

KORMÁNYZÁS, HATALOMMEGOSZTÁS, PREZIDENCIALIZÁLÓDÁS

STUMPF ISTVÁN

Absztrakt

E tanulmány célja, hogy ismertesse, napjaink kihívásaira reagálva miként szabályozta a magyar Alaptörvény a végrehajtó hatalom élén álló kormány alkotmányos pozícióját, illetve bemutassa a kormány kettős funkcióját, valamint a miniszterelnök szerepének még hangsúlyosabbá válását. A tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a politika prezidencializálódása markánsan átalakítja a miniszterelnök kormányban betöltött szerepét. A folyamat általános okaként nevesíti a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülését, az állami szerepvállalás újrafogalmazását, a politika mediatizálódását (a politika eladhatóvá tételét a médiumokban) és perszonifikálódását (a politikus személyiségének előtérbe kerülését). A prezidencializáció lényegi ismérvei között tárgyalja főként a kormányfő jogkörének bővülését, a politikai folyamatok és a kormányzati kommunikáció centralizációját, valamint a miniszterelnökség ellenőrző szerepének erősödését. A kormány mint testületi típusú államigazgatási szerv hatalommegosztásban elfoglalt helyének meghatározását az Országgyűléshez való viszonyának bemutatásával elemzi. A 2010-es radikális kormány szerkezeti átalakítás mentén írja le az egyes államigazgatási szervek kormányhoz való viszonyát, és arra a következtetésre jut, hogy a magyar alkotmányos rendben a miniszterelnöknek széles mozgástere van a kormányzati politika általános irányvonalának meghatározásában és a minisztériumi struktúra kialakításában. A kormányzati szerkezet ugyanis – egy-egy szakterületet kiemelve – visszatükrözi a mindenkori kormányzati politika prioritásait.

Kulcsszavak: alkotmányosság, hatalomgyakorlás, prezidencializálódás, kormány, miniszterelnök, parlamentáris demokrácia, nemzeti szuverenitás és identitás

„A népképviselői kormányzás és a jogállamiság elengedhetetlen kelléke a nemzetállam meglétének. A nemzeti szuverenitás leépítésével Nyugat-Európa országai éppen ezeknek az intézményeknek az alapjait ásták alá. A szupranacionalizmus és a multikulturalizmus azért nem fér össze a népképviselői kormányzás és a jogállam eszméjével, mert háttérbe szorítja ezek két megkerülhetetlen alapfeltételét, az egyetemes lojalitást és az ügydöntő, centralizált hatalmat.”

(Baudet, 2015: 31)

A globális világrend átrendeződése

A globális világ újrarendeződésének korát éljük. A több mint egy évtizede az USA-ban ki-robbant pénzügyi válság Európában is súlyos gazdasági-társadalmi és politikai feszültségekkel járt. A napjainkban is zajló migránsválság olaj volt a tűzre; világossá tette, hogy a nyugati államszervezési modell válságba került, sürgősen újra kell gondolni az állam szerepét. Új államfelfogásra van szükség, amely szerint az állam aktívabb szerepet vállal a gazdaságban, erősíti szerepét az innovációban, és újragondolja az állami tulajdonú cégek feladatait. Nem csupán a jó kormányzás feltételeit teremti meg, hanem magára vállalja a jó kormányzás feladatait is: a társadalom gazdasági és szociális erőforrásainak mobilizálását, a közügyek átlátható intézését, a jólét, a szolidaritás, a méltányosság értékeinek minél szélesebb körben való érvényesítését. Szükség van tehát egy aktív, intelligens, erős, de alkotmányosan korlátozott államra, amely időnként kiigazítja a piac torzulásait, szélesíti a közteherviselés bázisát, és ezáltal megvalósítja a kormányzás legfőbb célját, a közjó szolgálatát, a közérdek képviseletét. Az állam tehát nem piaci vállalkozás, hanem nemzeti szolidaritásközösség (Stumpf, 2014).

Francis Fukuyama (2014) szerint a sikeres államok a következő három pilléren nyugszanak: joguralom (*rule of law*), politikai elszámoltathatóság és erős állam. Ezeket a pilléreket egészíti ki a legitimitás, a társadalmi mobilitás és a gazdasági növekedés. A globalizálódó világban egyre élesebb viták folynak az egyes országok szuverenitásának határaitól, a kormányok szerepéről a nemzeti identitás védelmében, valamint arról, hogy melyek azok az oligarchikus hatalmak, amelyek valójában veszélyeztetik a demokráciát (Mathieu, 2018).

E tanulmány célja, hogy ismertesse, ezekre a kihívásokra is számítva miként szabályozta a magyar Alaptörvény a végrehajtó hatalom élén álló kormány alkotmányos pozícióját, illetve bemutassa a kormány kettős funkcióját, valamint a miniszterelnök szerepének még hangsúlyosabbá válását. A tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a politika prezidencIALIZÁLÓDÁSA markánsan átalakítja a miniszterelnök kormányban betöltött szerepét. A folyamat általános okaként nevesíti a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülését, az állami szerepvállalás újrafogalmazását, a politika mediatizálódását (a politika eladhatóvá tételét a médiumokban) és perszonifikálódását (a politikus személyiségének előtérbe kerülését).

A prezidencializáció lényegi ismérvei között tárgyalja főként a kormányfő jogkörének bővülését, a politikai folyamatok és a kormányzati kommunikáció centralizációját, valamint a miniszterelnökség ellenőrző szerepének erősödését. A kormány mint testületi típusú államigazgatási szerv hatalommegosztásban elfoglalt helyének meghatározását az Országgyűléshez való viszonyának bemutatásával elemzi. A 2010-es radikális kormányrendszer szerkezeti átalakítás mentén írja le az egyes államigazgatási szervek kormányhoz való viszonyát, és arra a következtetésre jut, hogy a magyar alkotmányos rendszerben a miniszterelnöknek széles mozgástere van a kormányzati politika általános irányvonalának meghatározásában és a minisztériumi struktúra kialakításában. A kormányzati szerkezet ugyanis – egy-egy szakterületet kiemelve – visszatükrözi a mindenkorai kormányzati politika prioritásait. Az államigazgatási szervek rendszerében bekövetkezett változások közül az egyik legnagyobb közjogi jelentősége az önálló szabályozó hatóságok, szervek megjelenésének volt, amelyek kétségtelenül szűkítik a kormány mozgásterét, de messze nincs olyan jelentőségük, mint például az USA-ban (Hamburger, 2014).

