

**A MAGYAR PARLAMENTÁRIS KORMÁNYFORMA ÉS
KORMÁNYZATI RENDSZER SZABÁLYOZÁSÁNAK
EGYES KÉRDÉSEI**

„ Sine ira et studio ”
(Tacitus)

Tartalomjegyzék

I.	Bevezetés	3
II.	A magyar kormányzati rendszer jogszabályi háttere, az egyes jogforrások	4
III.	A magyar kormányzati rendszer kialakulására ható közjogi eszméáramlatok	7
IV.	A kormányformák főbb típusai, a magyar parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságai	10
V.	A kormányzati rendszert befolyásoló, a közjogon kívüli tényezők	16
VI.	A kormányfő helye a magyar alkotmányos rendszerben, a Miniszterelnöki Hivatal szervezete, és a kormány testületi működése	17
VII.	Kormányzati reformok (1998, 2006), azok hatásai és a központi közigazgatás szervezetének irányítása	24
VIII.	Záró gondolatok	31
IX.	Melléklet.....	36
X.	Bibliográfia.....	37
XI.	Felhasznált jogforrások	41

I. Bevezetés

Munkámban a Montesquieu féle, a hatalmi ágak triászát hirdető elmélet alapján a végrehajtó-kormányzati hatalom, valamint a végrehajtó hatalom és a törvényhozás viszonyának egyes kérdései kerülnek szóba. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy napjainkban a montesquieu-i triász tiszta formájában csupán elméleti konstrukció a parlamentáris rendszerekben, a kortárs jogtudósok közül Kilényi Géza például önálló hatalmi ágként tekint a köztársasági elnökre, az ügyészségre és az Alkotmánybíróságra.¹

A végrehajtó hatalom feladatai a XIX. század második felétől világszerte jelentős mértékben megnövekedtek, a kormányzati szféra pedig felépítését, szerkezetét tekintve egyre komplexebbé vált.² E tendenciát erősítette a jóléti államok létrejötte a II. világháború utáni Nyugat-Európában, valamint a szocialista típusú tervgazdaság mindent centralizálni kívánó felfogása Kelet- Közép Európában. A későbbiekben nyilvánvalóvá vált a jóléti államok válsága és a szocialista rendszer életképtelensége.³ Ennek következtében ellentétes előjellel az 1980-as évektől kezdve egyre nagyobb teret nyert az éjjeliőr állam után vágyakozó neoliberális/ordoliberalis felfogás, melynek jelszavai a decentralizáció és a dereguláció lettek.⁴

Jelen esszé egyik legfontosabb célkitűzése, hogy bemutassa azt a folyamatot, melynek keretében a magyar kormányfők jogszabályi, szervezetalakítási, és egyéb politikai eszközökkel folyamatosan kiterjesztették kormányon belüli befolyásukat a rendszerváltástól napjainkig.

A miniszterelnöki pozíció a magyar alkotmányjogban elfoglalt kiemelt helyének köszönhetően is szükséges foglalkozni a kormányfő közjogi és politikai helyzetével. Ezek miatt is fontos bemutatni a miniszterelnök hivatali szervezeteként, és a kormányzás központjaként szolgáló Miniszterelnöki Hivatalt (MeH).

Szükséges a politikai vezetés és a közigazgatási apparátus minisztériumokon belüli viszonyrendszerének elemzése. Ennek jelenti részét az államtitkárok jogállása is.⁵

¹ CHRONOWSKI NÓRA: „Az államszervezet átalakítása” – Tájékoztató az MTA Közigazgatás-tudományi Bizottsága üléséről, *Közjogi Szemle*, 2010/4. , 1.

² ROZGONYI TAMÁS (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények- Egy kutatás tapasztalatai*, Budapest: Gondolat kiadó, 2008, 25-26.

³ ROZGONYI i. m. 19.

⁴ SÁRKÖZY TAMÁS: *Államszerveztünk potenciazavarai (A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai)*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006, 101-102.

⁵ Ld. 1997. évi LXXIX. tv. és a 2006. évi LVII. tv.

Fontos számba venni a magyar kormányzati rendszert szabályozó jogforrásokat az Alkotmánytól kezdve a különböző törvényeken át egészen a kormányrendeletekig és kormányhatározatokig.⁶

Áttekintésre kerülnek a közvéleményben jelenlévő, a közjogi rendszerre, és a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyára vonatkozó eszméáramlatok, mert ezek jelentősen befolyásolják a politikai vezetők és egyes kabinetek által vallott kormányfelfogásokat.

Nélkülözhetetlen kitérni arra is, hogy a kormányzati rendszert számos, a közjogon kívüli tényező is befolyásolja.⁷

A kormányzati rendszert pedig nem lehet pusztán közjogi (alkotmányjogi-közigazgatási jogi) aspektusból elemezni, ezért szükséges politológia, szociológiai, és vezetélméleti szempontok figyelembevétele is.

II. A magyar kormányzati rendszer jogszabályi háttere, az egyes jogforrások

A vizsgált időszak tekintetében főként a régi Alkotmány VII. fejezete bír relevanciával, mely a kormány felépítését, a kormányzati berendezkedést illetően csupán alapvető keretszabályozást ad, a részletes szabályok megalkotását pedig alsóbb szintű jogforrásokra bízta.⁸ A korábbi Alkotmány szabályozásának kritikájaként elmondható, hogy túlzottan rövid, helyenként pontatlan, és a megfogalmazása gyakran a rendszerváltás előtti államszervezetre vonatkozó felfogást érzékelteti.⁹

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) az Állam címet viselő fejezetében tartalmazza a jogalkotó szervezetalkítási szabadságát csupán minimális mértékben korlátozó szabályozását a kormányra nézve, egyúttal rendelkezve a kabinet megalakulásának és megszűnésének egyes eseteiről.¹⁰

Az Alkotmány szerint a kormány tagjait: a miniszterelnök és a miniszterek.¹¹ Nem tagjai a kormánynak így az államtitkárok, és a korábbi gyakorlattal ellentétben a nem

⁶ Pl. 1088/1994 Korm. határozat a kormány ügyrendjéről

⁷ ILONSZKI GABRIELLA (szerk.): *Szakértők és pártemberek- kormányzati elit Magyarországon (1848-2010)*, Budapest: Akadémiai Kiadó, 2011

⁸ SÁRKÖZY (2006) i. m. 14.

⁹ VADÁL ILDIKÓ: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*, Budapest: Complex Kiadó, 2011, 33-34.

¹⁰ Alaptörvény, 15.-22. cikk

¹¹ Alkotmány (a továbbiakban: Alk.) 33. § (1)

minisztériumi jogállású államigazgatási szervek vezetői.¹² A kormány tagjai viszont a tárca nélküli miniszterek, ám ők csak egy későbbi szakaszban vannak nevesítve.¹³ A korábbi alkotmányos szabályozás szerint a kormány tagjai között nem állt fenn hierarchikus viszony, a kormányfő pedig a miniszterek közül maga jelölhette ki helyettesét.¹⁴ A második Orbán-kormány hivatalba lépésével elfogadott alkotmánymódosítás bevezette az általános miniszterelnök-helyettes pozícióját, akit a kormányfő rendelete nevez ki a miniszterek közül.¹⁵ Ezáltal hierarchikus viszony jött létre a kormány tagjai között, megszüntetve a miniszterek kormányon belüli egyenlőségét. Az Alkotmány európai összehasonlításban¹⁶ szokatlanul bőven sorolta fel a kormány feladat és hatásköreit, igaz nem taxatív, hanem csak exemplatív (példálódzó) jelleggel. Összességében elmondható, hogy minden olyan kérdéskör a kormány kompetenciájába tartozott, melyet az Alkotmány nem utalt az Országgyűlés kizárólagos törvényhozási hatáskörébe,¹⁷ és felhatalmazást adott a kormánynak, hogy az államigazgatás bármely ágát felügyelet alá vonja.¹⁸ Ez az irányítási és szervezetalakítási jogkör természetesen csak a központi közigazgatásra és annak területileg dekoncentrált szerveire vonatkozott, az önkormányzati rendszerre nem. Az Alkotmány VII. fejezte szabályozta a kormány és a kormánytagok megbízatásának kezdetét és megszüntét, a kormány tagjainak felelősségét, rendeletalkotási jogosítványait. Fontos, hogy a kormányról, mint testületi szervről beszélt, szabályozva a kormány testületi működését és azok egyes fórumait.¹⁹ Az Alkotmány más szakaszaiban is szerepeltek a kormány feladataira vonatkozó, vagy a kormányfőnek külön hatásköröket biztosító rendelkezések.²⁰

Az Alaptörvény a magyar közjogi tradícióhoz híven nem szakít a parlamentáris kormányzati berendezkedéssel, apróbb pontosításokkal megtartja a kormány szerkezetére, belső viszonyaira vonatkozó szabályozást. Másfelől nézve, habár ez kétharmados kormánytöbbség esetén nem jelenik meg teljesen, módosítja a kormány és a többi hatalmi ág

¹² MÜLLER GYÖRGY: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon- Antalltól Gyurcsányig*, Budapest: Magyar Közlöny Lap,- és Könyvkiadó Kft., 2008, 119.

¹³ Alk. 37. § (2)

¹⁴ Alk. 33 §. (2) a 2010-es módosítás előtt.

¹⁵ Alk. 2010. május 25-i módosítása érintette a 33. § (2) bekezdését.

¹⁶ Ld. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ - BADÓ ATTILA (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest: KJK-Kersöv., 2005

¹⁷ Alk. 19. § (3)

¹⁸ Alk. 40. § (2)

¹⁹ JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest: Századvég Kiadó, 2009, 1412-1413. Ide értendő a kormányülés, a kormánybizottságok és a kormány kabinetjeinek munkája.

²⁰ PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Pécs: Dialóg Campus, 2009, 113. és 132.

viszonyát.²¹ Ez a változás önmagában a kormányra vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseket nézve nem ragadható meg, hanem csak akkor válik nyilvánvalóvá, ha megvizsgáljuk a „magalkotmány” teljes államszervezeti és közpénzügyi szabályozását,²² valamint az új alkotmány egyes keretrendelkezéseit tartalommal megtöltő sarkalatos törvényekkel együtt.²³ Az Alaptörvény elvetve a korábbi alkotmányi szabályozást, nem sorolja fel exemplatív jelleggel a kormány egyes hatásköreit, hanem csak annak alapvető jellemzésével szolgál²⁴ követve az általános európai gyakorlatot.²⁵ A miniszterelnöki jogok nevesítésén túl kimondásra kerül, hogy a kormányfő határozza meg a kabinet általános politikáját, tovább növelvén ezzel a kormányon belüli befolyását.²⁶ Az Alaptörvény a központi közigazgatás szereplőjeként nevesíti a kormány dekoncentrált, területi szerveiként működő megyei és fővárosi kormányhivatalokat is.²⁷

Az Alaptörvény alapján külön törvényben kell szabályozni a minisztériumok felsorolását,²⁸ a minisztériumok, miniszterek és közigazgatási szervekre vonatkozó megjelöléseket a pedig a parlamenti képviselők minősített többségének szavazatával lehet megváltoztatni.²⁹ Az Alaptörvény értelmében szintén külön törvénynek kell rendelkeznie a kormány tisztviselőinek, valamint a miniszterek és államtitkárok jogállásáról.³⁰ Az államtitkárok jogállását először, átmeneti jelleggel az Antall-kormány hivatalba lépése idején elfogadott törvény szabályozta.³¹ Ez a modell a közigazgatási és politikai államtitkári tisztség létrehozásával deklarálta a bürokrácia depolitizálását és szétválasztását a politikai vezetéstől, tizenhat éven át működőképesnek bizonyult és fennmaradt. A kormánytisztviselői réteg a többi köztisztviselőtől történő 2010-es leválasztásakor új törvény alkotása vált szükségessé.³² A hossza viták után, a köztisztviselők jogállásáról két évvel később elfogadott törvény a kormánybiztosi intézményről is rendelkezett.³³ A miniszterek és a miniszterelnök jogállását

²¹ MÜLLER GYÖRGY: *Magyar kormányzati viszonyok*, Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2011, 28.

²² Pl. Alaptörvény 3. cikk (3) bek. a) pont

²³ Pl. Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a gazdasági tárgyú törvények utólagos normakontrolljával kapcsolatban. [Alaptörvény 37. cikk (4) bek.]

²⁴ Alaptörvény 15. cikk (1) bek.

²⁵ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 62-68. cikk In TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ - BADÓ ATTILA (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest: KJK-Kerszöv., 2005

²⁶ Alaptörvény 18. cikk (1). bek.

²⁷ Alaptörvény 17. cikk (3) bek.

²⁸ Jelenleg a 2010. évi LXII. törvény a hatályos a minisztériumok felsorolását illetően.

²⁹ Alk. 34. §

³⁰ Alk. 40. § (3)

³¹ 1990. XXXIII. tv.

³² 2010. LVIII. tv.

³³ 1992. évi XXIII. tv.

megnyugtatóan a Horn-kormány által elfogadott törvény rendezte,³⁴ e helyett lényegesen új szabályozást hoztak a kérdésben a második Gyurcsány,³⁵ és a második Orbán-kormány hivatalba lépése után elfogadott törvények.³⁶ E törvényeket a közjogi irodalom (kormányzati) státustörvényeknek is nevezi, a 2006-os változat rövidítése a KÁSztv.

Alacsonyabb szinten, kormányrendeletben szabályozzák a miniszterek feladat és hatáskörét,³⁷ valamint az egyes minisztériumok statútumait,³⁸ melyet tovább részleteznek a minisztériumi utasítás formájában megjelenő szervezeti és működési szabályzatok.³⁹ A kormány ügyrendjéről és kabinetjeiről pedig kormányhatározatok rendelkeznek.⁴⁰

III. A magyar kormányzati rendszer kialakulására ható közjogi eszmeáramlatok

A politikai ideológiákon túl lehetséges a magyar közgondolkodásban jelenlévő, az államra, közigazgatásra, hatalmi ágak viszonyára vonatkozó felfogások és szemléletmódok ideáltípusokba való sorolása is.

A *radikális demokráciafelfogás* által képviselt elvek és jogintézmények nagyrészt kimaradtak a rendszerváltáskor kialakult közjogi berendezkedésből, ezért e nézetrendszer képviselői több ponton is kritikusan szemlélik az akkoriban létrehozott intézményeket.⁴¹ Ennek háttérében Rousseau népszuverenitás koncepciója rejlik.⁴² Az eszmeáramlat vonzódik a közvetlen demokrácia megoldásai iránt, míg bizalmatlan az állam és a nép között közvetítő szerepet betöltő jogintézményekkel és a pártrendszerrel szemben.⁴³ A radikális demokráciafelfogás szerint a népakarat kizárólagos letéteményese a népszuverenitást megtestesítő törvényhozó hatalom, mellyel a törvények végrehajtásáért felelős kormány

³⁴ 1997. évi LXXIX. tv.

