári kormányzás korszakainak történelmi hagyományaira, illetve a kormányzati hatalomgyakorlás racionalizációjára épültek. A miniszterelnök pozícióját hivatott tovább erősíteni – az integrált tárcák mellett – a kis létszámú kormánystruktúra, a kabinetjellegű kormányzás is. Az átfogó, közjogi strukturális átalakítások, mint például az Alaptörvény megalkotása, sem tudta stabilizálni az új kormányzati struktúrát, a belső működési elvet. Kormányváltás két újabb választást követően sem történt, de már 2014-től egyre többen a domináns pártrendszer kialakulását jelezték előre.

A kormányzati struktúra ciklus közben történő átalakításai továbbra is jellemzők maradtak, például a miniszterelnök körüli intézményrendszer, az általános kormányzati koordinációt ellátó intézmények esetében – a 2010 utáni Orbán-kormányok megalakulásán kívül – 2011 őszén, 2012 nyarán, 2015 őszén és 2016 nyarán is komoly változások mentek végbe. A kormányon belüli hatalomkoncentráció is folyamatosan nőtt, ami látható akár a miniszterelnöki hatalomgyakorlás esetében, a döntéshozói kör szűkülésében vagy a kormány döntési szuverenitását gyengítő intézményi átalakításokban is. A miniszterelnök politikai hatalma nemcsak a gyakorlatban erősödött, hanem közjogi síkon is bővült.

Úgy tűnik, hogy miközben az átmenet időszakát követően végül a rendszerváltozás is egyre jobban elhúzódott, és egyre több területre igyekeztek kiterjeszteni a folyamatot az 1990-es évek elején, úgy az „egyszeri rezsimváltás”²⁹⁵ helyett is inkább egy „permanens rezsimváltozásról” beszélhetünk. A további változások lehetőségét mutatja a magyar kormányzati rendszer előtt álló jövőkép. Ellenzéki részről már az új Alaptörvény megszületésekor – 2011-ben – egyértelműsítették, hogy kormányváltás esetén mindent megtesznek a közjogi viszonyok átalakításáért, felszámolásáért, egy teljesen új típusú hatalomgyakorlás kialakításáért.

²⁹⁵ Lásd részletesebben KÖRÖSÉNYI 2015, 85–107.

A rendszerváltozás késői befejezéseként is felfogható új Alaptörvény létrehozásával a korábbi, provizórikusnak vélt időszakot kívánták lezárni, az 1989-es rendszerváltoztató alapokat kiigazítani. Azóta is több elképzelés született arról, hogy a kormányzati rendszer alapstruktúráján is változtatásnak, s akár félelnöki, elnöki típusú berendezkedés irányába módosítsák a rendszert. Történelmi hagyománnyal rendelkezik az erős államfői pozíció is Magyarországon, de kérdéses, hogy szükség lenne-e rá, hiszen az erős miniszterelnöki hatalom – a korábbi polgári korszakok esetében is – mindvégig működött. Az egyre erősödő kormányfői pozíció amúgy is prezidencializálódó vonásokat mutat – az elnöki típusú kormányzásra történő átmenet nélkül is.

Az alkotmányos-politikai berendezkedés még sokat változhat, de látható, hogy az ideiglenesnek szánt 1989-es alkotmányos alapok is több évtizedig stabilan működtek, ezért hosszabb távon a jelenlegi berendezkedés is állandósulhat.

A kormányzati rendszer működése, a hatalomgyakorlás formája sokat változott az utóbbi évtizedekben. Történelmi tapasztalat, hogy az instabil működés csökkenti a hatékony kormányzás lehetőségét is. A kormányzati struktúra folyamatos átalakításai nem okoznak szükségszerűen intézményi működési vagy döntéshozatali bizonytalanságot, hanem végül a politikai rendszer szerves és állandósuló részévé is válhatnak. A kormányzás, a politikai hatalomgyakorlás – végeredményben alkalmazkodva a folyamatosan változó környezeti feltételekhez – akár állandósíthatja is a változékonyságot. A 21. században már nem csak a kormányzás állandó szerkezeti elemeinek megtalálása, stabil működési feltételeinek kialakítása és megőrzése lehet a cél: a hatékonyság kritériumává egyre inkább a változó körülményekre történő reagálás, a permanens kiigazítások rendszere és az újítási hajlam válhat.