A kormány szerepének felértékelődése a hatalommegosztás rendszerében

Az Alaptörvény a végrehajtó hatalom és a kormány közjogi helyzetét illetően – az elmúlt húsz év tradícióját folytatva – a kontinuitás talajára helyezkedett. Magyarország állambe rendezkedését továbbra is a parlamentáris kormányforma jellemzi, amelyben a végrehajtó hatalom Országgyűlés előtti felelőssége érvényesül. Ugyanakkor a korábbi Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény 15. cikke meghatározza a kormánynak az alkotmányos rendszer egészen belüli pozícióját és funkcióját.¹ Kétségtelen előrelépést jelent a korábbi Alkotmányhoz képest a kormány alkotmányos szerepkörének rögzítése, de az Alaptörvény sem tér ki a végrehajtó hatalom tartalmi meghatározására, így például arra a klasszikus feladat- és hatáskörre, amely a jogszabályok végrehajtását jelenti, hiszen ez szükségszerűen következik a kormány funkciójából.

A végrehajtó hatalom megnövekedett jelentőségére utal a kormányzati funkciók alaptörvényi kiemelése. A kormányzás hatalomgyakorlás és *par excellence* politikai tevékenység, tehát jóval több, mint a közigazgatás „legfőbb vezetése”. A kormánynak ügydöntő szerepe van az állami feladatok kijelölésében, valamint az állami tevékenység irányának és tartalmának meghatározásában. Meghatározó szerepet játszik az Országgyűlés munkájának alakítá-

1 – Az Alaptörvény 15. cikkének (1) bekezdése alapján „[a] kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy a jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős. (2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.”

sában. A törvény-előkészítő és törvénykezdeményező kormányzati aktivitás révén jelentős mértékben befolyásolja a parlament által megtárgyalandó témaköröket (jogalkotási program). Az éves költségvetés előterjesztésével meghatározza a rendelkezésre álló erőforrások elosztásának prioritásait, a közpolitikai tevékenység főbb irányait. A „jó kormányzás” iránti igényt a globális kihívások következtében átalakuló államfunkciók és a közjó szolgáltatának határozott követelése teremtette meg. A modern kormányzati tevékenység, a közhatalom gyakorlása egyre inkább összekapcsolódik a közszolgáltatások és a közintézmények menedzselésének funkciójával. Közjogi értelemben tehát a kormány a végrehajtó hatalom csúcsaként az államvezetés legfőbb letéteményese, amely széles mozgásterrel rendelkezik az őt megválasztó Országgyűléssel és a bírói hatalmi ággal szemben.

A globális szociális és pénzügyi kihívások a szűkülő nemzeti mozgástérben megkövetelték a kormányzati tevékenység nemzetstratégiai célú megerősítését. A „behálózott” világban a pénzügyi, gazdasági, politikai válsághelyzetek hihetetlen gyorsasággal jelentek meg, nélkülözhetetlenné téve a kormányzatok rendkívül gyors válaszadó és cselekvőképességét. Mindezen folyamatok középpontba állították a kormányzati centrumok gyors döntéshozó képességét és hatékonyságát. A mediatizált világ megváltoztatta a kormányzati munka hétköznapjait, a jó döntések meghozatala mellett egyre fontosabbá vált azok elfogadtatása, de nemcsak a parlamentekkel, hanem a közvéleménnyel is. A proaktív kommunikáció szerves részévé vált a kormányzati tevékenységnek, a médiumokban való rendszeres szereplés pedig alapkövetelményként jelent meg a politikusokkal szemben. A parlamentáris kormányzati rendszerekben a törvényhozó és végrehajtó hatalom egyre erősödő szimbiózisának lehettünk tanúi. A szigorú pártfegyelmet követő kormánypárti képviselők mind kevésbé voltak képesek betölteni a demokratikus kontroll szerepét, sokkal inkább a kormányzati törekvések kritikátlan támogatóivá, „szavazógéppé” váltak. A politika perszonifikálódása és mediatizációja tovább erősítette azokat a folyamatokat, amelyek a végrehajtó hatalom prezidencializálódásához² vezettek. A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializálódása álláspontom szerint a miniszterelnöki hatalom megerősödését és a kormány testületi karakterének gyengülését jelenti. A kormányfők megnövekedett hatalma egyrészt azzal jár, hogy az általuk személyesen ellenőrzött területek száma megnövekszik, másrészt megerősödik az a képességük, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni az övéiktől eltérő nézeteket képviselő politikai szereplőkkel.

A miniszterelnök és a kormányzati központ szerepének növekedése tehát együtt járt a kormány testületi jellegének gyengülésével és a kormány térnyerésével a parlamenttel szemben. Nemzetközi példák sora mutatta, hogy a nagy nyugat-európai parlamentáris de-

2 – Lásd leginkább: Poguntke–Webb, 2005: 4–6; Tóth, 2017.

mokráciákban (például Nagy-Britanniában Margaret Thatcher és Tony Blair, Olaszországban Silvio Berlusconi, Svédországban Göran Persson esetében) milyen jelentős mértékben megnövekedett a kormányzati főhatalmat gyakorló miniszterelnökök szerepe. A prezidencIALIZÁLÓDÁS mellett éles viták folytak egyes kormányzati tevékenységek kiszervezhetőségéről, piacosításáról (*good governance*), illetve az állam megerősítésének szükségességéről (*good government*).³ A társadalmi-gazdasági folyamatok digitalizálódása, a mindennapi életet radikálisan megváltoztató információs forradalom pedig elkerülhetetlenné tette a kormányzati közszolgáltatások elektronizálását (*e-government*). Mindezen fejlemények értelmezése és számbavétele nélkül a magyar kormány alkotmányos szerepkörének vizsgálata nem lenne teljes.

A kormányzati hatalom centralizációja: a miniszterelnök jogállása, a végrehajtó hatalom prezidencIALIZÁLÓDÁSA

Az Alaptörvény nem vállalkozott arra, hogy a rendszerváltoztatást követően kialakult tradíciót megváltoztassa, így nem intézményesítette a választásokon győztes párt listavezetőjének – vagy a többségi támogatás elnyerésére leginkább esélyes politikai erő vezetőjének – a kormányalakításra való felkérését. Közjogi értelemben a köztársasági elnök szabadon mérlegelhet, javaslatának megtételekor nincs kötelezettsége a parlamentbe jutott politikai pártok vezetőivel folytatott előzetes egyeztetésre (bár a politikai racionalitás ezt kívánja). Az államfő az államszervezet demokratikus működése feletti örködési kötelezettségéből fakadóan abban érdekelt, hogy olyan személyt javasoljon miniszterelnöknek, akit a parlamenti többség, pontosabban a képviselők abszolút többsége megválaszt.⁴ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény alapján a miniszterelnökön kívüli közjogi tisztségviselőket titkos szavazással választják, tehát egyedül a kormányfő esetében szavaznak nyíltan. Az államfői javaslattétel időbeni kötöttségével kapcsolatban az Alaptörvény rögzíti a korábbi szabályokat, valamint új, rövidebb határidőket állapít meg.⁵

Fontos változást hozott az Alaptörvény a miniszterelnök mandátumának megszűnésével kapcsolatban. A korábbi Alkotmány a kormány megszűnésének eseteit rögzítette, az új

3 – Lásd erről részletesebben: Stumpf, 2014: 104–107.