³⁵ 2006 évi LVII. törvény (KÁSztv.)

³⁶ 2010. évi XLIII. tv.

³⁷ 212/2010. Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat és hatásköréről

³⁸ 130/1998 (VIII.18) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról

³⁹ 17/2010 (VIII.31) KIM utasítás a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

⁴⁰ 1108/1998. Korm. határozat a kormány kabinetjeiről és az 1088/1994 kormányhatározat a kormány ügyrendjéről

⁴¹ Pl. POKOL BÉLA: Aktivizmus és az Alkotmánybíróság In KURTÁN SÁNDOR (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Economix Rt. 1992, 150-155.

⁴² KÖRÖSÉNYI ANDRÁS-TÓTH CSABA- TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, Budapest: Osiris Kiadó, 2007, 82.

⁴³ Ld. a francia V. köztársaság rendszerét és Charles de Gaulle államfelfogását, LUKÁCSI TAMÁS: A tegnapelőtt és a holnapután embere-Charles de Gaulle. *Kommentár*, 2008/3, 51-60.

hierarchikus, alárendelt viszonyban van. A radikális demokraták támogatják a parlamenti képviselők kötött mandátumát és ciklus közbeni visszahívhatóságát, és a többségi választási rendszert az arányos megoldás helyett. Pártolják a közvetlen elnökválasztást, és az ezzel együtt járó szélesebb elnöki jogkört. Felfogásukra a demokrácia többségi modellje jellemző, elutasítván a kormánnyal szembeni jelentős ellensúlyok kiépítését, a radikális hatalommegosztást. Mindezekből következik az Alkotmánybíróság által gyakorolt aktivista szerepfelfogás elutasítása,⁴⁴ mely az AB létjogosultságának megkérdőjelezésével is együtt járhat. A radikális demokrata eszméáramlat legjelentősebb képviselője Pokol Béla jogtudós, egykori kispártos politikus.⁴⁵ Érdekes kordokumentum, és a radikális demokrata nézetek lenyomata⁴⁶ a kispártos által a Horn-kormány alatt az országgyűlés elé benyújtott alkotmányjavaslata.

A liberális jogállami radikalizmus által képviselt elvek hagyták a legnagyobb nyomot a harmadik köztársaság államszervezetében a rendszerváltáskor. Ez az ún. *demokratikus düh* jelenségével magyarázható, mely által a totális állam térnyerését követően a lehető legtöbb, gyakran *ad hoc* féket és ellensúlyt építették be a magyar közjogi berendezkedésbe, ez pedig kritikusai szerint üresjáratokat, hatásköri párhuzamosságokat hozott az államszervezetbe.⁴⁷ Ezzel együtt jár a minimális állam koncepciója, mely a végrehatással szembeni erős bizalmatlanságban nyilvánul meg. A kormány „túlhatalmát” erős alkotmányos ellensúlyokkal kell korlátozni, melynek eszköze a radikális hatalommegosztás tana. Eszerint autonóm állami intézmények⁴⁸ létrehozatalával kell vertikálisan és horizontálisan is megosztani a végrehajtást. A világnézetiileg semleges állam nem közvetít értékeket, a politika pedig személytelenített, a jog uralmára épül, a jogállamban pedig a jogszuverenitás lép a népszuverenitás helyére. Kizárólag jogi normák képezhetik a politikai döntéshozatal alapját. A liberális jogállami radikalizmus nézetei tükröződtek az Alkotmánybíróság azon határozataiban, melyek a jogbiztonságot az igazságosság elé helyezik.

A parlamentáris demokrácia *guvernamentális* felfogása szerint a kormányzat az állam irányításának motorja, ám továbbra is a parlamentnek felelős. Ez a brit

⁴⁴ PL. POKOL BÉLA: Aktivista alapjogász vagy parlament törvénybarát? A magyar Alkotmánybíróság jogkonceptiói, *Társadalmi Szemle*, 1992/5

⁴⁵ Pokol Béla keményen támadta az 1997-es igazságszolgáltatási reformot, mely az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) keresztül megteremtette a bíróságok önigazgatását. Erről ld. bővebben POKOL BÉLA: *A bírói hatalmi ág*, Budapest: Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2003

⁴⁶ G. NAGYNÉ DR. MACZÓ ÁGNES: Alkotmánytervezet, T/895. törvényjavaslat, 1995, www.mkogy.hu/iromany/fulltext/00895txt.htm

⁴⁷ Sárközy (2006): i. m. 45.

⁴⁸ Ilyen volt korábban az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT)

felhatalmazás/mandátum elméletéhez hasonlatos. A guvernamentális filozófia a tiszta parlamentáris kormányzást tartja ideálisnak, ahol az osztatlan végrehajtó hatalom feje az erős közjogi jogosítványokkal felruházott kormányfő, a chief executive, a köztársasági elnöknek pedig csak szimbolikus szerepe van. Az eszmerendszer elutasítja a hatalommegosztás kiterjedt rendszerét, mert az korlátozza a kormányzati többség cselekvési terét. A demokrácia többségi modelljét fontosnak tartó guvernamentalizmus szerint felelősség és a politikai cselekvés kéz a kézben jár. A radikális demokrata filozófiával szemben hangsúlyozza a közvetett demokrácia (népképviselői szervek) elsődlegességét a közvetlen demokrácia intézményeivel szemben. A procedurális jogfelfogás jegyében lehetséges íratlan konvenciók felrúgása, a jogszabályok tetszőleges megváltoztatása politika játéktér bővítésének érdekében.⁴⁹ A guvernamentális felfogás szemben a liberális jogállami radikalizmussal politikai kormányzást, és értékelvű államot tart ideálisnak.⁵⁰ E nézetrendszer a Fidesz vezetőinek jogfelfogását tükrözi elsősorban.⁵¹

A rendszerváltást követő mindegyik kormány törekedett fokozatosan lebontani az akkoriban kialakult erős közjogi korlátokat mozgásterének bővítése érdekében,⁵² ez leginkább az első Orbán, és a második Gyurcsány-kormány regnálásának idején volt tapasztalható. A tendencia folytatódik napjainkban is, a második Orbán-kabinet kormányzásának idején.⁵³

Említésre méltó a technokrata nézet, mely politikaellenes attitűdjé a késő Kádár-korszak közigazgatási és humán értelmiségi elitjében hullott táptalajra. A jogállamisággal szemben ők a hatékonyság elsődlegességét hirdetik a kormányzásban. Ez együtt jár a menedzserszemlélettel, és az állami- vállalati működés párhuzamba állításával.⁵⁴ A technokraták szeretnék a rendszerváltáskor létrehozott *superjogállam* „áramvonalasítását” és bírálják a jogállami radikálisok alkotmányvédő, a status quo fenntartását hirdető

⁴⁹ KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 86-87. o

⁵⁰ Erről bővebben RÁKOSI FERENC-SÁNDOR PÉTER: Egy politikai kormány szerkezeti terve, In KARÁCSONY GERGELY (szerk.): *Parlamenti választás, 2006, Elemzések és adatok*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány- Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 2006, 335-380.

⁵¹ PESTI SÁNDOR: A Fidesz államfelfogása In „*Jöjj el szabadság*” Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünnepi kötet, Budapest: Rejtjel kiadó, 2003, 131-161.

⁵² KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából, *Századvég Új Folyam* 20. szám, 2001 tavasz, 3.

⁵³ HALASI ENDRE: Mind megette, *Heti Világgazdaság (HVG)*, 2010/44.

⁵⁴ Ld. erről SÁRKÖZY TAMÁS: *A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben)*, Budapest: Magvető Könyvkiadó, 1996 és SÁRKÖZY TAMÁS: *Államszerveztünk potenciázavarai (A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai)*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006

álláspontját.⁵⁵ A „menedzsment” kormányzás igényével együtt jelent meg napjainkban, hogy a kormányzati hatékonyság és teljesítőképesség közgazdasági jellegű vizsgálata legalább olyan fontos, mint a jogállami és alkotmányos működés,⁵⁶ sőt ez utóbbi kettő nem jelent garanciát önmagában a hatékonyságra. A technokraták szerint a kormányzati rendszer hatékonysága összefügg egy adott ország versenyképességével, sőt hazánk rossz versenyképességi mutatóinak egyik fő oka a kormányzati rendszer, tágabban az egész központi közigazgatás nem hatékony működése, és az államszervezet rendszerváltás utáni „passzivitása”.⁵⁷

IV. A kormányformák típusai, a magyar parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságai

Egy ország államformája az államfői tisztség betöltésének kérdését illeti, így egy állam monarchia vagy köztársaság. Az államforma kérdése a parlamentáris monarchiák létrejöttével ma már nem bír akkora jelentőséggel, mint a polgári demokratikus jogfejlődés kezdetén.⁵⁸ Max Weber szerint egy monarchia és egy köztársaság között leginkább csak legitimációs különbség tapasztalható.⁵⁹ A kontinentális felfogás szerint a kormányformák tipológiája elsősorban a hatalommegosztásos rendszerben létrejövő államhatalmi ágak struktúrájának, viszonyrendszerének leírására szolgál.⁶⁰

Egy kormányzat belső szervezeti viszonyainak, a miniszterelnök kabinetben belüli befolyásának, és a testületi elv érvényesülése az adott kormányzati rendszer függvénye. A kormányzati rendszer megismerése azonban csak a kormány *belső hatalmi viszonyait* képes leírni. Ezzel szemben a kormányzat, mint a végrehajtó hatalom fejének, és a központi közigazgatás irányítójának az alkotmányos berendezkedésben elfoglalt helyét, a többi hatalmi

⁵⁵ SÁRKÖZY (2006): i. m. 41-42.

⁵⁶ JENEI GYÖRGY: Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség, funkcióteljesítés, *Politikatudományi Szemle*, 2010/3., 7-25.

⁵⁷ ÁGH ATTILA: A kormányzati rendszer és a globális versenyképesség – A fejlesztő állam perspektívája, *Politikatudományi Szemle*, 2011/3, 37-53.

⁵⁸ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Kormányzati rendszerek in GYURGYÁK JÁNOS (szerk.): *Mi a politika? -Bevezetés a politika világába*, Budapest: Századvég Kiadó, 1994, 23.

⁵⁹ SCHANDA BALÁZS- TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: Bevezetés az alkotmányjogba, Budapest-Szeged: SZTE-ÁJK és a PPKE-JÁK közös kiadványa, 2010, 63.

⁶⁰ KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.- Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*, Budapest: Osiris Kiadó, 2007, 308.

ággal való kapcsolatát, összességében a kormány *külső hatalmi viszonyait* az adott állam kormányformája határozza meg.⁶¹

Ezek alapján a kormányzati rendszer és a kormányforma kérdésköre nem határolható el egymástól élesen, mert csak együtt tudják leírni egy adott kormányzatnak az államszerkezetben elfoglalt helyét, és bemutatni a kormányfő szerepét az államszerkezetben.

A kormányformák főbb típusai alapján megkülönbéztetjük a parlamentáris, félpreszidenciaális (félelnöki), és preszidenciaális típusú államberendezkedéseket.

Ezen kívül léteznek speciális államberendezkedések, melyből kiemelendő a svájci kollegiális kormányforma.⁶² A svájci kormányzati berendezkedés az egyetlen olyan a világon, mely nem sorolható be a parlamentáris, félpreszidenciaális és elnöki rendszerek hármas tipológiájába.⁶³

A preszidenciaális kormányforma tiszta példája az Amerikai Egyesült Államok.⁶⁴ A három hatalmi ág szétválasztásánál érvényesülő ún. teljes szétválasztás Montesquieu elveinek radikális megvalósítása.⁶⁵ Az elnök, aki a végrehajtó hatalom egyetlen képviselője⁶⁶ (egyben a hadsereg és a Nemzeti Gárda főparancsnoka), kizárólag az őt elektorokon keresztül közvetve megválasztó népnek, és nem pedig a törvényhozásnak felelős politikailag. Jogi felelősségét tekintve, ha a Kongresszus úgy látja, hogy az elnök vagy alelnök megsértette az Alkotmányt, vád alá helyezheti őket (impeachment). Nem létezik a törvényhozásnak felelős kormány, hanem csupán az elnöki adminisztráció.⁶⁷ A parlamentáris rendszerek minisztériumainak megfelelő szerv a *Department*, mely élén a *Secretary* áll,⁶⁸ azonban a *Secretary* nem felelős a törvényhozásnak, hanem csak a végrehajtó hatalom fejének, az elnöknek. A fékek és ellensúlyok rendszerét szolgálja, hogy a Kongresszus mindkét háza által elfogadott és az államfő elé felterjesztett törvényjavaslatokat az elnök megvétózhatja. Összességében a preszidenciaális kormányformát erős végrehajtó hatalom jellemzi, melyet korlátoznak a több hatalmi ág által együttesen gyakorolható konkuráló hatáskörök, az állami

⁶¹ SÁRKÖZY TAMÁS: Az újjáértékelendő államszerkezetünkről, *Mozgó Világ*, 2010/ május, 11-12.

⁶² Ld. bővebben ZELLER JUDIT: Svájci Államszövetség In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007, 161-162.

⁶³ A. STEPHAN – C. SKACH: Az alkotmányos keretek és a demokrácia megszilárdulása, *Politikatudományi Szemle*, 1993/4. , 52.

⁶⁴ Ld. KÉPES GYÖRGY: *A tökéletesebb unió- Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*, Budapest: Gondolat Kiadó, 2003

⁶⁵ SCHANDA – TRÓCSÁNYI (szerk.): i. m. 67.

⁶⁶ Az elnök, egy személyben egyesíti a kormányfői és az államfői jogkört.

⁶⁷ PETRÉTEI JÓZSEF - TILK PÉTER ÉS VERESS EMÖD: A kormányzati rendszerekről In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007, 32.