Hivatkozott jogszabályok

1507. évi V. törvénycikk a hivatalokat a királyi felség az ő tanácsával osztogassa
1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról
1867. évi VII. törvénycikk az 1847/8.III. tc. azon intézkedéseinek, melyek a nádor mint királyi helytartó jogkörére vonatkoznak, módosításáról és a nádorválasztás elhalasztásáról
1868. évi XXX. törvénycikk a Magyarország, s Horvát-, Szlavon és Dalmátországek közt fenforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény becikkelyezéséről
1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről
1945. évi XI. törvénycikk az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről
1949. évi XVI. törvény Népgazdasági Tanács létesítéséről
1949. évi XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya
1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1989. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításáról
1989. évi IX. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény módosításáról
1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről
2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
1951. évi 6. tvr. a miniszterhelyettesekről
- 19/1988 (IV. 1.). MT rendelet a Minisztertanács Hivataláról

- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
- 1/1990 (V. 27.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről
- 1059/2007. (VII. 26.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX.20.) Korm. határozat módosításáról
- 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
- 9/1985–1990. sz. országgyűlési határozat az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről
- 31/1990. (XII. 18.) AB határozat

Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal (1972): A Minisztertanács jogállása és főbb feladatai a módosított alkotmány alapján. *Jogtudományi Közöny*, 27. évf. 12. sz. 609–617.
- ÁDER János (1989): Hatalmi ágak megosztása. In KILÉNYI Géza – HAJDÓK Zsolt – MÁTE János szerk.: *A hatalmi ágak megosztása*. (Alkotmányjogi füzetek.) Budapest, ÉGSZI. 27–40.
- ARISZTOTELÉSZ (1984): *Politika*. Budapest, Gondolat.
- BERÉNYI Sándor (1994): A kormányzati döntés előkészítésének intézményi rendszere, különös tekintettel a kormányzati konzultatív mechanizmusra. In FICZERE Lajos szerk.: *Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről*. Budapest, KJK. 29–64.
- BIBÓ István (1947): *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. (Akadémiai székfoglaló, 1947. január 13.) Elérhető: <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/290.html> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.)
- BIHARI Mihály (1999): Politikai libikóka, avagy kormányzati váltógazdálkodás, 1990–1998. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja. 265–271.
- BLONDEL, Jean (1995): *Comparative Government. An Introduction*. New York (US-NY), Harvester Wheatsheaf.
- BLONDEL, Jean – MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand eds. (1993): *Governing Together. The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*. London, Macmillan.
- BÓDIG Mátyás et al. (é. n.): *Államtan. Az állam általános elmélete*. Elérhető: www.ajk.elte.hu/HallgatoiInformaciok/TanszkekHirei/AllamEsJogelmelet/Allamtan%20TK/I_Kotet/I_II_IV%20fejezet.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 15.)

- BOROS Zsuzsanna (2006): *Parlamenti viták a Horthy-korban*. 1. kötet. Budapest, Rejtjel.
- BÖLÖNY József – HUBAI László (2004): *Magyarország kormányai 1848–2004*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- CONCHA Győző (1905): *Politika*. Budapest, Grill Károly.
- CURTIS, Michael ed. (1985): *Introduction to Comparative Government*. New York (US-NY), Harper & Row.
- CSIZMADIA Andor (1983): *A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt*. Budapest, Főirány Programirodája.
- DOBOS Gábor (2011): Elmozdulás középszinten: a 2010-es önkormányzati reform hatásai a megyei önkormányzatokra. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 4. sz. 61–83.
- DOMANOVSKY Endre (1889): Páduai Marsilius tana az államról és az egyházzól. *Magyar Philosophiai Szemle*, 8. évf. 3–4. sz. 161–173.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (1996): *Közigazgatási Almanach. A magyar közigazgatási szervek rendszere*. Budapest, Novorg.
- DUNAY Pál (1988): *A kormány felelősségének alkotmányjogi és politikai alapjai az európai szocialista országokban*. Budapest, ELTE ÁJK.
- DUVERGER, Maurice (2003): Állam és kormányzat. A kormányzat felépítése. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 385–439.
- FEHÉR Zoltán (2003): A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990–2003. II. rész. *Politikatudományi Szemle*, 12. évf. 1. sz. 105–154.
- FICZERE Lajos (1987): *A miniszterek kormányzati kapcsolatrendszere és a miniszeri irányítása eszközei*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- FICZERE Lajos – FAZEKAS Marianna szerk. (2000): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris.
- FICZERE Lajos szerk. (1994): *Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről*. Budapest, KJK.
- FRANCZEL Richárd (2015): Kormányzati döntéshozatal 2010–2014 között. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1. sz. 5–38.
- FÜLÖP Gyula – CSERNY Ákos (2002): *A végrehajtó hatalom és a helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása*. Budapest, BKÁE Államigazgatási Kar.
- F. KISS Erzsébet (1987): *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- GALLAI Sándor – LÁNCZI Tamás (2008): Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága. In G. FODOR Gábor – STUMPF István szerk.: *Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve*. Budapest, Századvég. 46–58.