4 – Az Alaptörvény 16. cikke: „(3) A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. (4) A miniszterelnök megválasztásához az országgyűlési képviselők több mint felének a szavazata szükséges. A miniszterelnök megválasztásával hivatalba lép.”

5 – Ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan választott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, az államfői javaslatot az új Országgyűlés alakuló ülésén kell megtenni. Ha pedig a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, akkor – ugyancsak tizenöt napos határidővel – a köztársasági elnök új javaslatot tesz. Amennyiben a javaslatok mögé nem sorakozik fel a parlament abszolút többsége, vagyis az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételétől számított negyven napon belül nem választja meg a miniszterelnöknek javasolt személyt, akkor az államfő jogosulttá válik a parlament feloszlására (Alaptörvény 3. cikk [3] bekezdés a) pont).

szabályozás ellenben – hangsúlyozva a miniszterelnök kiemelt közjogi státuszát – kifejezetten a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséről beszél, amely egyúttal a kormány megbízatásának megszűnését is jelenti (20. cikk). Egyértelmű a helyzet a bizalmi szavazás elvesztését követő magatartást illetően is.⁶ A korábbi szabályoktól eltérően a bizalmi szavazás elvesztése után nem kell lemondania a kormánynak és a kormányfőnek, hanem a mandátumuk automatikusan megszűnik. A megszűnési esetek közül négyben az Országgyűlés dönt a kormányfő mandátumának sorsáról.⁷

A miniszterelnöki intézmény közjogi és politikai-hatalmi karakterét – az általános iránykijelölői, politikameghatározó szerepen túl – más alaptörvényi rendelkezések is formálták. A miniszterelnök meghatározó szereplője a kormánynak, de attól független, önálló hatáskörök is kapcsolódnak hozzá, amelyeket saját felelősségére gyakorol. Az általános politikai irány megválasztása nyilván döntő mértékben befolyásolja a miniszterek rekrutációját és szelekcióját. A kormány összetételének megváltoztatásakor politikai korlátokba ütközhet, de a miniszterek leváltásának és újak kinevezésének közjogi értelemben nincs akadálya. Az Alaptörvény számos feladat- és hatáskört állapít meg a miniszterelnök számára. A korábbi szabályozáshoz képest új elemként jelenik meg, hogy jogosult a miniszterek számára feladatokat meghatározni (Alaptörvény 18. cikk [2] bekezdés), valamint tájékoztatást kérhet tőlük.

A politika prezidencializálódásának térnyerése minden kétséget kizáróan hatással van a magyar miniszterelnök kormányzaton belüli további erősödésére (a kancellárelv dominanciája). A nemzetközi trendként érvényesülő prezidencializálódást kiváltó okok közül a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülése, az állami szerepvállalás újrafogalmazása, a politika globalizálódása mellett a tömegkommunikációs eszközök politikai felértékelődése játszott a legfontosabb szerepet. Számos kutató úgy véli, hogy a politika prezidencializálódása csak a parlamentáris rendszerekben, míg mások szerint bármely kormányzati rendszerben kialakulhat, így akár az elnöki vagy félelnöki rendszerekben is. A parlamentáris demokráciákban a kormányfő intézményes státuszát leginkább a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti viszony, a miniszterelnök kormányon belüli formális és informális erőpozíciója, valamint az ellensúly szerepét betölteni képes jogállami intézmények helyzete határozza meg.⁸

6 – Az Országgyűlés mind az összeférhetetlenség kimondásáról, mind a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányáról bármely parlamenti képviselő írásbeli indítványára harminc napon belül határoz.

7 – Az Alaptörvény, annak érdekében, hogy a miniszterelnöki mandátum megszűnésének esetei elkülönüljenek egymástól, a bizalmatlansági indítványok esetében az összes képviselő több mint felének, míg az Alaptörvény 20. cikke (2) bekezdésének f) és g) pontjaiban meghatározott esetekben – nagyobb többséget igényelve – a jelen lévő képviselők kétharmadának a szavazatára van szükség.

8 – A prezidencializálódásnak számos ismérve van, amelyek közül néhány jellemzőt érdemes kiemelni: a kormányfő jogköreinek bővülése, a politikai folyamatok és a kormányzati kommunikáció centralizációja, a miniszterelnökség ellenőrző szerepének növekedése, a háttérintézmények befolyásának erősödése stb.

A magyar alkotmányos rendszerben a közjogi szabályok (döntési jogkörök, politikai felelősségi alakzatok) a miniszterelnököt az államvezetés központi szereplőjévé teszik. Parlamentáris berendezkedésünket leginkább a némethez hasonló „közepesen erős” miniszterelnöki kormányzás jellemzi.⁹ Az Alaptörvény nem csupán fenntartja a miniszterelnök-centrikus (kancellári típusú) kormányzati modellt, hanem tovább erősíti.¹⁰ A kormány általános politikájának meghatározását („*Richtlinienkompetenz*”) az Alaptörvény a miniszterelnök jogává és kötelességévé teszi, formálisan is kiemelve őt a kormányzati politikáért felelőséget viselők körében. Az Alaptörvény megváltoztatta a korábbi alkotmányos szabályozást, amely szerint a parlament először a miniszterelnök személyéről és egyben az általa beterjesztett kormányprogramról szavazott. Az új alkotmányos rend szerint a kormány megalakulása a miniszterelnök megválasztásával kezdődik, valójában a kormány a parlamenti többségtől a miniszterelnök megválasztásával kapja meg a bizalmat és a felhatalmazást a kormányzati munkára. Az Országgyűlés többségének támogatása nélkül a miniszterelnök nem alakíthat kormányt, és nem határozhatja meg a kormány általános politikáját. A korábbi szabályozással szemben az Alaptörvény a miniszterelnök megválasztását nem köti a kormányprogram elfogadásához, és nem határozza meg tartalmilag, mit kell érteni a kormány általános politikáján. Arra sem találunk alkotmányos szabályt, hogy a miniszterelnök az általános kormányzati politikát mikor és milyen formában köteles megismertetni a nyilvánossággal. Az Alaptörvény tehát amellet, hogy eltörölte a kormányprogramról szóló kötelező szavazást, széles mozgásteret hagyott a miniszterelnöknek a kormány általános politikájának tartalmi és formai meghatározásában. A miniszterelnök így közjogilag is erős támogatást kapott arra, hogy ő legyen a kormány politikai vezetője, a kormány egészének nevében lépjen fel, képviselje a kormányt a nyilvánosság és a külföldi partnerek felé. A végrehajtó hatalom fejeként személyében testesíti meg a kormányzati politikát, és meghatározó befolyást gyakorol a közigazgatás működésére.

A „kancellári típusú” kormányzati modell további fontos jellemzője és egyben a miniszterelnöki hatalom egyik legfontosabb forrása, hogy a kormányfő diszkrecionális joga minisztereknek kiválasztása. Ezért fogalmazhatunk úgy, hogy nem a kormánynak van feje, hanem a miniszterelnöknek van kormánya. A miniszterek kiválasztása és menesztése közjogilag – természetesen az államfő közbeiktatásával és figyelemmel a pártpolitikai erőviszonyokra – a kormányfő kizárólagos jogosítványa. A kormányfő és a miniszterek eltérő politikai felelősségi alakzata az egyik összetevője a miniszterelnök széles mozgásterének a kormány

9 – Nemzetközi összehasonlításban az olasz kormányfő kifejezetten gyenge, míg a brit miniszterelnök rendkívül erős hatalmi pozícióval rendelkezik.

10 – Az Alaptörvény 18. cikkének (1) bekezdése: „[a] miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját”.

tagjainak kiválasztásában és leváltásában. Természetesen a kormányfő mozgástere szorosan összefügg a miniszterelnök pártpolitikai hátterével és a kormány koalíciós összetételével.¹¹

A politikai felelősség és a bizalmi elv közjogi sajátosságai az Országgyűlés és a kormány viszonyában

A miniszterelnök kormányon belüli súlyát növeli a német mintát követő úgynevezett konstruktív bizalmatlansági indítvány, valamint a miniszterekkel szemben érvényesülő parlamenti bizalmatlansági indítvány hiánya. Az Alaptörvény 18. cikkének (4) bekezdése rögzíti a kormány tagjainak felelősségét az Országgyűlés és a miniszterelnök felé. A klasszikus parlamentarizmus szabályaitól eltérően a miniszterek valójában csak a kormányfőnek tartoznak olyan politikai felelősséggel, amely akár leváltással is szankcionálható. A miniszterek parlament előtti felelősségének érvényesítésére a képviselők csak gyengébb eszközökkel (kérdések, interpellációk, beszámoltatás, meghallgatás) rendelkeznek. A parlament tehát csak a miniszterelnökkel együtt válthat le minisztereket, mindez tovább erősíti a kormányfő pozícióját a parlamenttel szemben.

A magyarországi rendszerváltoztatás nyomán parlamentáris kormányzati rendszer jött létre, amelyben alapvető közjogi szabályként érvényesült, hogy a kormány függ az Országgyűlés többségének bizalmától, és felelősséggel tartozik a parlamentnek. Mind a magyar, mind a kontinentális hagyomány szerint a végrehajtó hatalomnak a parlamenttel – mint a népszuverenitás elsődleges hordozójával – szemben meglévő felelőssége teremti meg a kormány demokratikus legitimitását. A parlamentáris politikai rendszerekben a kormányt a parlamenti többséggel rendelkező pártok alakítják meg, s a kormánypártok és a végrehajtó hatalom közötti szoros együttműködés eredményezi a kormányzati stabilitást. A kormányzat és a parlament közötti viszonynak kulcseleme a politikai bizalom. Ennek erodálódása a kormányzati törekvések zátonyra futását, kormányválságok sorozatát hozhatja magával, meglelte viszont a kormányozhatóság és a kormányzati cselekvőképesség fennmaradását biztosíthatja. A parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalom feletti parlamenti kontroll legfontosabb eszköze a bizalommegvonás. A kormánnyal szemben érvényesített bizalmatlansági indítvány az Országgyűlés legerősebb szankcionáló közjogi eszköze a végrehajtó hatalom ellenőrzésére.

11 – Koalíciós kormányok esetében a miniszterelnököt köti a koalíciós megállapodás, amelyben szigorúan rögzítik a tárcák pártok közötti elosztásának rendjét. A kormányfőnek be kell tartania a megállapodást, ellenkező esetben a koalíciós kormány felbomlását kockáztatja. Ha a miniszterelnök kisebbségi kormányt kénytelen vezetni, úgy még inkább elképzelhető, hogy a politikai támogatás fejében akár miniszteri posztot is ajánl az ellenzéknek. Egyszínű és biztos többségű kormány esetében az növelheti a kormányfő mozgásterét, ha ő a pártelnök is, és uralja a párt döntéshozó testületét.

Az Alaptörvény szabályozási konstrukciójából egyértelműen kiolvasható, hogy az Országgyűlés bizalma a kormánnyal szemben a miniszterelnökhöz kötött.¹² Ez megnyilvánul abban, hogy a parlament a bizalmat a miniszterelnök megválasztásakor fejezi ki, s ha megvonja tőle a bizalmát, az a kormány bukását is jelenti. A bizalmi szavazás határozott politikai állásfoglalás, a kormányzati szándékokat képviselő miniszterelnök egyértelmű támogatása, felhatalmazása a kormányalakításra és a politikai irányvonal meghatározására. A politikai bizalom ikertestvére az államhatalmi ágak megosztására épülő parlamentáris rendszerekben a politikai felelősség. A kormány tevékenységéért felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek, amelyet az a legkülönbözőbb formákban gyakorol (kérdés, interpelláció, beszámoltatás, bizottsági meghallgatás, vizsgálóbizottság). A politikai bizalomvesztés a felelősségre vonás legsúlyosabb parlamenti szankcióját, a kormány leváltását eredményezheti. Az Alaptörvény különbséget tesz a kormány mint testület és a kormány tagjainak a felelőssége között, de nem részletezi a felelősség jellegét, illetve alapját. A parlamentáris kormányzati rendszerek karakterének megfelelően a magyar kormány és tagjainak felelőssége parlamenti politikai felelősséget jelent, amely a végrehajtó hatalom és a miniszterek politikai cselekvéseinek, döntéseinek alapul. A kormány tagjai természetesen a politikai felelősségnél jóval szűkebb jogi felelősséggel is tartoznak, de ennek előírásai nem térnek el a nem állami vezetőkre vonatkozó szabályoktól.