⁶⁸ Kontinentális megfelelője a miniszter.

funkciók központi (separation of powers) és területi szervek (distribution of powers) közti felosztása,⁶⁹ valamint az, hogy a törvényhozás működésére nincs érdemi ráhatása az elnöknek.⁷⁰ A prezidenciális kormányzati rendszer veszélye, hogy amennyiben az elnök pártja a választásokon elveszíti többségét a törvényhozásban, ez maga után vonhatja a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág rivalizálását, melynek során az elnök „béna kacsává”⁷¹ válhat, megnehezítve ezzel az egész elnöki adminisztráció, végső soron pedig az egész végrehajtó hatalom működését.⁷²

A félprezidenciális kormányforma a parlamentarizmus és az elnöki rendszer között sajátos átmenetet képez, azok jegyeit több ponton ötvözve. A rendszer modellje a francia ötödik köztársaság alkotmányos rendszere.⁷³ Többé-kevésbé félprezidenciális berendezkedésű Lengyelország, Románia és Oroszország 1993 után.⁷⁴ A félelnöki rendszerekre jellemző a végrehajtó hatalom kettéosztottsága a köztársasági elnök és a kormány között, mely általában együtt jár az államfő primátusával.⁷⁵ A kormány egyszerre felelős politikailag a parlamentnek és a köztársasági elnöknek, a nép által választott államfő a prezidenciális kormányformához hasonlóan nem felelős a parlamentnek, tehát az nem is mozdíthatja el hivatalából. Az elnök döntései nem kötöttek miniszteri ellenjegyzéshez, bizonyos esetekben feloszthatja a parlamentet vagy népszavazást írhat ki.⁷⁶ A köztársasági elnöknek vannak el nem vonható jogosítványai (elsősorban kül,- és biztonságpolitikai téren), ha viszont az államfő ellenzéke kap többséget a parlamenti választásokon, létrejön a kohabitáció, az ún. ”politikai társbérlet”, amikor a kormány és a köztársasági elnök eltérő pártszínezete jelentősen korlátozza az utóbbi hatalmát. Ilyenkor ez a kormányforma jobban hasonlít a parlamentáris berendezkedéshez.⁷⁷ Egyes szerzők véleménye szerint a fentiekben bemutatott államberendezkedésben parlamentáris és prezidenciális fázisok váltakoznak a kohabitációtól függően, így e kormányforma nem ötvözi a parlamentáris és elnöki rendszerek jellemző vonásait.⁷⁸

⁶⁹ KUKORELLI (szerk.): i. m. 311.

⁷⁰ SZENTE: i. m. 340.

⁷¹ A béna kacska kifejezést az amerikai politikai szlengben használják, ha az elnök pártja az ún. félidős választásokon a Kongresszus mindkét házában elveszíti többségét, és ezzel az ellenzékben lévő párt foglyává válik törvényhozási kérdésekben.

⁷² JUAN J. LINZ: Az elnöki rendszer veszélyei, *Politikatudományi Szemle*, 1992/1.

⁷³ MAURICE DUVERGER: A New Political System Model: Semi Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 1980. Vol. 8. 166.

⁷⁴ SZENTE: i. m. 341.

⁷⁵ SCHANDA – TRÓCSÁNYI (szerk.): i. m. 70.

⁷⁶ KUKORELLI (szerk.): i. m. 313.

⁷⁷ PETRÉTEI JÓZSEF - TILK PÉTER ÉS VERESS EMÖD: i. m. , 35.

⁷⁸ GIOVANNI SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*, Budapest: Akadémiai Kiadó, 2003, 151.

Az Európában legáltalánosabb parlamentáris kormányforma centrumában, már elnevezéséből is adódóan a törvényhozó hatalom áll, ám ez nem jelenti a hatalmi ágak hierarchikus viszonyát. A csupán protokolláris jogkörökkel rendelkező államfő ténylegesen nem része a végrehajtó hatalomnak, azt teljes egészében a törvényhozásnak felelős kormány gyakorolja.

A kormányzat belső felépítését és erejét a miniszteri reszortelv, a testületi (kabinet) elv és a miniszterelnöki (kancellári) elv határozza meg.

A reszortelv megteremti a miniszteri önállóságot azzal, hogy a miniszternek jól körülhatárolt hatáskört és felelősséget ad. A miniszter döntéseiért felelős a parlamentnek⁷⁹ és a kormányfőnek egyaránt. A reszortelv alapján a kormányfőnek nincsen formális utasítási lehetősége miniszterei irányába.

A testületi szerv értelmében a kormány döntéseit közösen, a kormányüléseken való szavazással hozza meg. A testületi elv dominanciája esetén a miniszterelnök így csak első az egyenlők között (*primus inter pares*). A kormányfő személyes kvalitásain és káderpolitikáján múlik a kormányon belüli vezető szerepe, ám a kormányülések vezetésének és napirendjének meghatározása jelentős formális befolyást is ad a kormányt, mint testületet működtető miniszterelnök kezébe. A feszültségek kezelése érdekében a miniszterelnök átalakíthatja kormányát. A miniszterek kinevezése és cseréje lehet a kormányfő diszkrecionális joga, ám más parlamentáris országokban közjogi akadályok is tornyosulhatnak előtte.

A miniszterelnöki elv érvényesítése a kormányfő a kabinetből való kiemelkedését, valamint a miniszterek és a miniszterelnök közötti hierarchikus viszony kialakulását eredményezi. Ennek közjogi eszköze a kormányfőnek diszkrecionális joga biztosítása kormánya alakítására, a konstruktív bizalmatlansági indítvány német eredetű jogintézményének bevezetése, valamint az egyes miniszterek a törvényhozás általi leválthatóságának kizárása.

A fenti három elvnek a kormányzásban betöltött aránya nemcsak miniszterelnök szerepét és a kormány felépítését határozza meg, hanem segít a parlamentarizmus három altípusának kijelölésében is. A parlamentáris rendszer ezen altípusainál a kormány belső felépítését meghatározó kormányserkezetet is elemzés alá kell vonni.

Az ún. nemzetgyűlési kormányformában⁸⁰ vagy más néven törvényhozás-központú parlamentarizmusban⁸¹ a törvényhozás politikai befolyása és közjogi eszközei által szinte

⁷⁹ Pl. leválthatóság bizalmatlansági indítvánnyal

⁸⁰ KUKORELLI (szerk.): i. m. 310.

⁸¹ SZENTE: i. m. 338.

korlátlan hatalmú, és a kormány annak egy „bizottságaként” működik. A parlament szerepe abban is meghatározó, hogy a kormány miniszterei útján és testületileg is felelős neki, így (destruktív) bizalmatlansági indítvánnyal szinte bármikor megbuktatható, a törvényhozás viszont sem a kormány, sem a gyenge hatalmú államfő által nem oszlatható fel. A miniszterelnök kormányon belüli szerepe, és közjogi jogosítványai szerint is gyengének mondható. Ez sorozatos kormányváltásokat és instabilitást okoz. Erre a berendezkedésre példa az instabil francia negyedik köztársaság (1946-1958), mely a túlzott jogkörökkel rendelkező törvényhozásnak felelős gyenge kormányok sorozatos bukása⁸² miatt összeomlott, valamint a második világháború utáni olasz állam.⁸³ A fenti rossz példák miatt ez a kormányzati rendszer mára már elveszítette jelentőségét.

A német eredetű kancellárdemokrácia⁸⁴ vagy miniszterelnöki kormányzásban az alkotmány a miniszterelnököt állítja a kormányzás középpontjába,⁸⁵ kiemelve őt a kabinet struktúrájából. Ennek eszköze a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a miniszterek parlament előtti politikai felelősségének korlátozása.⁸⁶ A kormánytagok kinevezése és leváltása ténylegesen, ha formálisan nem is minden esetben, a kormányfő diszkrecionális joga. Egyes szerzők „gyengített parlamentáris kormányzati rendszerként”⁸⁷ jellemzik a német kancellárdemokráciát utalván a kormányzat a parlamenttől független feladat és hatásköreire.

A brit kabinetkormányzás vagy westminsteri típusú kormányzás politikai hátterét a demokrácia többségi modellje képezi,⁸⁸ és jellemző rá a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúziója az utóbbi dominanciájával. A parlament szuverenitása brit viszonylatban azt jelenti, hogy a kétkamarás törvényhozás jogalkotási kérdésekben szupremáciát élvez.⁸⁹ A kvázi kétpártrendszer és a többségi választási rendszer következtében a kormánypárt szinte mindig abszolút többségbe kerül.⁹⁰ A miniszterelnöknek nemcsak a miniszterek kiválasztására van diszkrecionális joga, hanem uralkodói aktuson keresztül a képviselőház feloszlására és a választások időpontjának meghatározására.⁹¹ A kormány tagjai (miniszterek és helyetteseik) a

⁸² A francia negyedik köztársaság 12 éve alatt 27 kormány váltotta egymást.

⁸³ Az instabilitást jól jellemzi, hogy 1945-2012 között 42 kormány váltotta egymást Olaszországban. , KARDOS JÓZSEF – SIMÁNDI IRÉN (szerk.): *Európai politikai rendszerek*, Budapest: Osiris Kiadó, 2004, 647-659.

⁸⁴ Alapjait a második világháború utáni NSZK alkotmánya, az ún. Bonni Alaptörvény (1949) fektette le

⁸⁵ Vö.122/2009. (XII.17) AB határozat

⁸⁶ A kormányfő befolyása növekszik azáltal, hogy a parlament nem, hanem kizárólag ő válthatja le minisztereit.

⁸⁷ ZELLER JUDIT: Német Szövetségi Köztársaság In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 122.

⁸⁸ Ld. bővebben KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 339-344.

⁸⁹ HILAIRE BARNETT: *Britain unwrapped: government and constitution explained*, London: Penguin Books, 2002, 50.

⁹⁰ Ez alól eddig csak az 1974-es, és a 2010-es választások képeztek kivételt.

⁹¹ SZENTE: i. m. 337-338.

parlamenti képviselők közül kerülnek ki, ezzel erősítve a pártfegyelmet.⁹² A tényleges döntéshozatal a legfontosabb miniszterekből álló kabinetben zajlik,⁹³ innen ered a rendszer elnevezése is, hiszen az összességében száznál is több tagú kormány teljes ülésén lehetetlen lenne a testületi döntéshozatal.⁹⁴ Ugyanakkor emiatt a parlamenti döntéshozatal formálissá válik, mert a döntéseket már a kormányülésen vagy frakciósavazással előzetesen meghozzák.⁹⁵

Sok szerző szerint a magyar kormányzati rendszer leginkább a német típushoz hasonlóan ún. kancellári vagy miniszterelnöki típusú,⁹⁶ ám a kormány testületi jellegét hangsúlyozva ezt egyes közjogászok vitatják.⁹⁷ Az alábbiakban a magyar parlamentáris kormányforma főbb jellemzőiről lesz szó.

A magyar kormányzati berendezkedés legtöbb tulajdonsága jól beilleszthető a parlamentarizmus alapmodelljébe, ám van néhány olyan sajátossága, mely eltérést mutat a nyugat-európai parlamentáris berendezkedésektől. A rendszerváltáskor megalkotott közjogi rendszerre jelentős hatással volt a Német Szövetségi Köztársaságban intézményesített kancellárdemokrácia.

Magyarországon a szokatlanul erős hatalommegosztás következtében a prezidenciális rendszerekhez hasonlóan megmaradt a parlament és a kormány duális viszonya. Egyik oldalról a miniszterelnök nem kezdeményezheti a parlament felosztatását, másik oldalról pedig a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a miniszteri felelősség kizárása korlátozza a parlament és a kormány közti fúziót.⁹⁸ Mindezek ellenére a törvényelőkészítésen és a törvénykezdeményezésen keresztül a kormánynak jelentős ráhatása van az országgyűlés munkájára.⁹⁹ A többségi elv gyengítését jelenti a parlament és a parlamenti ellenzék széleskörű vétójoga a kormányzati döntésekkel szemben, mely megnyilvánul a sarkalatos törvények tág körében, a vezető tisztségviselők megválasztásához szükséges kétharmados többségben. Azzal, hogy az ellenzéknek is jelentős befolyása van bizonyos tárgykörökben a törvényalkotásra, gyengül a kormány politikai felelőssége. A törvényhozást erősíti a kiterjedt bizottsági rendszer, a munkaparlamenti jelleg, a kizárólagos parlamenti jogalkotási hatáskör

⁹² ERIC BARENDT: *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998, 131. és 141.

⁹³ Ld. még SIMMONDS: *International Encyclopaedia of Comparative Law, National Report - the UK*, Mohr, 1976

⁹⁴ BORÓK GYÖRGY: *Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere*, Budapest: Kézirat, 2011, 7-10.

⁹⁵ KUKORELLI (szerk.): i. m. 309.

⁹⁶ PL. KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 108. vagy SCHANDA – TRÓCSÁNYI (szerk.): i. m. 69.

⁹⁷ PL. KILÉNYI GÉZA- HAJAS BARNABÁS (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből- A magyar államszervezet*, Budapest: Szent István Társulat, 2010, 170.

⁹⁸ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: A magyar kormányzati rendszer- Dualista és korlátozott parlamentarizmus, *Világosság* 1998/2. , 62.

⁹⁹ PETRÉTEI: i. m. 114.

bő halmaza, valamint a kormány rendeletalkotási hatáskörének a parlamentáris demokráciákhoz képesti nagyfokú korlátozása.¹⁰⁰ A hatalommegosztás elvének radikalizálását jelenti, és a jogállam erősítését szolgálja különböző ellensúlyok felállítása, melyek a törvényhozás szegmensén túl tovább korlátozzák a kormányzat hatalmát. Ezek közül a legfontosabb az egyfajta negatív törvényhozóként működő Alkotmánybíróság, mely aktivizmusával tűnik ki. Ide sorolható a skandináv eredetű ombudsman intézménye, és a Magyar Nemzeti Bank kormánytól való függetlensége. A rendszer érdekessége, hogy az ellenőrző szervek jelentősebb személyi-szakmai állománnyal és több költségvetési forrással dolgoznak, mint a végrehajtásért felelős egyes kormányzati szakapparátusok.¹⁰¹ A továbbiakban a kormány hatalmát korlátozzák még közvetlen demokrácia jogintézményei, és a helyi önkormányzati rendszer.¹⁰² A neokorporatív jellegű funkcionális önkormányzatok jelentősége a tb-önkormányzatok 1998-as feloszlásával megszűnt.¹⁰³

Amint napjainkban látható, egy kétharmados kormányzati többség könnyen felülírhatja ezt a radikális hatalommegosztás tanára alapozott berendezkedést, a rendszerváltás óta pedig mindegyik kormány sikeresen törekedett közjogi hatalmának kiterjesztésére és ellensúlyainak gyengítésére.

V. A kormányzati rendszert befolyásoló, a közjogon kívüli tényezők

A kormány és a kormányfő politikai mozgásterét leginkább a mögötte álló parlamenti többség befolyásolja. Egy kisebbségi kormány, ha nem kap állandó külső támogatást egy ellenzéki párttól, akkor minden törvényjavaslat kapcsán eseti megállapodásokra kényszerül a parlamenti többség biztosítása érdekében. Egy többségi kormány esetében is a koalíciós megállapodás, illetve a kisebb pártok zsarolási potenciálja nagyban tudja csökkenteni a miniszterelnök befolyását, akinek a koalíciós partner által vezetett tárcáknál a miniszterek kinevezésének-leváltását illetően is korlátozottak a lehetőségei.¹⁰⁴ Meghatározó, hogy a kormányfő mennyire bírja az őt delegáló pártja bizalmát, mennyire ura a vezető kormánypártnak. A párton belüli ellenfelek kormányba való integrálása megerősítheti a

¹⁰⁰ Ld. erre pl. MÜLLER GYÖRGY: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002), *Magyar Közigazgatás*, 2002/6. (június), 351-352.

¹⁰¹ SÁRKÖZY (2010): i. m. , 13.

¹⁰² KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 98. o.

¹⁰³ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából, *Századvég Új folyam* , 20. szám, 2001. tavasz, 20.

¹⁰⁴ KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 114-117. o.

miniszterelnök párton belüli pozícióját, de egyúttal könnyen kikezdheti a kormányon belüli tekintélyét. Ebből a szempontból Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc volt a legjobb helyzetben, akik Antall József vagy Horn Gyula „pártkormányával” szemben megtehették, hogy csak tőlük függő, pártháttérrel nem rendelkező szakértő miniszterekre is támaszkodjanak.¹⁰⁵ A miniszterelnök személyisége, vezetési stílusa sem elhanyagolható abból a szempontból, hogy a kormányfő mennyire tud meghatározó lenni minisztertársai között. Lényeges, hogy a kormányfő program vagy pozícióorientált-e és a mai, erősen mediatizált közéletben milyen kommunikációs képességekkel rendelkezik.¹⁰⁶

A koalíciós egyeztetésekért felelős informális testületek létrehozása is lehetséges a kormánypártok politikai vezetőinek¹⁰⁷ részvételével. Ilyen intézmény volt a Horn-kormány alatt a Koalíciós Egyeztető Tanács,¹⁰⁸ vagy az első Orbán-kormány alatt működő ún. kiskabinet.¹⁰⁹

VI. A kormányfő helye a magyar alkotmányos rendszerben, a Miniszterelnöki Hivatal szervezete, és a kormány testületi működése

Az Alaptörvény több ponton is kiemeli a miniszterelnök szerepét a kormány tagjai közül, így elmondható, hogy a kormányfő nemcsak végrehajtó hatalom, hanem az egész államberendezkedés főszereplője. A szocialista rendszert lebontó alkotmányrevízió két lépcsőben zajlott le, és a kormány, valamint a miniszterelnök szempontjából eltérő eredménnyel járt. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalások eredményeit rögzítő, az utolsó állampárti parlament által megszavazott 1989. októberi alkotmánymódosítás¹¹⁰ bizonyult az alkotmányrevízió első hullámának. Ez értelmetlen módon megerősítette a törvényhozás jogosítványait a kormánnyal szemben,¹¹¹ a kétharmados, ún. alkotmányerejű törvények rendkívül tág körébe utalt több, a kormányt érintő szervezetalakítási kérdést.¹¹² A kisebbségi

¹⁰⁵ GOMBÁR CSABA (szerk.): *Túlterhelt demokrácia- Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*, Budapest: Századvég Kiadó, 2006, 29.

¹⁰⁶ ROZGONYI i. m. 41. o.

¹⁰⁷ Pártelnökök, frakcióvezetők, esetlegesen a koalíciós egyeztetésért felelős államtitkár (2002-2008) részvételével.

¹⁰⁸ WIENER GYÖRGY: Formális és informális elemek a kormányzásban (I. rész), *Közjogi Szemle*, 2010/1. , 29.

¹⁰⁹ WIENER: Formális és informális elemek a kormányzásban (II. rész), *Közjogi Szemle*, 2010/2. , 8.

¹¹⁰ 1989. évi XXXI. törvény

¹¹¹ WIENER GYÖRGY: A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményeinek kiépülése és működése, *Jogtudományi Közlöny*, 2008/12. (december), 575-576.

¹¹² Pl. az 1989. évi XXXI. tv. 38. § (1) a minisztériumok felsorolásáról szóló törvény elfogadását kétharmados felhatalmazáshoz kötötte.

vétó intézményén kívül a kormány helyzetét gyengítette, hogy a miniszterelnök csak egyfajta testületvezetői, *primus inter pares* szerepet töltött be a kormányon belül,¹¹³ a minisztereket a kormányfő javaslatára az országgyűlés választotta,¹¹⁴ és a parlament bizalomvesztése esetén egyenként is leválthatta a kormánytagokat.¹¹⁵

Az ún. Antall- Tölgyessy paktumot véglegesítő júniusi alkotmánymódosítás¹¹⁶ már a kormányozhatatlanság elkerülésének szándékával született, az '89-es alkotmányrevízióval ellenkező előjellel. Ez a szűkítette a kisebbségi vétó alkalmazásának terepét jelentő kétharmados törvények körét. A miniszterelnök helyzetét jelentősen megerősítette, és az egész kormányformát a német kancellári modell felé mozdította el a konstruktív bizalmatlansági indítvány jogintézményének bevezetése és a miniszterek parlament általi leválthatóságának eltörlése.¹¹⁷ Ezzel a miniszteri reszortelv jelentősége csökkent, kormány tagjai kizárólag a miniszterelnöknek, és nem a parlamentnek tartoznak politikai felelősséggel. A kormánnyal szembeni felelősségre vonást az Országgyűlés ezután kizárólag a miniszterelnökön keresztül gyakorolhatja.¹¹⁸

A régi Alkotmány a kormány megalakulását a köztársasági elnök által javasolt miniszterelnök-jelölt által benyújtott kormányprogram elfogadásához kötötte.¹¹⁹ A kormányalakítás módját többen bírálták,¹²⁰ mivel a kormányprogram beterjesztésének és vitájának pillanatában a beterjesztő még csak kormányfő-jelölt, a kormány pedig nem lépett hivatalba. Az Alaptörvény a miniszterelnök megválasztását nem köti a kormányprogram elfogadásához.¹²¹ Ezzel nemcsak a kormányprogram közjogi természete, hanem a végrehajtó hatalom a törvényhozásnak való alárendelése is megszűnik (a kabinet megalakulását tekintve).¹²²

A magyar közjogi rendszerben egyértelműen a miniszterelnöki elv a kiemelkedő, a miniszterelnöknek van kormánya és nem fordítva, a kormánytagok a miniszterelnöknek alárendeltek, ám az utasítási jog szabályozása nem egyértelmű. Az erősen centralizált kormányban a kormányfő hatalma a brit miniszterelnöknél gyengébb, a német kancellárnál

¹¹³ MÜLLER (2002): i. m. 353.

¹¹⁴ 1989. évi XXXI. tv. 20. §

¹¹⁵ WIENER (2008): i. m. 581.

¹¹⁶ Az Alkotmányt módosító 1990. évi XL. tv.

¹¹⁷ Ld. az 1989-es alkotmányreform (1989. évi XXXI. törvény) korrekciójaként felfogható, alkotmánymódosító 1990. évi XXIX. és 1990. évi XL. törvényt.

¹¹⁸ CSERNY ÁKOS: A miniszter alkotmányos jogi felelőssége az európai országokban, *Közjogi Szemle*, 2009/4, 19-24.

¹¹⁹ Alk. 33. § (3)-(4) bek.

¹²⁰ KILÉNYI - HAJAS (szerk.): i. m. 170-171.

¹²¹ Alaptörvény 16. cikk, (3) – (9). bek.

¹²² MÜLLER (2011): i. m. , 61.

valamelyest erősebb, de hozzá hasonlóan közepesen erős hatalommal rendelkezik.¹²³ A miniszterelnök kormányon belüli primátusát több tényező is jellemzi. Az Alaptörvény a kormány ügyrendjével kapcsolatban rögzíti, hogy a miniszterelnök vezeti a kormány üléseit, és más személyek közreműködésével a kormányfő gondoskodik a kormány rendeleteinek és a határozatainak végrehajtásáról. A miniszterelnök a kormány tagjai feletti kontrollját biztosítja, hogy ő jogosult a politikai államtitkárok (2006-tól az egész államtitkári kar) kinevezésére és felmentésére. A miniszterelnök akár szabályozatlan utasítási jogköre a gyakorlatban korlátlanul érvényesült, a miniszterek beszámoltatásának lehetőségéről pedig a kormány ügyrendje határozik. A 2006-ban elfogadott státustörvény¹²⁴ jelentősen bővítette a miniszterelnök szerveztirányítási hatásköreit, és rendelkezett az utasítási jogról, még ha félresikerült formában is. Jogforrási szempontból a miniszteri és miniszterelnöki rendeletek egy szinten helyezkednek el, ám a kormány ügyrendje által szabályozott módon a miniszterelnöknek külön felhatalmazással és utólagos jóváhagyással, vagy pedig meghatározott ügyfajtákban, valamint rendkívüli esetben megengedik kormányrendeletek és határozatok hozatalát a kormányülések között, tehát azokon kívül is.¹²⁵ A kivételesség hangsúlyozása ellenére rendszeresen alkalmazásra kerül ez az eszköz. A miniszterelnök a parlamenti többségre támaszkodva bármikor módosíthatja a kormány szerkezetét, új főhatóságokat és központi hivatalokat állíthat fel és szüntethet meg, feladat és hatásköröket, miniszteri reszortokat telepíthet át egyik kormánytagtól egy másik részére. A kormányfőnek lehetősége van bizonyos, általa kiemelt ítélt ágazatokat (pl. turizmus, egyházi ügyek) kiemelni a miniszteriális reszortból, és a Miniszterelnöki Hivatal egésze alatt működő (politikai) államtitkárhoz, kormánybiztoshoz, tárca nélküli miniszterhez telepíteni.

A fentiekből következően fontos a 2010-es megszüntetéséig a kormányzati munka, belső konzultáció és döntés-előkészítés centrumaként¹²⁶ megjelenő Miniszterelnöki Hivatal (MeH) felépítésének, kormányon belül elfoglalt helyének, és a többi minisztériummal való, sajátosan hierarchikus viszonyának tárgyalása. A MeH- hez hasonló kiemelt pozícióval csak a Pénzügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium rendelkezett bizonyos kormányzati ciklusokban.¹²⁷ A MeH felépítése, szervezete nem hasonlított egyetlen másik minisztériumhoz sem. A Miniszterelnöki Hivatal egész fennállása alatt nem képezett egységes szervezetet, és összetettségét az egyes kormányok alatt folyamatosan bővülő feladatköre egyre tovább

¹²³ MÜLLER GYÖRGY: A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990-2009), *Közjogi Szemle*, 2010/1, 34.

¹²⁴ 2006. évi LVII. tv.

¹²⁵ 1088/1994 Korm. határozat, 77. pont. Ld. KILÉNYI- HAJAS (szerk.): i. m. 175-176.

¹²⁶ VADÁL (2011): i. m. 75.

¹²⁷ GOMBÁR (szerk.): i. m. 89.

növelte. Az egység hiányának oka, hogy míg a MeH belső szervezeti egységei feletti felügyeletet a Hivatal vezető miniszter vagy közigazgatási államtitkár gyakorolja, addig léteznek olyan más szervezeti egységek, amelyek a MeH.-en belül önállóan működnek és nem tartoznak a MeH vezetőjének irányítása alá.¹²⁸ A Miniszterelnöki Hivatal 1998-ig közigazgatási államtitkár vezette, mely azért nem volt szerencsés, mert a MeH vezetőjének a szakmaiakon túl jellemzően politikai feladatokat is el kell látnia. A Horn-kormány által 1997-ben elfogadott, a kormány tagjainak és államtitkárainak jogállását szabályozó törvény lehetővé tette a MeH miniszteri szintű vezetését, mely az első Orbán-kormány hivatalba lépésétől (1998) kezdve a Hivatal kibővült feladatai és felértékelődése miatt szükségessé vált.¹²⁹

A MeH a mindenkori kormányfő munkaszervezete volt, mely a Minisztertanács Hivatalából alakult ki a rendszerváltás után. Nem számított minisztériumnak, így az Alkotmány nem is nevesítette, létrehozatalának gyakorlati okai voltak, elsősorban a kormányzati munka összefogása.¹³⁰

Azon kormányzati átalakítások, melyek a MeH fennállásának két évtizede alatt a Hivatal stratégia központtá fejlesztését, a kormányzati apparátus összetartását és a minisztériumokat koordináló szerepének erősítését irányozták elő, helyes lépéseknek bizonyultak.¹³¹ Amikor azonban politikai célzattal a MeH szervezetétől idegen szakigazgatási feladatokat vontak hatáskörébe kormánybiztosok, tárca nélküli miniszterek, politikai, majd szakállamtitkárok kinevezése által,¹³² az a Hivatal szervezetének túlbonyolításával, az irányítás, kormányzati koordináció és az egész központi végrehajtás komoly elnehezülésével járt együtt.¹³³ Ennek jele volt, hogy a fontosabb területekért felelős tárca nélküli miniszterek esetenként saját politikai államtitkárral is rendelkeztek.¹³⁴

A MeH-be tagozódva működött a Miniszterelnökség létrejöttéig a kormányfő személyes munkaszervezete, tanácsadó testülete. Ennek szervezeti keretét a Miniszterelnöki Kabinetiroda jelentette, a miniszterelnök kabinetfőnökének közvetlen irányítása alatt, aki politikai államtitkári beosztással rendelkezett. A Miniszterelnöki Kabinetirodán kívül közvetlenül a miniszterelnök felügyelete alatt működött a Miniszterelnöki Titkárság.

¹²⁸ KILÉNYI - HAJAS (szerk.): i. m. 190.

¹²⁹ GOMBÁR (szerk.): i. m. 28.

¹³⁰ VADÁL: i. m. 75-76.

¹³¹ Pl. a kormányzati személyzetpolitikáért felelős államtitkár pozíciója a második Gyurcsány-kormányban

¹³² Pl. a kormányzati infokommunikációs államtitkár rendszeridegen volt a MeH feladatától a Bajnai-kormányban.

¹³³ MÜLLER (2010a): i. m. 35-39.

¹³⁴ PETRÉTEI: i. m. 128.

Az Antall-kormánytól kezdve a MeH-hez tartoznak a kormányzati kommunikáció ügyei. Ezt változóan a kormányzóvivői irodával és a miniszterelnöki sajtóirodával együttes, máskor attól elkülönült szervezet lát el.¹³⁵ A Horn-kormány alatt a MeH-et vezető mindenkori közigazgatási államtitkár közvetlenül irányította a kormányzati kommunikációt, olyannyira, hogy a ciklus nagy részében a kormányzóvivői feladatokat is ő látta el.¹³⁶ 1998-tól kezdődően önálló intézménnyé vált a kormányzóvivői tisztség, az egész kormányzati kommunikációt pedig a miniszternek alárendelt politikai államtitkár felügyelte.

Más minisztériumokhoz hasonlóan a MeH-nek is vannak funkcionális egységei, melyek az egész minisztériumi, kormányzati struktúrát kiszolgálják, és foglalkoznak a személyügyektől kezdve az informatikai háttér kiépítésén át a pénzügyi és számviteli feladatok ellátásáig. 2006-tól kezdődő ciklusban ilyen volt például a *Központi Szolgáltatási Főigazgatóság* vagy a *Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ*.¹³⁷

A MeH fontos tevékenységei közé tartozott a törvény-előkészítés és kodifikáció, melyet az igazságügyért felelős minisztériummal együttesen végzett. Ezen célok megvalósításáért a MeH közigazgatási, szakértői apparátusa dolgozik, melyet a közigazgatási államtitkár felügyelt 2006-ig. A MeH jogi apparátusa döntően a Jogi és Közigazgatási Titkárság, valamint a kormány és az országgyűlés munkájának összehangolásáért felelős Parlamenti Titkárságon belül végezte munkáját, melyet a MeH jogi helyettes államtitkára vezetett, aki 1998-tól a az említett jogi apparátust szervezeti keretbe foglaló Kormányiroda vezetője is volt.¹³⁸ A jogi helyettes államtitkár közvetlenül, főosztályvezető nélkül irányította a kormányzati adminisztrációban, egyeztetésben, és a kormányülések előkészítésében kulcsszerepet játszó Jogi és Közigazgatási Titkárságot, a MeH közigazgatási államtitkárával együtt részt vett a kormányülések szakmai előkészítésében, melynek tanácskozási joggal mindketten állandó meghívottai voltak. Emellett állandó résztvevője volt a közigazgatási államtitkári értekezleteknek, melyet a MeH közigazgatási államtitkárának távollétében maga vezetett, valamint felelős volt a kormány és a parlament közötti egyeztetések koordinálásáért is.

¹³⁵ KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 134.

¹³⁶ MÜLLER (2008): i. m. 78. o.

¹³⁷ KILÉNYI - HAJAS (szerk.): i. m. 195.

¹³⁸ MÜLLER (2008): i. m. 40.

A kormány testület működésének legfontosabb fóruma a kormányülés, melyet az Alkotmány is kiemel,¹³⁹ általában heti rendszerességgel van megtartva, és a kormányrendeletek és határozatok meghozatalának formális helyszíne.¹⁴⁰ Az Antall-kormány még klasszikus kabinetkormányzást valósított meg, ahol a kormányülés még érdemi viták színhelye volt, és a kormánytagok szabadon kifejtették véleményüket. A rendszerváltás után megalakult Antall-kormányt az iskolatársak kormányaként is jellemezték,¹⁴¹ melynek tagjai nagyrészt nem voltak professzionális politikusok.¹⁴² A Horn-kabinet kormányülései egy bürokratizált hivatali értekezlet benyomását keltették szigorú napirenddel és írásos előterjesztésekkel, mely annak volt köszönhető, hogy a miniszterek nagy része a Kádár-korszak állampárti hivatalaiban szocializálódott. A kormányülések jelentősége az első Orbán-kormány hivatalba lépése után tovább csökkent, szerepe a kormány kabinetjeiben és a kormánytagok informális találkozóin meghozott érdemi döntések formális elfogadására csökkent.¹⁴³ A kormány testületi működését jelentősen befolyásolja tagjainak rekrutációja is. Amennyiben egy kormányban a politikai háttérrel nem rendelkező, a miniszterelnöknek jobban kiszolgáltatott szakminiszterek ülnek, úgy a viták lehetősége is jóval kevesebb, mint az erős pártbeli befolyással rendelkező politikus miniszterek esetében.¹⁴⁴ Az egyenként történő, ún. pozitív szavazásra csak rendkívül ritkán, éles viták és nyílt személyi ellentétek miatt kerül sor. Rendszerint a miniszterelnök mondja ki a végső döntést, a vita összefoglalása és a meghatározó elemeinek kiemelése után.¹⁴⁵ Ezt hívják ún. negatív szavazásnak, mely a kormány döntéshozatalának leginkább gyakorolt formája.¹⁴⁶ A kormányülések napirendjét és az egyes napirendi pontok sorrendjét a miniszterelnök határozza meg.

A kormányülések érdemi előkészítésében döntő szerepet töltött be a MeH közigazgatási államtitkára által vezetett közigazgatási államtitkári értekezlet 1991-től 2006-ig, majd a közigazgatási államtitkári cím 2010-es visszaállításától kezdve¹⁴⁷ napjainkban is.¹⁴⁸ Az

¹³⁹ Alkotmány 37. § (1), ld. bővebben JAKAB (szerk.): i. m. 1370.

¹⁴⁰ MÜLLER (2008): i. m. 201.

¹⁴¹ SZENTE ZOLTÁN: Politika és közigazgatás metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990 – 1998, *Századvég Új Folyam*, 13. szám, 1999

¹⁴² VÁNYI ÉVA: Szakma és politika. politikai vezetők a közigazgatásban, 1990-2006 In ILONSZKI GABRIELLA (szerk.): *Szakértők és pártemberek – Kormányzati elit Magyarországon 1848-2010*, Budapest: Akadémiai kiadó, 2011, 224.

¹⁴³ KÖRÖSÉNYI (2001): i. m. 24.

¹⁴⁴ VÁNYI ÉVA: i. m. 214-220.

¹⁴⁵ 1088/1994 Korm. határozat a kormány ügyrendjéről, 68. pont szerint, a 67. pont szerint azonban ez csak testület döntéseinek deklaratív kihirdetése, ld. bővebben KILÉNYI-HAJAS (szerk.): i. m. 174.

¹⁴⁶ KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 107. o.

¹⁴⁷ Ld. 1144/2010. (VII.7) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

¹⁴⁸ Jelenleg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) közigazgatási államtitkára vezeti ezeket az értekezleteket, és a korábbi MeH közigazgatási államtitkárához hasonlóan ő is jelen van a kormányüléseken.

értekezlet tagjai a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, a MeH, majd a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) döntés-előkészítésben fontos szerepet játszó helyettes államtitkárai, valamint esetenként egyes kormányhivatalok meghívott vezetői.¹⁴⁹ Az értekezlet szerepe a döntés-előkészítésben az, hogy közigazgatási szempontból értékelje a minisztériumok előterjesztéseit, 2010-től a kormánybiztosok előterjesztéseit és a szakmai vitát lezárva a kormányüléseken csak politikai vita folyjék. A közigazgatási államtitkárok megbeszélése egyben belső konzultációs fórumként is szolgál, és pótolja a minisztériumok között hiányzó szakmai koordinációt. Az értekezlet egyfajta szűrő szerepet is betölt, az általa szakszerűtlennek ítélt döntéstervezetek általában nem kerülnek a kormány elé.¹⁵⁰

Kormányrendelet felhatalmazásával egy kormányzati ciklus elején kormánybizottságok alakíthatók több tárca által folyamatosan végzendő, együttműködést igénylő feladatok koordinálására. Tagjai lehetnek miniszterek, államtitkárok, rendvédelmi szervek és kormányhivatalok vezetői. A 2006-os státustörvény, más néven KÁsztv. óta azonban csak ún. tárcaközi kormánybizottságok működhetnek, melynek feladata konkrét összkormányzati ügyek megoldása. Ezeket meghatározott időre kormányhatározat állítja fel, megállapítva a bizottság tagjait, feladatait és azok elvégzésének határidejét. Tagjai államtitkárok, helyettes államtitkárok lehetnek.¹⁵¹ 2006 után ilyen szervezet volt megszüntetéséig az Államreform Bizottság. A kormánybizottságok 2006-os KÁsztv.-ig szabályozatlan jogi háttére ellenére a kormányzatok fontosnak tartották, hogy a kormánybizottságok ne rendelkezzenek a kormány egyes hatásköreivel, és ne írassák felül annak döntéseit.¹⁵²

A kormány mellett folyamatosan működő, annak döntéseit politikailag, szakmapolitikailag előkészítő általános szervezeti formákat a kormány kabinetjeinek nevezzük. A kabinetek az előterjesztéseket átdolgozásra visszaküldhetik a beterjesztőnek, meghatározhatják a döntés-előkészítés kritériumait és lerendelhetik a további egyeztetést az előterjesztésekről. Ekképpen a kabinetek a közigazgatási államtitkári értekezlethez hasonlóan egyfajta szűrőfunkcióval rendelkeznek, csak nem általános jelleggel, hanem saját szakterületükön. A kabinetvezetői tisztség ténylegesen kiemelt pozícióhoz juttatja a minisztereket más kormánytagokkal szemben. A kabinetek működését korábban csak kormányhatározatok szabályozták, ez a KÁsztv.-vel változott meg. Az egyes kabinetet

¹⁴⁹ MÜLLER (2011): i. m. 104-105.

¹⁵⁰ VADÁL: i. m. 74-75.

¹⁵¹ SOMOGYVÁRI ISTVÁN: Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére in ÁGH ATTILA-SOMOGYVÁRI ISTVÁN (szerk.): *A közigazgatási reform új perspektívái*, Budapest: Új Mandátum Kiadó, 2006, 42.

¹⁵² KILÉNYI - HAJAS (szerk.): i. m. 186.

miniszterek, vagy pedig a miniszterelnök vezeti, elnevezésük és összetételük kormányonként változó, tagjai csak miniszterek lehetnek, akiket a politikai államtitkárok helyettesítenek távollétükben. A jelenlegit leszámítva eddig minden kormányban működött egy Gazdasági, valamint egy Nemzetbiztonsági Kabinet.¹⁵³ Az első Gyurcsány-kormány kivételével pedig létezett a koalíciós szempontokat is megjelenítő, a kormányzati politika stratégiai kérdéseit megtárgyaló „csúcskabinetként” a kormánykabinet, amit maga a miniszterelnök vezetett.¹⁵⁴

VII. Kormányzati reformok (1998, 2006), azok hatásai és a központi közigazgatás szervezetének irányítása

Mindkét átfogó reformnak hasonló volt a célkitűzése: a kormány mozgásterének és a miniszterelnök közjogi jogosítványainak bővítése a rendszerváltáskor kiépített, szokatlanul erős ellensúlyokkal teli, a radikális hatalommegosztást intézményesítő rendszerrel szemben.

A kormánystruktúra első érdemi módosítására 1998-ban, az első Orbán-kormány hivatalba lépésekor került sor. Az intézményi reformok mellett a miniszterelnök csak tőle függő, szakértő miniszterek kinevezésével erősítette meg a kormányzat belüli tekintélyét, ezt növelte a minden elképzelését támogató hűséges „mameluk” frakció és a neokorporatív struktúrák sikeres megtörése.¹⁵⁵ Átszervezték a miniszteriális struktúrát, egyszerűsítésre került az egész kabinetrendszer. A Pénzügyminisztérium kormányon belüli kiemelt helyzetének gyengítése érdekében két éves költségvetést fogadtak el, létrehozták a Gazdasági Minisztériumot, a gazdasági minisztert helyezték a pénzügyminiszter helyére a gazdasági kabinet élén.

A kormánypolitika hatékonyabb koordinációja érdekében került sor „a kormányzás zászlóshajójává”¹⁵⁶ előlépő MeH megerősítésére és átszervezésére. A MeH megnövekedett jelentősége megnyilvánult abban, hogy vezetését miniszter, a sajtóban elterjedt néven kancelláriaminiszter vette át,¹⁵⁷ aki a kormány második emberévé lépett elő, és a kormányfő őt bízta meg helyettesítésével.¹⁵⁸ A jogi apparátust a Kormányiroda szervezetében egységesítették, amit a jogi helyettes államtitkár irányítása alá helyeztek. Új politikai

¹⁵³ VADÁL: i. m. 65-68.

¹⁵⁴ MÜLLER (2011): i. m. 39-40.

¹⁵⁵ KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 135.

¹⁵⁶ A mondás Stumpf Istvántól, a MeH-et 1998-2002 között vezető „kancelláriaminisztertől” származik, aki a Századvég Alapítvány elnökeként az átalakítási javaslat egyik fő kidolgozója volt.

¹⁵⁷ KILÉNYI - HAJAS (szerk.): i. m. 189.

¹⁵⁸ MÜLLER (2002): i. m. 355.

államtitkárságokat hoztak létre, a politikai kormányzás nagyobb hatékonysága érdekében a kormányzati hírközlést centralizálva új kommunikációs részlegek jöttek létre. A MeH hivatalos feladatává lépett elő a kormányzás stratégiai tervezése, melyet a Stratégiai Elemző Központ végzett. A legjelentősebb változást mégis az Antall-kormány idején már egyszer bevezetésre került, ám később elhalt Kormányzati Referatúrák újbóli felállítása jelentette, melynek felügyeletét a MeH közigazgatási államtitkárára, irányítását pedig egy helyettes államtitkárra bízta, aki azonos szintre került a Kormányirodát vezető jogi helyettes államtitkárral. A tükörreferatúra kifejezés a német „Spiegelreferat” kifejezés szó szerinti fordításából származik, mely a német Szövetségi Kancellári Hivatal hasonló funkciójú szervezeti egységét jelöli, melynek munkaszervezési rendje szolgált példaként a magyar változathoz.¹⁵⁹ A körülbelül 30 fővel és 5 referatúrával¹⁶⁰ rendelkező rendszer feladata volt a referensek által képviselni a Miniszterelnöki Hivatalt az adott szaktárcával történő egyeztetésen, emellett pedig a referatúrák látták át a rájuk bízott ágazatok szakmapolitikai felügyeletét a minisztériumok munkájának ellenőrzésén keresztül. A Kormányirodába tömörült jogi apparátus és a szakpolitikát képviselő referatúrák közötti bonyolult egyeztetési mechanizmuson keresztüli együttműködés összecsiszolása elég nehezen ment, de végül sikerült. A referatúrarendszert politikai és szakmai részről kemény bírálatok érték, hogy a miniszterelnök meghosszabbított karjaként túlzott hatalomkoncentráció eszközét szolgálták a miniszteri reszortok és önállóság rovására. A referatúrarendszerrel valójában megtörtént a MeH alkalmasabbá tétele politikai centrum szerepköréhez, és hozzáigazítása a kormányfő jogállásához.¹⁶¹ A referatúrák új elnevezéssel, némileg módosított funkciókkal és átszervezett struktúrában, a 2002-es kormányváltás után is fennmaradtak.

A 2006-os kormányzati reform elméleti háttérét egyrészt egy sajátosan technokrata és menedzseralista felfogás képezte, mely a közigazgatást és a kormányzást a céges működéshez hasonlatosan fogja fel. Ennek az elképzelésnek a vadhajtása a vállalati működést az államra szolgáian adaptáló New Public Management (NPM), melynek alkalmazása Új-Zélandon a gyakorlatban is megbukott.¹⁶² Másrészt megjelent a végrehajtó hatalom, és azon belül is a miniszterelnöki pozícióval járó közjogi jogosítványok erősítésének igénye. A reformot pártolók a radikális hatalommegosztást intézményesítő jogállamból hiányolták a

¹⁵⁹ MÜLLER (2008): i. m. 52.

¹⁶⁰ A referatúrák: külügyi és honvédelmi; társadalompolitikai; pénzügyi és gazdasági; belügyi és igazságügyi valamint az agrárgazdasági, környezetvédelmi és infrastrukturális.

¹⁶¹ MÜLLER (2008): i. m. 57.

¹⁶² VASS LÁSZLÓ: A politika és közigazgatás viszonya, *Politikatudományi Szemle*, 2010/3. , 79.

hatékonyságot, és annak a jogszerűség melletti erőteljes megjelenítését szorgalmazták.¹⁶³ A közigazgatás átalakításának előkészítése már 2004-ben, a Medgyessy-kabinet végnapjai idején elkezdődött Sárközy Tamás kormánybiztosi kinevezésével. Érdeemes megemlíteni Somogyvári István a központi kormányzat átalakítására tett javaslatát.¹⁶⁴ Az előkészítésben részt vett a Magyar Közigazgatási Intézet is,¹⁶⁵ a folyamat koordinálásában és ellenőrzésében pedig az Államreform Bizottság, és a Rozgonyi Tamás vezette szociológusokból álló kutatócsoport. Mégis az átfogó előkészítés dacára, talán az ellentétes álláspontok, és a koncepció hiányát néhol kitöltő lózungok miatt ez a kormányzati átalakítás nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket.

A kormányváltáskor szokásos léptékű minisztériumi átszervezéseknél jóval nagyobb volumenű volt az 1848 óta minden kormányban létező Belügyminisztérium megszüntetése, ennek részeként a teljes rendészeti szakágazatnak az Igazságügyi Minisztériumhoz való hozzákapcsolása. Az igazságügyi és rendészeti ágazat egy tárcánál való egyesítése elhibázott volt, erről később ritka szakmai konszenzus alakult ki.¹⁶⁶ Fontos újításként érintette a kormányzati rendszert, hogy az államreformot és fejlesztéspolitikát¹⁶⁷ kiemelték a miniszteriális struktúrából, és a miniszterelnök közvetlen alárendeltségébe tartozó kormánybiztosokhoz telepítették. Ezzel sérült a miniszteri felelősség elve, és megszűnt a parlamenti ellenőrzés lehetősége e területeken.

Az eddig más-más minisztériumokhoz tartozó szolgáltató-ellátó szervek összevonásával és a személyügyi igazgatás centralizálásával,¹⁶⁸ csökkentették a miniszterek szerepét, a kormányfő befolyásának egyidejű növelésével.¹⁶⁹

A MeH szervezetének második nagy átalakítására 2006-ban került sor. Tovább nőtt a MeH és az azt vezető miniszter befolyása, mely a kormány munkaszervezete helyett a miniszterelnök munkaszervezetként lett meghatározva. Gond volt, hogy 2006-ban a MeH-hez újabb ágazati feladatkörök kerültek, így szervezete túlméretezetté vált, viszont a KÁSzvt. rendelkezései limitálták az egy minisztériumhoz kinevezhető államtitkárok, és a

¹⁶³ SÁRKÖZY (2006): i. m. 55.

¹⁶⁴ Ld. bővebben SOMOGYVÁRI In ÁGH - SOMOGYVÁRI (szerk.): i. m.

¹⁶⁵ 2006-tól *Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ* néven, 2010-től *Nemzeti Közigazgatási Intézet* elnevezéssel működik

¹⁶⁶ Ld. PELLE JÁNOS: Nem tragédia a lemondás- Interjú Bárándy Péterrel, *HVG.hu*, Vélemény rovat, 2008. május 14. (http://m.hvg.hu/velemeney/20080514_barandy_gyurcsany_valasztas)

¹⁶⁷ A második Gyurcsány-kormány hivatalba lépése után a közigazgatás átalakításáért az Államreform Bizottság, az EU-s pénzforrások kezeléséért és elosztásának koordinálásért pedig a nemzeti Fejlesztési Ügynökség lett felelős.

¹⁶⁸ Ezt a Kormányzati Személyügyi Központ végezte.

¹⁶⁹ KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 137. o.

kormánybiztosok számát. A kormány önmagán való takarékoskodását szemléltetni kívánó lépés így több területen is krónikus „államtitkárhányhoz” vezetett.¹⁷⁰ Megszűnt a korábban jól működő Kormányiroda, és az eddigi jogi helyettes államtitkárt¹⁷¹ egy szakállamtitkár váltotta. A KÁSZtv. 2006 őszi módosítása¹⁷² a törvényi szinten lévő államigazgatási szervek tekintetében visszaadta a szervezetalakítás szabadságát. A törvénymódosítás emellett a koncepció szellemétől elütő elvtelen kivételként lehetővé tette, hogy a MeH államtitkárainak számát a korábbi négyről tíz főre emeljék. Az államtitkári létszámkhiány orvoslása helyett azonban a MeH szervezetében működő Fejlesztéspolitikai Irányító Testület alelnökének és négy másik tagjának államtitkári kinevezésére került sor, melynek tényleges szerepe már partvonalra szorult politikusok pozícióhoz juttatása volt.¹⁷³

A 2006-os átalakítások nem érintették a MeH - hez tartozó, a koalíciós együttműködésért felelős államtitkár pozícióját, aki az SZDSZ, mint koalíciós párt érdekeinek képviselőjéért volt felelős. Ez az államtitkár szerepéből adódóan már-már kormánytagnak számított, részt vett a kormány és az Államreform Bizottság ülésein, tagja volt a kormánykabinetnek,¹⁷⁴ így nehezen volt beilleszthető a MeH szervezetrendszerébe.¹⁷⁵

A miniszterelnök közjogi jogosítványainak további erősítését is magában foglalta a 2006-os kormányzati reform. A KÁSZtv. és a többször módosított kormány ügyrend következtében egyrészt sérült a kormány testületi szerepköre és a testületi elv, másrészt pedig háttérbe szorult a reszortelv, a miniszteri önállóság.¹⁷⁶ A KÁSZtv. rendelkezései szerint a miniszterelnök kezébe került az államtitkári kar, és a szakállamtitkárok¹⁷⁷ kinevezése. Az is megkérdőjelezhető, hogy a miniszterelnök és a kormány tagjainak viszonyát, feladatkörét az Alkotmány helyett illetve azzal ellentétes szellemben a KÁSZtv. szabályozta.¹⁷⁸ A miniszterek szerepének további csökkenését mutatja, hogy ezután a korábbi javaslatétel helyett már csak véleményezési joguk maradt az államtitkárok személyét illetően, a szakállamtitkároknál pedig a korábbi miniszteri kinevezési jog a javaslatételre korlátozódott. A KÁSZtv. olyan szervezetirányítási jogköröket adott a miniszterelnök kezébe, amelyeket a korábbi szabályozás szerint a kormány gyakorolt. Ezután a kormányfő hagyta jóvá a minisztériumok

¹⁷⁰ MÜLLER (2008): i. m. 62.

¹⁷¹ Müller György tizenhat éven át (1990-2006) volt a MeH jogi helyettes államtitkára.

¹⁷² 2006. évi CIX. tv. a kormányzati szervezetalkítással összefüggő egyes kérdésekről

¹⁷³ MÜLLER (2008): i. m. 294.

¹⁷⁴ U. o. 296.

¹⁷⁵ MÜLLER (2010a): i. m. 39.

¹⁷⁶ MÜLLER GYÖRGY: A kormányzati rendszer átalakítása 2006-ban, *Közjogi Szemle*, 2009. június, 12.

¹⁷⁷ A korábbi rendszerben és 2010-től újra helyettes államtitkárok.

¹⁷⁸ MÜLLER (2009): i. m. 13. o.

Szervezeti és Működési Szabályzatát (SzMSz),¹⁷⁹ és döntött a minisztériumi létszámkeretről, ő nevezi ki a kormányhivatalok vezetőit és dönt az azokat felügyelő minisztériumokról.¹⁸⁰ Ezek még indokolható centralizációs lépések, ám a kormánybiztosok kormányfői általi irányítása, akiket a miniszterek terhére szervezetirányítási jogkörökkel is felruházhat, már túlzásnak tekinthető.¹⁸¹ Az operatív fejlesztési programokat irányító öt szervezet közül négyet beolvasztottak a MeH-be. A KÁSzvtv. megfogalmazta a kormányfő irányító szerepét, és azt, hogy a kormány tagjai neki hierarchikusan alárendelődnek. Ezt annak kimondásával tette meg, hogy a miniszterek a miniszterelnök által meghatározott kormányprogram és politikai irányvonal keretei között tevékenykedhetnek.¹⁸² Az egész KÁSzvtv. legproblematisabb pontja¹⁸³ szerint a miniszterelnök *sui generis*, másokat meg nem illető utasításkiadási joggal rendelkezik a kormány tagjai és egyéb szerveinek vezetői irányába.¹⁸⁴ Ezt normatív utasítás formájában teheti meg. Ez felesleges, mert a miniszterelnök informálisan korábban is adhatott utasításokat a miniszterek számára, amiket ez után csak *normatív utasítás* formájában tehetett meg. A normatív utasítás jogintézménye¹⁸⁵ nem állta ki az alkotmányosság próbáját.¹⁸⁶

Az egész KÁSzvtv. legtöbbet bírált lépése a politika és a közigazgatás duális viszonyának megszüntetése volt, mely együtt járt a depolitizált közigazgatás rendszerváltás óta politikai konszenzus által övezett eszményének kiiktatásával. A köztisztviselők jogállását szabályozó, még az Antall-kormány által elfogadott törvény¹⁸⁷ régiós összehasonlításban, összevetve kiemelkedően fejlett és jogállami volt.¹⁸⁸ Tény, hogy az eszmény a valóságban nem működött, a szakmai vezetést jelentő közigazgatási államtitkári és helyettes államtitkári pozíciókat néhány kivételtől eltekintve a kormányváltáskor rendszerint újraosztották.¹⁸⁹ A 90'-es évek végére átalakult a politikai rendszer logikája,¹⁹⁰ és a törvényi rendelkezések nem tudták megvédeni a depolitizált közigazgatás eszményét, a politikai alapon kinevezett,

¹⁷⁹ 2006 évi LVII. tv. (KÁSzvtv.) 65. és 72. §

¹⁸⁰ KÁSzvtv. 71-72. §

¹⁸¹ MÜLLER (2009): i. m. 13.

¹⁸² KÁSzvtv. 28. § (2)

¹⁸³ KÁSzvtv. 14 §.

¹⁸⁴ KILÉNYI - HAJAS (szerk.): i. m. 176.

¹⁸⁵ Mely ellentétes a testületi elvet megjelenítő Alk. 37. §-al.

¹⁸⁶ A 122/2009. ABH kimondja, hogy a miniszterek nem tartoznak a kormányfő közvetlen irányítása alá, köztük nincsen hierarchikus viszony, ezért a miniszterelnök csak politikai, és nem jogi utasításokat adhat a kormány tagjainak.

¹⁸⁷ 1992. évi XXIII. tv.

¹⁸⁸ VASS: i. m. 73.

¹⁸⁹ MÜLLER (2009): i. m. 10-11.

¹⁹⁰ Az első Orbán-kormánytól kezdve erősödtek meg a politikai szempontok a közigazgatási apparátus vezetőinek kinevezésekor.

igazgatási tapasztalat nélküli „ejtőernyősöktől”.¹⁹¹ Egyes szerzők szerint a teljes szétválasztáson alapuló modell kudarcot vallott,¹⁹² ezért indokolt volt a megváltoztatása, ám annak módját sokszor ők is vitatják. Ez felső szinten a közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetésében, a közigazgatási kar „lefejezésében”,¹⁹³ és a minisztériumi szakapparátus politikai vezetés alá helyezésében nyilvánult meg. A politika és közigazgatás szétválasztását korábban a közigazgatási és politikai államtitkári pozíció kettéosztottsága, és a minisztériumi apparátus közigazgatási államtitkár általi vezetése jelenítette meg. Az új rendszerben a minisztériumi struktúra egységes irányításában a minisztereket a jelző nélküli államtitkárok követték, akik a hierarchiában a közigazgatási államtitkárok helyére kerültek, egy személyben egyesítve a korábbi politikai és közigazgatási államtitkári tisztséget. A korábban, határozatlan időre kinevezett helyettes államtitkárok helyére a kormány mandátumának végéig szóló megbízatással a szakállamtitkárok kerültek. A szakállamtitkári pozíció azonban elődjével ellentétben nem kívánt meg semmilyen közigazgatási szakmai kvalitást, így a helyeket politikusokkal töltötték fel. A minisztériumi főosztályvezetők és főhatóságok vezetői ciklusokon átnyúló határozott időre, hat évre kapták a megbízatásukat.¹⁹⁴ 2007-ban megszüntetésre került a 2001-ben felállított főtisztviselői kar.¹⁹⁵ Azzal, hogy az államtitkári kar hivatali ideje kormányhoz kötötté vált, és a szakállamtitkárok nem számítottak köztisztviselőnek többé, egyrészt jogszabályi elvárássá vált a politikai lojalitás a közigazgatási apparátus számára, másrészt a köztisztviselői kar kontinuitása és az igazgatási pálya kiszámíthatósága megszűnt,¹⁹⁶ ezzel a szakmaiságot, hatékonyságot és jogállami működést egyaránt fontosnak tartó neo-weberiánus modell megdőlt.¹⁹⁷ A korábban a kormányzati döntések előkészítésében jelentős szerepet betöltő közigazgatási államtitkári értekezlet, helyét egy új koordinációs eszköz, a szakmapolitikai egyeztetés vette át, melyet egy a MeH-en belül szervezett munkacsoport irányított, a referatúrarendszernél sikerebben korlátozva a miniszteri önállóságot, egyúttal irányítván a tárcák munkáját.¹⁹⁸

A takarékosági program következtében erőteljesen limitálták a minisztériumi vezetők létszámát, ami működési hiányosságokhoz vezetett. A francia kabinetrendszer irányába tett

¹⁹¹ DUKAI RÉKA: Politika és közigazgatás kapcsolata – különös tekintettel az 1990 utáni időszakra In ILONSKAI GABRIELLA (szerk.): *Szakértők és párteberek – Kormányzati elit Magyarországon 1848-2010*, Budapest: Akadémiai kiadó, 2011, 183.

¹⁹² MÜLLER (2008): i. m. 238-250.

¹⁹³ KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 136.

¹⁹⁴ 2007. évi LXXXIII. tv. 17. § (10)

¹⁹⁵ MÜLLER (2009): i. m. 12.

¹⁹⁶ DUKAI: i. m. 167.

¹⁹⁷ Vass: i. m. 79.

¹⁹⁸ MÜLLER (2010a): i. m. 36.

lépésként a megerősítették a miniszteri kabinetek és kabinetfőnökök helyzetét a minisztériumokon belül. Az irányítási lánc megszakításával a miniszteri kabinetfőnökök jogszabály adta lehetőséget kaptak a főosztályvezetők szakmai tevékenységének koordinálására.¹⁹⁹

Az új kormányzati modell kérészettségét szemlélteti, hogy átalakításra 2007-ban és 2008-ban is sor került. A 2007-es átalakítás a fő oka, hogy a túlméretezett és államtitkárhánnal küzdő MeH nem tudott eleget tenni a tőle elvártaknak. Több kormánybiztos miniszterre lépett elő, két új tárca nélküli miniszter lett kinevezve: Szilvássy György kapta a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását, Draskovics Tibor addigi kormánybiztos pedig a kormányzati igazgatás összehangolásáért lett felelős. Az utóbbi tárca nélküli miniszteri pozícióval megszűnt a MeH-et vezető „kancelláriaminiszter” igazgatási feladatainak jelentős része, hiszen a döntés-előkészítés és végrehajtás a kormányzati igazgatás összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter kezébe került. A MeH részéről tehát két miniszter jelent meg két különböző apparátussal a döntés-előkészítésben és a végrehajtásban. Ez a kétszereplős „összeállítás” rendkívül bonyolulttá tette és megterhelte az egész rendszer működését. Ezt az irracionális helyzetet 2008-ban számolták fel, amikor a kormányzati igazgatásért felelős tárca nélküli miniszter tisztségének megszüntetésével helyreállították a MeH szervezetét. Sor került a főosztályként működő jogi apparátus helyreállítására is Kormányiroda néven, amelynek vezetését a jogi és közigazgatási államtitkár vette át.²⁰⁰

A 2006-os kormányzati átalakításokhoz a szakmai közvélemény nagy része igen kritikusan viszonyult.²⁰¹ Sokan a kormányzati reform hátterében egyfajta bürokráciaellenes élt láttak, erről tanúskodtak a közigazgatási reformkísérlet egyik kidolgozójaként ismert Szetey Gábor bizonyos nyilatkozatai.²⁰² Részben a hivatalnoki réteg ellenállása miatt bukott meg a Szetey által szorgalmazott, a vállalati világból átvett mintákon alapuló köztisztviselők teljesítményértékelési rendszere, melynek kudarca végül elvezetett az államtitkár lemondásához.²⁰³ Müller György, a MeH egykori jogi helyettes államtitkára a változtatást szükségesnek látta, és annak bizonyos elemeit, például a közigazgatási és politikai államtitkári pozíció megosztásának felszámolását támogatta, ám a KÁStv. létrehozatalának körülményeit,²⁰⁴ valamint annak koherencia zavarát bírálta. Felrótta a kormányzati átalakítást

¹⁹⁹ KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 137.

²⁰⁰ Ld. bővebben MÜLLER (2008): i. m. 64-75.

²⁰¹ MÜLLER (2011): i. m. 91-92.

²⁰² Ld. pl. *Mozgó Világ*, 2007/7. (július), 120.

²⁰³ VASS: i. m. 74.

²⁰⁴ MÜLLER (2009): i. m. 10.

kísérő apparátusellenességet is.²⁰⁵ *Tölgyessy Péter* alkotmányjogász szerint a közigazgatás logikája és működése teljesen más, mint a politikai vagy üzleti logika, az állandóság kiemelten fontos, az apparátus nem mérhető le a teljesítményelv alapján. *Tölgyessy* bírálta a minisztériumi struktúra átalakítását ésszerűtlensége miatt, a miniszterelnöki hatalom túlzott megnövelését a minisztériumoktól való hatáskörrelvonásokkal, valamint az államreform és a fejlesztési ügyek kiszervezését a minisztériumi struktúrából.²⁰⁶ Más véleményen volt *Sárközy Tamás* nézetei szerint az állam válságba került, visszamaradt, ezért vállalatvezetési módszerekkel, egy jól működő cég mintájára kell újjászervezni.²⁰⁷ Összességében egyetértett az átalakításokkal, szerinte nem lehet a kormány és a miniszterelnök túlhatalmáról beszélni, ám annak bizonyos lépéseit elhibázottnak tartotta.²⁰⁸ *Stumpf István* szerint reform címén a közigazgatást szétzilálták. Az irányításnak a miniszterelnök kezébe történő centralizációját jól mutatja a minisztériumi kommunikáció központosítása vagy az EU-s fejlesztési pénzek elosztásának áttelepítése a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez, mely a MeH felügyelete alá tartozik.²⁰⁹ *Stumpf* a közigazgatási-politikai vezetés elválasztásán alapuló modell visszaállítását sürgette,²¹⁰ és ezzel egy véleményen voltak a MeH korábbi szocialista vezetői.²¹¹ *Kilényi Géza* a KASztv.-ben a „lopakodó” hatalomkoncentráció eszközét látta, és elemi kodifikációs hibáktól terheltnek tekintette. Kritizálta a normatív utasítás jogalkotástani termékét, és a minisztériumi vezetők számának értelmetlen limitálását.²¹²

VIII. Záró gondolatok

A rendszerváltáskor kialakult, a radikális hatalommegosztásra, a jogállamiság primátusára és a kormányzat ellen jelentős ellensúlyokra épülő közjogi rendszer gátjává vált az 1990 óta hivatalba lépő szinte összes kormány törekvéseinek, így mozgásterük bővítése érdekében folyamatosan törekedtek a kormány számára felállított alkotmányos korlátok lebontására. Ennek egyik legelső megnyilvánulása volt az Antall-Tölgyessy paktumként

²⁰⁵ MÜLLER (2008): i. m. 89-91. és Müller (2009): i. m. 11.

²⁰⁶ Ld. TÖLGYESSY PÉTER: „Halálugrás a jövőbe”, *Népszabadság*, 2006. június 17.

²⁰⁷ Ld. SÁRKÖZY TAMÁS: „Magyarország közszolgáltató részvénytársaság”, *Népszabadság*, 2006. június 10. vagy SÁRKÖZY TAMÁS: A „reszliminisztériumok” alkonya, *Népszabadság*, 2007. január 6.

²⁰⁸ ROZGONYI i. m. 70.

²⁰⁹ Ld. STUMPF ISTVÁN: „Új gyurcsányizmus: régi reformdiktatúra”, *Heti Válasz*, 2006. június 29. vagy STUMPF ISTVÁN: „Megosztott felelőtlenség?”, *Heti Válasz*, 2006. december 21.

²¹⁰ STUMPF ISTVÁN – GELLÉN MÁRTON: A jó kormányzás felé In VEREBÉLYI IMRE – IMRE MIKLÓS (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, Budapest: Századvég Kiadó, 2009, 18.

²¹¹ KISS ELEMÉR: A kielégítő kormányzás akadályai, *Népszabadság Hétvége*, 2009. április 11, 4.

²¹² KILÉNYI - HAJAS (szerk.): i. m. 173. és 179-181.

elhíresült megegyezés az 1990-es választások után a győztes MDF, és az SZDSZ között, mely következtében hazánkban a német kancellári rendszerhez hasonló moderált miniszterelnöki kormányzás alakult ki.²¹³ A kormány szerepét, a miniszterelnöki hatalmat a testületi elv és a miniszteri önállóság rovására tovább növelték az 1998-as, 2006-os, és 2010-es kormányzati reformok. A rendszerváltástól kezdve, de különösen 1998-tól a Miniszterelnöki Hivatal vált (MeH) a kormányfő hatalmi eszközévé, a kormánypolitika centrumává.

Ezzel a közjogi hagyománnyal való radikális szakítást jelentett a 2010-ben hivatalba lépő második Orbán-kabinet felépítése és kormányzati filozófiája. A miniszterelnök-helyettesi tisztség Alkotmányban való rögzítésével megszűnt a kormánytagok formális egyenlősége,²¹⁴ és a korábbi kabinetrendszer helyét egy hierarchikus felépítésű több szintből álló rendszer vette át. Minden eddiginél kevesebb, nyolc miniszter került kinevezésre. Az új felépítés előnye, hogy az összevonásokkal esélyt nyújt a minisztériumi apparátusok és kabinetek létszámának racionalizálására, és esélyt ad az egymással összefüggő szakterületek egységes szemléletben való kezelésére, hátránya pedig az álgazatokká leminősített eddig önálló szakpolitikák leértékelődése. A kormányzati struktúra centralizálása pedig bonyolulttá és nehezen koordinálhatóvá tette egyes minisztériumok²¹⁵ irányítását.²¹⁶ Kritikusai szerint az új kormányzati struktúra nem csökkentette a központi apparátus létszámát, és a kevesebb miniszteri szintű vezetőt a megnövekedett számú államtitkárok ellensúlyozták, az átalakítás bonyolultsága pedig összességében erodálta a kormányzás hatékonyságát.²¹⁷ Az új minisztériumi struktúrán belül a minisztériumok költségvetésének megalkotásán keresztül a kormányon belül kulcspozíciót betöltő, és jelentős befolyással rendelkező Pénzügyminisztérium megszüntetése és beolvasztása a csúcstárcaként működő Nemzetgazdasági Minisztériumba váltotta ki a legélesebb kritikákat a tudományos szakvéleményből²¹⁸ és egyes kormányzati szereplőkből is.²¹⁹

Ezzel együtt megnőtt az államtitkári tisztség súlya, az egyes minisztériumokhoz kinevezett, ágazatokat irányító államtitkárok az angol rendszerben működő junior

²¹³ SCHANDA – TRÓCSÁNYI (szerk.): i. m. 264.

²¹⁴ MÜLLER GYÖRGY: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben, *Közjogi Szemle*, 2010/3, 10-12.

²¹⁵ Ez leginkább a humánpolitikai szakterületeket magában egyesítő Emberi Erőforrás Minisztériumán szembetűnő.

²¹⁶ MÜLLER (2010b): i. m. 15.

²¹⁷ BALOGH ÉVA: Az elszett centralizáció – A központi kormányzat szerkezetének átalakítása In SZIGETVÁRI VIKTOR (szerk.): *A forradalom fogságában – Tanulmánykötet a második Orbán-kormány első évéről*, Budapest: 2011, József Attila Alapítvány, 74-77.

²¹⁸ MÜLLER (2011): i. m. 51.

²¹⁹ Az önálló Pénzügyminisztérium visszaállításának szükségessége mellett érvelt Martonyi János külügyminiszter is egy lapinterjúban, Martonyi: Nem vagyunk nyugatellenesek – a külügyminiszter nemzeti minimumot sürget az ország érdekében, *Nol.hu*, 2012. január 14. (http://nol.hu/kulfold/martonyi__nem_vagyunk_nyugat-ellenesek)

ministerekhez váltak hasonlóvá. A második Orbán-kormányban felszámolták a Miniszterelnöki Hivatal (MeH), melynek a kormányfőhöz kötődő részlegeiből megalakult a miniszterelnök munkaszervezetét ellátó, az egykori Miniszterelnöki Kabinetirodához hasonlítható Miniszterelnökség. A Miniszterelnökség egyben stratégiai központtá kezd válni.²²⁰ A MeH feladatainak másik részét, a kormányzóvivői irodával és a jogi apparátussal együtt, az egyfajta „mamutminisztériumként” működő, a MeH jogutódjaként létrejött²²¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) vette át, melynek helyzetét tovább erősíti, hogy vezetője egyben az általános miniszterelnök-helyettes. A miniszteri reszort eddig ismeretlen korlátozásaként a szakmai kinevezések a helyettes államtitkároktól a minisztériumi főosztályvezetőkön keresztül a kormányhivatalok vezetőiig a KIM-et vezető miniszterhez, pontosabban a KIM közigazgatási államtitkárához kerültek, az államtitkárokat pedig a 2006-os státustörvényhez hasonlóan továbbra is a miniszterelnök nevezi ki. Ezek együttesen egy minden eddiginél jelentősebben centralizált kormányzatra utalnak.²²²

A frissen kinevezett nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes jogi helyzetét tekintve viszont tárca nélküli miniszter.

A magyar közjogi tradícióhoz való visszatérést jelenti a Belügyminisztérium helyreállítása.

A közigazgatás újbóli depolitizálásának szándékát jelzi a közigazgatási államtitkári pozíció visszaállítása, mely a politikai és közigazgatási vezetés újbóli kettéosztását szemlélteti a minisztériumoknál.

A korábbi politikai államtitkárokhoz hasonló feladatkörrel minden tárcánál szolgál egy parlamenti államtitkár. A 2006-os KÁStv.-hez képest új törvény került elfogadásra.²²³ Hangsúlyeltolódás a 2006 előtti megoldáshoz képest, hogy a köztisztviselők karból kiemelt kormánytisztviselők kinevezése határozatlan időre szól, indoklás nélkül felmenthetőek, de végkielégítést már nem kapnak.²²⁴ A kiszámíthatóság irányába hat viszont a köztisztviselői életpályamodell és az apparátus hierarchiájának átlátható volta,²²⁵ ámde a politikailag nagyrészt nem független közigazgatási államtitkári kar miatt kormányváltás esetén valószínűsíthető az igazgatási vezetők kontinuitásán alapuló kormányzati modell ismételt bukása.²²⁶ A kormányzati apparátusban nincsen kiszámítható köztisztviselői életpályamodell,

²²⁰ VASS: i. m. 77.

²²¹ Ld. a 2010. évi XLII. tv.-ben

²²² MÜLLER (2010 b): i. m.12-13.

²²³ 2010. évi XLIII. tv.

²²⁴ MÜLLER (2011): i. m. 100.

²²⁵ VASS: i. m. 77.

²²⁶ MÜLLER (2010 b): i. m. 14.

és a túlzottan gyakori szerkezeti átalakítások, kormányváltást követő létszámleépítések miatt hiányzik egy szakképzett hivatalnoki középréteg, mivel a jól felkészült szakembergárda egyik része nyugdíjba vonult, másik része pedig a rendszerváltás utáni évtizedben átment a versenyszférába. Ez a tendencia a kormányzati intézkedések végrehajtásának minőségére is rányomja bélyegét.²²⁷

Ezzel együtt jár az a tendencia, mely közjogi felfogások szintjén a rendszerváltáskor uralkodó liberális jogállami radikalizmus, és a konszenzusorientált demokrácia koncepciójának megkérdőjeleződését jelenti. Mindezzel párhuzamosan, miközben a radikális (rousseau-ista) demokráciafelfogás megmaradt nem ritkán populista ellenzéki szólamok szintjén, egyidejűleg kelt újra életre a depolitizált-technokrata felfogás, valamint a parlamentáris keretek közötti guvernamentalizmus is. Ezt különösen jól mutatják az első Orbán-, a második Gyurcsány-, és a második Orbán-kormány egyes intézkedései.

Az elmúlt húsz esztendő bebizonyította a nagy közjogi tradícióval rendelkező parlamentáris rendszer életképességét, ezért a prezidenciális és félprezidenciális megoldásokat elvetve az új Alaptörvény is kiáll ezen berendezkedés mellett. Egyes vélemények szerint a miniszterelnök és a közigazgatási tárcát is vezető miniszterelnök-helyettes között kialakított munkamegosztás elmozdulást jelent a francia típusú félprezidenciális rendszer felé,²²⁸ de ez az állítás alkotmányjogi értelemben nem támasztható alá. A magyar parlamentarizmus sajátosságaként példátlanul megnöttek a miniszterelnök közjogi jogosítványai, akinek hatalma ma már nagyobb a német kancellárénál, és a többségi demokrácián alapuló westminsteri parlamentarizmusban meglévő brit miniszterelnöki pozícióhoz közelít.²²⁹ A végrehajtó hatalom megnövekedett jelentősége sem szoríthatja háttérbe azt a tényt, hogy a kiszámítható, alkotmányos és jogállami politikai működés alapvető igénye a közvéleménynek.²³⁰

A 2010-ben hatalomra került Fidesz-KDNP kormány sokat támadott, és bírálói szerint a „fékek és ellensúlyok”²³¹ rendszerének lebontásával járó közjogi átalakításai²³² paradox módon, a jövőre nézve a kétharmados többséggel nem rendelkező kormányok mozgásterét jelentős mértékben szűkítik. A központi költségvetés elfogadásához a Költségvetési Tanács

²²⁷ SÁRKÖZY (2010): i. m. 14.

²²⁸ VADÁL: i. m. 53-54.

²²⁹ KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 139. o.

²³⁰ Ld. BÍRÓ GÁBOR ISTVÁN – SZENTPÉTERI NAGY RICHÁRD: Az alkotmányos politika tana – Recenzió Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban című könyvéről, *Politikatudományi Szemle*, 2011/1, 145-146.

²³¹ A „checks and balances”, magyarul fékek és ellensúlyok rendszere a priori a prezidenciális kormányformára, különösképpen az Egyesült Államok közjogi berendezkedésére használt alkotmányjogi fogalom.

²³² SZOBOSZLAI GYÖRGY: Alkotmányos átalakulás 2010-ben – Változások a jogállamiság szerkezetében In SZIGETVÁRI VIKTOR (szerk.): *A forradalom fogságában – Tanulmánykötet a második Orbán-kormány első évéről*, Budapest: 2011, József Attila Alapítvány, 54-73.

hozzájárulása szükséges, ha viszont az Országgyűlés a költségvetést március 31-éig nem fogadja el, a köztársasági elnök feloszlathatja a törvényhozást, megbuktatván ezzel a kormányt.²³³ A sarkalatos törvények meglepően széles köre szűkíti az eljövendő kormányok jogalkotási lehetőségeit – például az adópolitikát vagy az állami vagyonnal való rendelkezést illetően²³⁴ – a kormányzat ellensúlyát jelentő intézmények pedig néhány kivételtől eltekintve megerősítésre kerültek, ezt jól szemlélteti a Legfőbb Ügyészség²³⁵ vagy az Országos Bírói Hivatal (OBH)²³⁶ vezetőinek megnövekedett hatásköre és hivatali ideje.

Kijelenthető, hogy nincs ideális kormányforma, a kormányzati rendszer hol jelentősebben, hol kevésbé, de kurzusonként változik. A kormány felépítése mindig külső körülmények függvénye is: alakítja a miniszterelnök személyisége, kormányzási stílusa és politikai súlya; a kormány koalíciós vagy egypárti léte, valamint a különböző ágazati lobbik befolyása. Fontos azonban az is, hogy a kormányzati rendszer strukturálisan is stabilitást, kiszámíthatóságot és átláthatóságot tükrözzék, és a gyakori átalakítások, valamint létszámleépítések ne akadályozzák a központi közigazgatás hatékony és jogállami működését.

²³³ Alaptörvény 3. (3) bek. a) pont és Alaptörvény 44. cikk (3) bek.

²³⁴ MÜLLER (2011): i. m. 29.

²³⁵ Ld. 2011. évi CLXIII. tv.

²³⁶ Ld. 2011. évi CLXI. tv.

IX. Melléklet

A magyar kormányzat belső felépítése (1990-):

	Miniszterek száma (miniszterelnökkel együtt)	Ebből tárca nélküli miniszterek	Kormányfő munkaszervezete	Kabinetek száma	Vonatkozó jogszabályok
Antall- és Boross- kormány (1990-1994)	17-20	3-6	Miniszterelnöki Hivatal (élén közigazgatási államtitkár)	5 szakkabinet	1025/1991. (VI.15.) Korm. határozat a Korm. ügyrendjéről
Horn- kormány (1994-1998)	14-15	1-2	MeH	kormánykabinet+3 szakkabinet	1088/1994. (IX.20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
első Orbán- kormány (1998-2002)	17-18	2	MeH	kormánykabinet+2 szakkabinet	1088/1994. (IX.20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
Medgyessy- kormány (2002-2004)	16-18	2	MeH	kormánykabinet+4 szakkabinet	1088/1994. (IX.20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
első Gyurcsány- kormány (2004-2006)	18	2	MeH	kormánykabinet+5 szakkabinet	1088/1994. (IX.20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
második Gyurcsány- kormány (2006-2009)	13-16	1-2	MeH	kormánykabinet+4 szakkabinet	2006. évi LVII. törvény
Bajnai- kormány (2009-2010)	16	2	MeH	kormánykabinet+4 szakkabinet	2006. évi LVII. törvény
második Orbán- kormány (2010-)	10	2 (ebből egy, mint miniszterelnök- helyettes)	Miniszterelnökség (élén államtitkár)+KIM (bizonyos feladatokkal)	Nincsenek kabinetek	2010. évi XLIII. törvény, 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

Készítette: Szaniszló Krisztián

X. Bibliográfia

1. ÁGH ATTILA: A kormányzati rendszer és a globális versenyképesség – A fejlesztő állam perspektívája, *Politikatudományi Szemle*, 2011/3.
2. BALOGH ÉVA: Az elsietett centralizáció – A központi kormányzat szerkezetének átalakítása In SZIGETVÁRI VIKTOR (szerk.): *A forradalom fogságában – Tanulmánykötet a második Orbán-kormány első évéről*, Budapest: 2011, József Attila Alapítvány
3. ERIC BARENDT: *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998
4. HILAIRE BARNETT: *Britain unwrapped: government and constitution explained*, London: Penguin Books, 2002
5. BORÓK GYÖRGY: *Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere*, Budapest: Kézirat, 2011
6. BÖLÖNY JÓZSEF - HUBAI LÁSZLÓ: *Magyarország kormányai 1848-2004*, Budapest: Akadémiai Kiadó, 2004
7. CHRONOWSKI NÓRA: „Az államszervezet átalakítása” – Tájékoztató az MTA Közigazgatás-tudományi Bizottsága üléséről, *Közjogi Szemle*, 2010/4.
8. CSERNY ÁKOS: A miniszter alkotmányos jogi felelőssége az európai országokban, *Közjogi Szemle*, 2009/4.
9. DUKAI RÉKA: Politika és közigazgatás kapcsolata – különös tekintettel az 1990 utáni időszakra In ILONSZKI GABRIELLA (szerk.): *Szakértők és pártemberek – Kormányzati elit Magyarországon 1848-2010*, Budapest: Akadémiai kiadó, 2011
10. MAURICE DUVERGER: A New Political System Model: Semi Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 1980. Vol. 8.
11. GOMBÁR CSABA (szerk.): *Túlterhelt demokrácia- Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*, Budapest: Századvég Kiadó, 2006
12. JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest: Századvég Kiadó 2009
13. .KARDOS JÓZSEF - SIMÁNDI IRÉN (szerk.): *Európai politikai rendszerek*, Budapest: Osiris Kiadó, 2004
14. KILÉNYI GÉZA - HAJAS BARNABÁS (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből- A magyar államszervezet*, Budapest: Szent István Társulat, 2010

15. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából, *Századvég Új Folyam* 20. szám, 2001 tavasz
16. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: A magyar kormányzati rendszer- Dualista és korlátozott parlamentarizmus, *Világosság* 1998/2.
17. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Kormányzati rendszerek In GYURGYÁK JÁNOS (szerk.): *Mi a politika? -Bevezetés a politika világába*, Budapest: Századvég Kiadó, 1994
18. KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I. - Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*, Budapest: Osiris Kiadó, 2007
19. JUAN J. LINZ: Az elnöki rendszer veszélyei, *Politikatudományi Szemle*, 1992/1.
20. LUKÁCSI TAMÁS: A tegnapelőtt és a holnapután embere - Charles de Gaulle. *Kommentár*, 2008/3
21. MÜLLER GYÖRGY: A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990-2009), *Közjogi Szemle*, 2010/1.
22. MÜLLER GYÖRGY: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002), *Magyar Közigazgatás*, 2002/6. (június)
23. MÜLLER GYÖRGY: A kormányzati rendszer átalakítása 2006-ban, *Közjogi Szemle*, 2009. június
24. MÜLLER GYÖRGY: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben, *Közjogi Szemle*, 2010/3.
25. MÜLLER GYÖRGY: *Magyar kormányzati viszonyok*, Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2011
26. MÜLLER GYÖRGY: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon- Antalltól Gyurcsányig*, Budapest: Magyar Közlöny Lap,- és Könyvkiadó Kft., 2008
27. PESTI SÁNDOR: A Fidesz államfelfogása In „Jöjj el szabadság” *Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünnepelő kötet*, Budapest: Rejtjel kiadó, 2003
28. PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Pécs: Dialóg Campus, 2009
29. PETRÉTEI JÓZSEF - TILK PÉTER ÉS VERESS EMÖD: A kormányzati rendszerekről In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007

30. POKOL BÉLA: *A bírói hatalmi ág*, Budapest: Századvég Politikai iskola Alapítvány, 2003
31. RÁKOSI FERENC-SÁNDOR PÉTER: Egy politikai kormány szerkezeti terve, In KARÁCSONY GERGELY (szerk.): *Parlamenti választás, 2006, Elemzések és adatok*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány- Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 2006
32. ROZGONYI TAMÁS (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények- Egy kutatás tapasztalatai*, Budapest: Gondolat kiadó, 2008
33. SÁRKÖZY TAMÁS: *A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben)*, Budapest: Magvető Könyvkiadó, 1996
34. SÁRKÖZY TAMÁS: *Államszervezetünk potenciazavarai (A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai)*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006
35. SÁRKÖZY TAMÁS: *A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben)*, Budapest: Magvető Könyvkiadó, 1996
36. SÁRKÖZY TAMÁS: Az újjáértékelendő államszervezetünkről, *Mozgó Világ*, 2010/ május
37. GIOVANNI SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*, Budapest: Akadémiai Kiadó, 2003
38. SCHANDA BALÁZS - TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Bevezetés az alkotmányjogba*, Budapest-Szeged: SZTE-ÁJK és a PPKE-JÁK közös kiadványa, 2010
39. SIMMONDS: *International Encyclopaedia of Comparative Law, National Report - the UK*, Mohr, 1976
40. SOMOGYVÁRI ISTVÁN: Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére In ÁGH ATTILA-SOMOGYVÁRI ISTVÁN (szerk.): *A közigazgatási reform új perspektívái*, Budapest: Új Mandátum Kiadó, 2006
41. A. STEPHAN - C. SKACH: Az alkotmányos keretek és a demokrácia megszilárdulása, *Politikatudományi Szemle*, 1993/4.
42. STUMPF ISTVÁN - GELLÉN MÁRTON: A jó kormányzás felé In VEREBÉLYI IMRE – IMRE MIKLÓS (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, Budapest: Századvég Kiadó, 2009
43. SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest: Atlantisz Könyvkiadó, 2010

44. SZENTE ZOLTÁN: Politika és közigazgatás metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990 – 1998, *Századvég Új Folyam*, 13. szám, 1999.
45. SZOBOSZLAI GYÖRGY: Alkotmányos átalakulás 2010-ben – Változások a jogállamiság szerkezetében In SZIGETVÁRI VIKTOR (szerk.): *A forradalom fogságában – Tanulmánykötet a második Orbán-kormány első évéről*, Budapest: 2011, József Attila Alapítvány
46. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ - BADÓ ATTILA (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest: KJK-Kerszöv., 2005
47. VADÁL ILDIKÓ: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*, Budapest: Complex Kiadó, 2011
48. VÁNYI ÉVA: Szakma és politika. politikai vezetők a közigazgatásban, 1990-2006 In ILONSZKI GABRIELLA (szerk.): *Szakértők és pártemberek – Kormányzati elit Magyarországon 1848-2010*, Budapest: Akadémiai kiadó, 2011
49. VASS LÁSZLÓ: A politika és közigazgatás viszonya, *Politikatudományi Szemle*, 2010/3.
50. WIENER GYÖRGY: A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményeinek kiépülése és működése, *Jogtudományi Közöny*, 2008/12. (december)
51. WIENER GYÖRGY: Formális és informális elemek a kormányzásban (I. rész), *Közjogi Szemle*, 2010/1.
52. WIENER GYÖRGY: Formális és informális elemek a kormányzásban (II. rész), *Közjogi Szemle*, 2010/2.
53. ZELLER JUDIT: Német Szövetségi Köztársaság In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

XI. Felhasznált jogforrások:

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
- 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
- 1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről
- 1998. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
- 2002. évi XI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
- 2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetalakítással összefüggő egyes kérdésekről
- 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- 2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
- 2010. évi XLIII. törvény a központi közigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- 128/1998. (VII.15) kormányrendelet a Kormány megalakulásával összefüggésben az egyes kormányrendeletek módosításáról
- 212/2010. (VII.1.) kormányrendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat,- és hatásköréről

- 130/1998 (VIII.18) kormányrendelet a Miniszterelnöki Hivatalról
- 1088/1994 kormányhatározat a kormány ügyrendjéről
- 1144/2010 (VII.7) kormányhatározat a kormány ügyrendjéről
- 1089/1998. (VII.15) kormányhatározat a kormány megalakulásával kapcsolatos egyes hatásköri intézkedésekről
- 1090/1998. (VII.15) kormányhatározat a kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994 kormányhatározat módosításáról
- 1108/1998. kormányhatározat a kormány kabinetjeiről