- GERGELY Jenő szerk. (2004): *Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932–1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai*. Budapest, Új Palatinus.
- „Villámhárító szerepben” – kabinetfőnökök egymás közt (2005). *Gondola.hu*, 2005. 04. 28. Elérhető: www.gondola.hu/cikkek/41780-__8222%3B_Villamharito_szerpben__8221%3B__8211%3B_kabinetfonokok_egymas.html (A letöltés dátuma: 2017. 10. 17.)
- GULYÁS Gyula – JENEI György (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest, Aula.
- G. VASS István szerk. (2005): *Tildy Zoltán kormányának minisztertanácsi jegyzőkönyvei. 1945. november 15. – 1946. február 4.* Budapest, Magyar Országos Levéltár.
- HEIMANN Jenő (1906): *A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*. Budapest, Kilián Frigyes Utóda M. Kir. Egyetemi Könyvkereskedő.
- HENESSY, Peter (1986): *Cabinet*. Oxford, Basil Blackwell.
- HESSE, Joachim Jens – ELLWEIN, Thomas (1992): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, Westdeutscher.
- HOLLÓ András (1987): *A kormányzati munka alapkérdései – miniszteri nézőpontból*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- HOLLÓ András (1989): Elmélettörténeti alapvetés avagy az igazságos kormányzás eszméje. In KILÉNYI Géza – HAJDÓK Zsolt – MÁTÉ János szerk.: *A hatalmi ágak megosztása*. (Alkotmányjogi füzetek.) Budapest, ÉGSZI. 3–16.
- HORVÁTH Attila – SOÓS Gábor (2015): Pártok és pártrendszer. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris–MTA. 249–278.
- IZMINDI Richárd (2009): Provizórikus válságkormányzás vagy permanens kormányzaváltság? In G. FODOR Gábor – STUMPF István szerk.: *(V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány-kormány harmadik éve*. Budapest, Századvég. 48–65.
- IZMINDI Richárd (2010): Kihívások a kormányzati rendszer demokratikus legitimitációjában. In NAGY Marianna szerk.: *Jogi Tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából 2010. április 23.* III. kötet. Budapest, ELTE ÁJK. 213–228. Elérhetőség: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00003/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2010_03.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 14.)
- JENEI György (2008): *Bevezetés a társadalompolitikába*. Budapest, Aula.
- KÁKAI László (2015): Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris–MTA. 203–229.
- KOZÁRI Monika (2003): *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*. Budapest, Napvilág.
- KÖRÖSÉNYI András (2003): Politikai képviselet a vezérdemokráciában. *Politikadományi Szemle*, 12. évf. 4. sz. 5–22.

- KÖRÖSÉNYI András (2005): *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, L'Harmattan.
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2005): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- KUKORELLI István szerk. (1998): *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris.
- KULCSÁR Kálmán (2004): Az új politikai rendszer és a magyar valóság. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 4. sz. 113–134.
- LAKATOS Géza (1981): *Ahogy én láttam (Visszaemlékezések)*. München, Aurora Könyvek. Elérhető: www.wildboar.net/multilingual/easterneuropean/hungarian/irodalom/konyvek/ahogyanenlattam/11.html#23 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 24.)
- LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos szerk. (1999): *Jogi lexikon*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- LENGYEL László (1998): Magyar miniszterelnökök – 1988–1998. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország évtizedkönyve: a rendszerváltás: 1988–1998*. I. kötet. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja. 452–467.
- LOCKE, John (1999): *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Kolozsvár, Polis.
- LŐRINCZ Lajos (1983): A kormányzat rendszerének változásai a szocialista országokban. *Jogtudományi Közlöny*, 38. évf. 5. sz. 300–311.
- LŐRINCZ Lajos (1994): A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai néhány országban. In FICZERE Lajos szerk.: *Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről*. Budapest, KJK. 9–27.
- MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁRTONFFY Károly (1940): *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÉNY, Yves – KNAPP, Andrew (1998): *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany (Comparative European Politics)*. Oxford, Oxford University Press.
- MEZNERICS Iván – TORDAY Lajos (1937): *A magyar közigazgatás szervei, 1867–1937*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- MÓNUS Lajos (1996): Gondolatok a Kormány testületi működésének kérdéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 5. sz. 270–278.
- MÜLLER György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Budapest, Magyar Közlöny.
- MÜLLER György (é. n.): *Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán*. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/mul-ler41.html> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 29.)