Az Alaptörvény – megőrizve a korábbi alkotmányos szabályozás koncepcióját – kizárólag a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén teszi lehetővé, hogy a parlament saját kezdeményezésre megvonja a bizalmat a kormánnytól. Ez a legerősebb szankcionáló eszköz a parlament kezében, amelyet még az 1990. évi XL. törvény vezetett be.¹³ A konstruktív bizalmatlansági indítvány hozzájárult a rendszerváltozást követő kormányok stabilitásához, megakadályozva olyan ad hoc politikai szövetségek létrejöttét, amelyek elhúzódozó kormányváltásokhoz vezethettek volna.

A bizalmatlansági indítvánnyal szemben a bizalmi szavazás nem a parlament kormány feletti ellenőrzésének intézménye, hanem éppen ellenkezőleg: az Országgyűlés feletti kormánydominancia eszköze. Leginkább arra szolgál, hogy a kormánypárti képviselők renitens tagjait fegyelmezze. Nem a politikai felelősség érvényesítése a funkciója, hanem egyfajta kormányzástechnikai eszköz olyan esetekben, amikor egy-egy előterjesztés támogatása kétértelmű, vagy a kormány iránti bizalom újraélesztésére van szükség. A bizalmi kérdést a mi-

12 – „Az Országgyűlés megválasztja a miniszterelnököt, dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről” (Alaptörvény 1. cikk [2] bekezdés f) pont). „A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek” (Alaptörvény 18. cikk [4] bekezdés).

13 – A német mintájú konstruktív bizalmatlansági indítvány jogrendbe iktatását Antall József miniszterelnök kezdeményezte, elsősorban a kormányozhatóság biztosítása érdekében. Az 1990. április 29-i MDF–SZDSZ-paktum révén sikerült megszavazni a törvényhozásban a szükséges alkotmánymódosítást. Részletesen lásd: Bihari, 2005: 395.

niszterelnök kétféle formában is felvetheti. Az első esetben önálló bizalmi szavazást indítványoz az Országgyűlésben. Erre jobbra akkor kerül sor, amikor a kormányfő azt érzékeli, hogy csökken a parlamenti többség által nyújtott támogatás, és fel akarja mérni a bizalom meglétét, illetve hiányát. Ha az országgyűlési képviselőknek több mint a fele támogatja a miniszterelnököt és kormányát, akkor az megnyerte a szavazást, és folytathatja munkáját. A másik, speciális esetben a kormányfő egy konkrét kormányzati előterjesztéssel köti össze az eljárást (összekapcsolt bizalmi szavazás). A bizalmi szavazás megnyeréséhez szükséges parlamenti többség mértéke az előterjesztés jellegétől függ. Amennyiben az indítvány elfogadásához elegendő az egyszerű többség, akkor a bizalom megtartásához is csak egyszerű többség kell. Ha azonban a kormány egy kétharmados többséget igénylő előterjesztéshez köti a bizalmi szavazást – ami ritkán szokott előfordulni –, akkor a bukás csak a kétharmados támogatás megszerzésével kerülhető el. Ha az Országgyűlés a kormányfő által kezdeményezett bizalmi szavazáson a bizalmatlanságát fejezte ki a kormányfővel szemben, akkor ez a miniszterelnök megbízásával együtt automatikusan – *ex lege* – a kormány mandátumának megszűntét is eredményezi.

A kormány mint testület alkotmányos viszonya a központi államigazgatási szervekhez

A kormányzati tevékenység átalakulása (a prezidencializálódás, perszonifikálódás és media-tizálódás hatásai) következtében a magyar kormány testületi jellege csökkent. Az Alaptörvény közjogi értelemben is módosulást hozott, hiszen míg a korábbi alkotmányos szabályozás nevesítette a kormányüléseket mint a kormány döntéshozatali fórumát, addig az Alaptörvény már nem tartalmazza a kormányülés fogalmát, sőt nem is utal rá. A testületi működés „alkotmányos követelményét” az ügyrendbe¹⁴ foglalás kormányhatározati szintje váltotta fel. A testületi jelleggel szemben a kormányfői hatalom erősödését jelzi az a fejlemény is, hogy az ügyrend felhatalmazása alapján, kivételesen indokolt esetben a miniszterelnök – saját jogán – a kormány ülései között kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.¹⁵ A közjogi változások mellett a testületi jelleg visszaszorulására utal a formális kormányülések számának csökkenése, illetve az informális konzultációk és informális kormányülések számának növekedése (Mandák, 2012).

14 – A Kormány működésének részletes szabályait maga határozza meg ügyrendjében (lásd a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. [VII. 7.] Korm. határozat; a továbbiakban: a Kormány Ügyrendje).

15 – „A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatokat kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki” (A Kormány Ügyrendje, 77. pont).

Az összkormányzati működés elősegítése szempontjából kitüntetett jelentőségű – a kabineteken, a kormánybiztosokon és miniszterelnöki biztosokon túl – a kormányzati koordinációt ellátó Miniszterelnökség. Az első Orbán-kormány idején a miniszterelnök munkaszervezeteként működő, majd egyre inkább kormányzati koordinációt is végző Miniszterelnöki Hivatal,¹⁶ illetve a legutóbbi időben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium helyét a „szuperkancelláriává” erősített Miniszterelnökség, később pedig a Kormányzati Központ vette át.¹⁷ A 2010-es kormányváltást követően megszűnt a Miniszterelnöki Hivatal mint kormányhivatal, funkcióinak jelentős részét a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumba olvasztották be, és a korábbi kabinetiroda Miniszterelnökséggé alakításával új kormányzati szervet hoztak létre. A 2014-es parlamenti választások után az igazságügyi funkciókat leválasztva, minisztériumi formában alakították újra a kormányzati koordináció csúcsszervét, amelynek vezetője miniszteri rangban irányította a szervezet munkáját.¹⁸ A Miniszterelnökség alapító okirata tizenhét hivatali feladatkört sorol fel a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel kapcsolatban.¹⁹ A státútum e miniszter munkaszerveként definiálta a Miniszterelnökséget, amely a kormány irányítása alatt álló, különös hatáskörű államigazgatási szerv. Az új szabályozás jelentős változást hozott a Miniszterelnökség közjogi státuszában, valamint feladat- és hatásköreit tekintve is. Közjogi helyzetét illetően a minisztériumok felsorolásáról szóló törvény kiemeli a szakminisztériumok köréből, mint elsősorban a kormányzati koordinációért felelős minisztériumot. A 2010 és 2014 közötti időszakban az államtitkár által irányított szervezet elsődleges feladataként a miniszterelnök tevékenységének segítését és a kormány általános politikájának kialakításában való közreműködést határozták meg. Az új státútum szerint tehát a minisztériumi formában működő Miniszterelnökség már nem a miniszterelnök munkaszervezete, bár a kormányfő közvetlen irányítása alá tartozik. Rendkívül széles körű, számos szakpolitikai feladatkört is tartalmazó funkciói közül kétségtelenül a kormányzati politika összehangolása és a közigazgatás stratégiai irányítása jelentik a domináns karakterjegyeket. A státútum és az SZMSZ szabályozási koncepciójának együttes értelmezéséből, illetve az SZMSZ részletes szabályaiból kiderül, hogy a Miniszterelnökség ténylegesen a miniszterelnök tág értelemben felfogott munka-

16 – „A valóban kancellári jellegű, perszifikált kormányzás alapintézménye, a kormányzati »zászlóshajó« a Miniszterelnöki Hivatal, amelyet a köznyelv egyre inkább kancelláriának nevezett [...]” (Sárközy, 2012: 241–242).

17 – Ez utóbbit a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről, vagyis a kormány státútuma hozta létre, *Magyar Közlöny*, 2018/70. szám, 3574–3623.

18 – A Miniszterelnökség alapító okirátát a miniszterelnök az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (4)–(7) bekezdése alapján adta ki 2014. július 24-én.

19 – Ezek a következők voltak: a kormányzati tevékenység összehangolása, a közigazgatási minőségpolitika és személyzetpolitika, közigazgatás-fejlesztés, közigazgatás-szervezés, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete, az európai uniós források felhasználása, agrár- és vidékfejlesztés, kutatás-fejlesztés és technológiai innováció, közbeszerzések stb.

szervezete.²⁰ A Miniszterelnökségen kilenc államtitkár – köztük egy közigazgatási államtitkár – és több mint harminc helyettes államtitkár segítette a kormány munkáját. Áttekintve a Miniszterelnökség szakmai portfóliójának összetételét, új csúcsminisztériumi státuszát azt láthatjuk, hogy a Miniszterelnökséget vezető „kancelláriaminiszter” minden elődjénél erősebb közjogi és politikai-hatalmi pozícióval rendelkezett. A miniszterelnököt kiterjedt szakmai apparátus segíti a kormány általános politikai irányvonalának meghatározásában, a közigazgatás feletti szakmai és politikai kontroll biztosításában, a kormányzás napi teendőinek menedzselésében. Az új profilú „kancellária” számos stratégiai fontosságú szakpolitikai területet integrált magába (agrár- és vidékfejlesztés, európai uniós fejlesztés, nemzeti pénzügyi szolgáltatások és postaügy, területi közigazgatás), ami által egyfajta „kormány a kormányban” szerepkörbe került. Paradigmaváltás zajlott le tehát a Miniszterelnökség funkcióját illetően. A miniszterelnök munkaszervezetéből széles hatáskörű kormányzati hatalmi centrum jött létre, amely a centralizált kormányfői hatalom letéteményese és elsődleges támasza lett. Az Alaptörvényben megerősített miniszterelnöki hatalmat egy olyan intézményi struktúra szolgálta, amely magában hordozta a prezidenciális rendszerre való áttérés csíráit. A 2018-as választásokat követő átalakítás közjogilag tovább növelte a kormányfő szerepét a kormányzati irányításban. Az újonnan létrehozott Kormányzati Központ három intézményből áll: Miniszterelnöki Kormányiroda, Miniszterelnöki Kabinetiroda, Miniszterelnökség. A kormányfő közigazgatási folyamatokba való intenzívebb beleszólásának igényét jelzi a Miniszterelnöki Kabinetiroda felállítása. Ez a hivatal koordinálja a minisztériumok munkáját, vezetője közigazgatási államtitkár, és a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt működik. A tárca nélküli miniszterek közül a nemzeti vagyonért felelős minisztert és stábját helyezték el a Kormányirodán belül, kiemelve ezzel az állami vagyonkezelés stratégiai szerepét. A Nemzeti Információs Hivatalt felügyelő államtitkárság is a Kormányirodához tartozik, biztosítva ezzel a titkosszolgálati csúcsszerv közvetlen kapcsolódását a kormányfőhöz. A Miniszterelnöki Kabinetiroda portfóliója kiegészült a turizmussal, államtitkárságainak száma azonban csökkent. Annak ellenére, hogy a kommunikáció a Fidesz-kormányzat sikerágazata, a kommunikáció nem kapott önálló államtitkárságot. A „szuperkancelláriából” 2018 utánra már csak egy alaposan lefogyasztott Miniszterelnökség maradt, a területi közigazgatás, a településfejlesztés és az Európai Unióval kapcsolatos ügyek²¹ menedzselésének feladataival. Ezenkívül a Miniszterelnökség feladatkörébe tartozik még az összkormányzati

20 – Erre utal a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladatkörét meghatározó SZMSZ 8. § g) pontja: „gondoskodik a miniszterelnök által meghatározott feladatok ellátásáról, ezen belül koncepciót és megoldási javaslatokat dolgoz ki”, és h) pontja: „közreműködik a miniszterelnök döntéseinek közpolitikai megalapozásában és azok végrehajtásában”.

21 – 2019 nyarán Trócsányi Lászlót Varga Judit európai ügyekért felelős államtitkár váltotta az igazságügy-miniszteri székben, és ezzel egy időben az EU-s ügyek is átkerültek a Miniszterelnökségről az igazságügyi tárcához.

stratégiaalkotás is, megerősítve azzal, hogy a stratégiai kabinet vezetője a tárcát irányító miniszter lett, bár nem kapott miniszterelnök-helyettesi rangot.

A kormányzati döntés-előkészítésben és a közigazgatás működésének szakmai összehangolásában kulcsfontosságú szerepet játszik a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (a továbbiakban: KÁT), amely a kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő szervezete, melynek a kormányülésre benyújtott minden előterjesztést és jelentést meg kell tárgyalnia. A KÁT-ot a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára hívta össze és vezette, és ő állította össze a napirendjét is. A 2010 és 2014 közötti kormányzati ciklusban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium koordináló szerepének gyengülésével a KÁT döntés-előkészítő szerepe is visszaszorult. Számos tekintetben az újjáélesztett Politikai Államtitkári Értekezlet vált a szakmai-politikai egyeztetések meghatározó fórumává, amelyet a Miniszterelnökség politikai államtitkára vezetett. Lázár János minisztersége alatt, a 2014-es parlamenti választások után, a Miniszterelnökség új szerepkörében ismét felértékelődött a KÁT hagyományos, közigazgatás-szakmai döntés-előkészítő szerepe. A 2018-as, immár harmadik kétharmados kormányparti győzelem után a miniszterelnök elérkezettnek látta az időt, hogy „saját kezébe vegye a kormányzást”, ezért közvetlen irányítása alá vonta a KÁT-ot, formálisan is bejelentve az igényét az operatív közigazgatási ügyek közvetlen kontrolljára. Ezek a kormányzati rendszeren belüli strukturális változások – tekintettel Orbán Viktor miniszterelnök komoly mértékben megnövekedett külföldi elfoglaltságaira – jelentős mértékben lassíthatják az államigazgatás döntési folyamatait, annak ellenére, hogy a kormánykabinetek fontos döntés-előkészítő szerepet játszanak.

A 2010-es kormányváltás az elmúlt húsz év legradikálisabb kormányserkezeti változását hozta magával.²² A magyar alkotmányos rendben a miniszterelnöknek – különösen ha nincsenek koalíciós politikai kényszerek – széles közjogi mozgásterre van a kormány minisztériumi szerkezetének meghatározásában. Az Alaptörvény rendelkezései világossá teszik,²³ hogy minisztériumot csak törvénnyel lehet létrehozni, amelynek elfogadásához elegendő az egyszerű parlamenti többség. A kormányzati szerkezet tükrözi a mindenkori kormányzati politika prioritásait, kiemelve egyes szakterületek fontosságát. Kiegyensúlyozott politikai viszonyok között az ellenzék általában nem vitatja el a kormánytöbbségnek azt a jogát, hogy saját politikai elképzeléseihez igazítsa a kormányzati struktúrát. A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvényben (a továbbiakban: Mtv.)

22 – A minisztériumok számának jelentős csökkentésével nyolc integrált minisztériumot („csúcsmisztérium”) hoztak létre: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Külügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Vidékfejlesztési Minisztérium. A Miniszterelnöki Hivatal államtitkár vezette Miniszterelnökség váltotta fel. Lásd részletesebben: Smuk, 2011: 367–369.

23 – Az Alaptörvény 17. cikke e szerint „(1) A minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik. [...] (4) Sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja.”

szabályozott minisztériumi struktúra kisebb változtatások mellett megőrizte a négy évvel korábbi kormányzati szerkezetátalakítás főbb vonásait.²⁴ Az Mtv. különbséget tesz a Miniszterelnökség mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium és a szakpolitikai feladatokat végző minisztériumok között. A négy minisztérium (Emberi Erőforrások Minisztériuma, Földművelésügyi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Külgazdasági és Külügyminisztérium) nevében történt változás részben funkcióváltozással, részben pedig a minisztériumi profil karakteresebbé tételének szándékával függ össze. A megaminisztériumi szerkezetet megtöri ugyan az igazságügyi tárca létrehozása és a földművelésügyi profil-tisztítás, de az integrált nagy minisztériumi alapmodell nem változott. A „szuperkancellária-ként” működő Miniszterelnökség minden tekintetben a szakminisztériumi struktúra fölé emelkedett.

A minisztériumokra vonatkozó jogi szabályozás alapja a kormány szervezeti törvény²⁵ (a továbbiakban: Ksztv.), amely nem csupán a minisztériumok szervezeti felépítését határozza meg, hanem rendhagyó módon a minisztériumok fogalmát is definiálja. A minisztérium – a miniszter munkaszerveként – a kormány irányítása alatt álló, különös hatáskörű államigazgatási szerv. Olyan közhatalmi jogosítványokkal felruházott legmagasabb állami hivatal, amely a közigazgatás központi szervezetrendszerébe tartozó intézményként, meghatározott szakterületeken az állami ügyek folyamatos intézését végzi (Petrétei, 2013).

A miniszter és az államtitkár politikus, és ebben a minőségében a kormányzati politika formálója. Részt vesz politikai döntések meghozatalában, döntéseit, szakmai alternatívák közötti választásait politikai mérlegelést követve hozza meg. A valóságban a szakmai pozíciók gyakran átpolitizálódnak. A közigazgatás átpolitizálódása világjelenség, ezért a kormányváltások sok esetben a politikai kinevezetteknél lényegesen szélesebb kört érintenek (Stumpf, 2011). A miniszter részletes feladat- és hatáskörét a kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott rendeletében állapítja meg.²⁶ E pozíció nem csupán közjogi tisztség, hanem politikusi státusz, amelynek esetében a politikai bizalom és felelősség meghatározó szerepet játszik. A miniszter tevékenysége és szakmai teljesítménye az Országgyűlés előtti szereplései során politikai értékelést is kap. A tárca nélküli miniszter feladatköréért csak olyan feladat határozható meg, amely egyetlen más miniszter feladatkörébe sem tartozik.

24 – Az Mtv. 1. § (1) bekezdése alapján „Magyarország minisztériumai a Miniszterelnökség mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium és a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok”. Az Mtv. 1. § (2) bekezdése értelmében „Magyarország szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumai a következők: a) Belügyminisztérium, b) Emberi Erőforrások Minisztériuma, c) Földművelésügyi Minisztérium, d) Honvédelmi Minisztérium, e) Igazságügyi Minisztérium, f) Külgazdasági és Külügyminisztérium, g) Nemzetgazdasági Minisztérium, h) Nemzeti Fejlesztési Minisztérium”.

25 – A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.).

26 – A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

Egy-egy kiemelt fontosságú, a miniszter feladatköréhez tartozó feladat ellátására a miniszter normatív utasítással miniszteri biztost nevezhet ki.²⁷

A negyedik Orbán-kormány lényegében nem változtatta meg a megelőző időszak minisztériumainak és kormánytagjainak a számát, ellenben jelentős feladatátcsoportosítások történtek a tárcaik között. Ha az elmondottak alapján a harmadik Orbán-kormányt a „szuperkancellária” miatt „fejnehéz” kormánynak nevezhetnénk, akkor az új kormányzati felállást „farnehéz” kormányként lehetne jellemezni. A feladatátrendezések nyomán újra létrehozták a klasszikus profilú Pénzügyminisztériumot, amely a korábbi Nemzetgazdasági (csúcs)Minisztériumból csupán a foglalkoztatáspolitikát és a munkaügyet tartotta meg. Az új Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz telepítettek minden gazdaságstratégiaileg fontos feladat- és hatáskört, megteremtve ezzel a kormányzaton belüli gravitációs nehézséket. A miniszterelnök ezt a tárcát tekinti a kormányzati innováció zászlóshajójának, felhatalmazva a minisztert a felsőoktatási és tudományos szféra anektálására is. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az egyházi és nemzetiségi ügyek áthelyezése ellenére továbbra is a legnagyobb tárca maradt, a leginkább problémásnak tekintett egészségügyi és oktatási portfólióval. A legutóbbi átalakítás során a kormány szerkezeti stabilitását a klasszikus minisztériumok, a belügy, a honvédelem, az igazságügy, a külgazdasági profillal kiegészített külügy, valamint az agrártárca jelentették.

Az Alaptörvény 23. cikke a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest új intézményként emelte alaptörvényi rangra az önálló szabályozási szerveket.²⁸ Mind a felelősségi, mind a kinevezési szabályok erősítik a szervezet önállóságát. A parlamentáris demokráciák rendszerében az önálló szabályozó szervek a kormányzati főhatalom centralizációjának korlátjaként jelennek meg, egyes területeken szűkítve a kormány mozgásterét.²⁹

A független szabályozó hatóságok közigazgatási térnyerése az állam gazdasági szerepvállalásának növekedéséhez köthető. A modern közigazgatás rendre kilép a hagyományos hatósági jogalkalmazói tevékenységből, és eredeti jogszabályalkotási feladatokat is vállal. Az új szerepkör megtöri a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos logikáját, hiszen egy végrehajtó hatalomhoz sorolt központi közigazgatási szerv sui generis jogalkotási funkcióval

27 – A miniszter kinevezési joga korlátozott. A javasolt személyről tájékoztatnia kell a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárát, aki gyakorolja a Ksztv. 71. § (6) bekezdésében meghatározott kifogásolási jogköröket.

28 – Az Alaptörvény 23. cikke alapján: „(1) Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre. (2) Az önálló szabályozási szerv vezetőjét a miniszterelnök vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra. Az önálló szabályozó szerv vezetője kinevezi helyettesét vagy helyetteseit.”

29 – Alkotmányos felhatalmazásával élve az Országgyűlés két önálló szabályozó szervezetet hozott létre: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (lásd a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt) és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivaltalt (lásd a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvényt).

is rendelkezik, hatósági döntései ellen közigazgatási úton nincs jogorvoslat, de a bírói felülvizsgálat biztosított. E szervek a végrehajtó hatalom irányítóitól függetlenül végzik tevékenységüket, amelyet többnyire törvény szabályoz. A független szabályozó hatóságok vezetőit általában a kormányfő vagy az államfő nevezi ki határozott időre, és a megbízás visszavonására nincs lehetőség. A független szabályozó hatóságok vagy autonóm államigazgatási szervek leginkább a pénzügyi igazgatásban, a médiaigazgatásban és az energetikai ágazatban működnek.

Záró gondolatok

Magyarország új Alaptörvénye tehát nem hozott lényeges változást a kormány államszervezeten belüli helyzetében: Magyarország államformája parlamentáris köztársaság maradt. A hatalommegosztás elvének Alaptörvénybe emelése, valamint a rendszerváltoztatás óta bekövetkezett strukturális és politikai változások mégis átalakították a végrehajtó hatalom szerkezetét, természetét és működését, tovább erősítve a kormányfő szerepét. Lényegében egyetértek Sárközy Tamás értékelésével: „Orbán pedig az 1990-ben kialakított kancellári kormányzásban rejlő lehetőségeket maximálisan kihasználva, a francia félprezidenciális rendszerre némileg hasonló kormányzati rendszert vezetett be, természetesen de facto, mert jogilag a miniszterelnöki és az államelnöki pozíció egymástól változatlanul elkülönül, és a kormány nem prezidenciális, hanem parlamentáris rendszerben működik. Ennek az intézmények fölé kerekedő, informális eszközöket széles körben felhasználó kormányzati rendszernek a kiépítése 2018-ra lényegében sikerrel befejeződött” (Sárközy, 2019: 369).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BAUDET, THIERRY (2015): *A határok jelentősége*, Budapest, Századvég.
- BIHARI MIHÁLY (2005): *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*, Budapest, Osiris.
- FUKUYAMA, FRANCIS (2014): *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, U.S., Farrar, Straus and Giroux.
- HAMBURGER, PHILIP (2014): *Is the Administrative Law Unlawful?*, Chicago, The University of Chicago Press.
- MANDÁK FANNI (2012): A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán kormány idején, in VEREBÉLYI IMRE (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*, Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 30–41.
- MATHIEU, BERTRAND (2018): *A jog a demokrácia ellen?*, Budapest, Századvég.
- PETRÉTEI JÓZSEF (2013): *Magyarország alkotmányjoga. II. Államszervezet. IV. fejezet A kormány*, Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 139–178.
- POGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL (2005): *Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- SÁRKÖZY TAMÁS (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*, Budapest, Park.
- SÁRKÖZY TAMÁS (2019): *Illiberális kormányzás a liberális Európában. A harmadik Orbán kormány 2014–2018*, Budapest, Park, 369.
- SMUK PÉTER (2011): *Magyar közjog és politika. 1989–2011*, Budapest, Osiris.
- STUMPF ISTVÁN (2011): Stabilitás és „zsákmányrendszer” szerepe a közszolgálati életpályában, in GELLÉN MÁRTON (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán emlékkonferencia kapcsán*, Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet.
- STUMPF ISTVÁN (2014): *Erős állam – alkotmányos korlátok*, Budapest, Századvég.
- TÓTH LÁSZLÓ (2017): A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében, *Parlamentari Szemle*, 2017/2. 47–68.

GOVERNANCE, SEPARATION OF POWERS, PRESIDENTIALIZATION

Abstract

In response to today's challenges, this study aims to describe how the Hungarian Fundamental Law regulated the constitutional position of the government at the top of the executive, and to demonstrate the dual function of the government as well as the expanded role of the prime minister. It concludes that the presidentialization is significantly transforming the role of the prime minister in government. The weakening of traditional social fault lines, the redefinition of state involvement, the mediatization of politics (making politics for sale in the media) and the personalization (the rise of the politician's personality) are identified as general causes of the process. Among the essential criteria of presidentialization, the study mainly discusses the head of government's expansion of power, the centralization of political processes and government communication, and the strengthening control role of the prime minister's office. It defines the position of government as a collegial state administration body in the division of powers by analyzing its relationship to the Parliament. Along with the radical restructuring of the government in 2010, the study describes the relationship of each state administration body to the government and concludes that in the Hungarian constitutional rule, the Prime Minister has a wide margin of maneuver in defining the general direction of government policy and the ministerial structure. The government structure indeed reflects the priorities of government policies, emphasizing an area of specialization.

Keywords: constitutionality, exercise of power, presidentialization, government, Prime Minister, parliamentary democracy, national sovereignty and identity

Prof. Dr. Stumpf István

Deák Ferenc-díjjal és a Magyar Érdemrend középkeresztje csillaggal kitüntetett jogász, politológus, szociológus, egyetemi tanár, a politikatudományok kandidátusa, korábbi alkotmánybíró, volt kancellárminiszter s jelenlegi kormánybiztos.