- PACZOLAY Péter – SZABÓ Máté (1999): *Az egyetemes politikai gondolkodás története. Szöveggyűjtemény.* Budapest, Rejtjel.
- PERNTHALER, Peter (2003): Az állam szervezete. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Budapest, Szent István Társulat. 335–384.
- PESTI Sándor (2008): A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. In PESTI Sándor: *Állam és valóság. Közpolitikai tanulmányok.* Budapest, Rejtjel, 11–60.
- PESTI Sándor (2006): A kormányzati reform. *Kommentár*, 5. sz. 90–103.
- PETRÉTEI József – TILK Péter – VERESS Emőd (2007): A kormányzati rendszerekről. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZY Tímea szerk.: *Európai kormányformák rendszertana.* Budapest, HVG-ORAC. 9–37.
- POKOL Béla (2003): *Bírói hatalom.* Budapest, Századvég.
- POLNER Ödön (1893): *A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban.* Budapest, Brózsza Ottó.
- ROMSICS Ignác (2010): *Magyarország története a XX. században.* Budapest, Osiris.
- SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás.* Budapest, Osiris.
- SÁRI János (1980): Bizottságok a kormányzati tevékenység s az államigazgatás legfelső irányításának szintjén. *Jogtudományi Közlöny*, 35. évf. 8. sz. 469–476.
- SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SOLTÉSZ István (1995): *Az országgyűlési bizottságok szerepe a kormányzat ellenőrzésében (1990–1994).* Budapest, [k. n.]
- SOMOGYVÁRI István – KISFALUDY Zoltán szerk. (1998): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998.* I. kötet. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda.
- SZEKERES Imre (1996): A koalíció 1995. évi tapasztalatai. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja. 81–104.
- SZOBOSZLAI György (1997): Alkotmányos rend és a kormányzás. In *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon.* Budapest, MTA. 61–88.
- SZÜCS R. Gábor (2009): *Az első magyar–szlovén közös kormányülés, mint a nemzetközi tárgyalások megszervezésének és lebonyolításának gyakorlati példája.* Elérhető: http://epa.oszk.hu/00000/00026/00045/pdf/euwp_EPA00026_2009_04_060-069.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 16.)

- STUMPF István (1999): Kormányzásváltás 1998-ban. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja. 324–335.
- SZILVÁSY György (1999): A közigazgatás szakmai vezetése 1988–1998. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998*. I. kötet. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja. 435–451.
- THOMAS, Graham P. (1998): *Prime Minister and the Cabinet Today*. Manchester, Manchester University Press.
- TORMA András (2004): Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 12. sz. 713–725.
- Törvények és törvényerejű rendeletek 1949* (1950). Budapest, Minisztertanács Elnökének Hivatala.
- ZÉTÉNYI Zsolt (1989): Hatalmi ágak megosztása. In KILÉNYI Géza – HAJDÓK Zsolt – MÁTÉ János szerk.: *A hatalmi ágak megosztása*. (Alkotmányjogi füzetek.) Budapest, ÉGSZI. 63–65.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: György László
Korrektor: Bujdosó Hajnalka
Tördelőszerkesztő: Mikes Vivien
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00806_00

ISBN 978-963-531-278-8 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-279-5 (pdf)
ISBN 978-963-531-280-1 (epub)

A kötet a magyar kormányzati rendszer több mint másfél évszázados történetét öleli át, külön hangsúlyt helyezve a rendszerváltás utáni közel három évtizedre. A lezajlott alkotmányos intézményi átalakítások és rendszerváltások sorozata mellett ebben az időszakban a magyar kormányok is számos változáson mentek keresztül, amelyek egyedi töréspontokat, paradigmaváltásokat jeleznek. A könyv a kormányzati intézményrendszerrel, az egyes kormánytagsági formákkal, a kormányok belső szerkezetével és a jelenleg működő intézmények mellett egykori már nem létező közjogi megoldásokkal egyaránt foglalkozik. A hatalommegosztás érvényesülése mellett vizsgálja a hatalomgyakorlás formáját és a kormány melletti további intézményeket, amelyek akár a döntéshozatali folyamatokat is formálhatják. A 21. század elején a hatékony és stabil kormányzás szerepe egyre jelentősebbé válik az egész világon, ezért a magyar kormányok működésére is mindinkább a változó körülményekre történő gyors reagálás, a permanens kiigazítások rendszere és az újítási hajlam válik jellemzővé.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE