

# Müller György<sup>1</sup>

## A miniszterelnöki kormányról

1. A rendszerváltás utáni magyar kormányzati viszonyok egyik jellemző vonásaként – a német kancellárhoz hasonlóan – a miniszterelnök kiemelkedik a kormányból (pontosabban a kormányából), szokásos elnevezésével alkotmányos helyzete szerint 1990 óta miniszterelnöki, más fogalmazással miniszterelnöki vagy kancellárelvű kormány jön létre; a kormány működését meghatározó három elv közül a testületi elv és a reszortelv (miniszteri önállóság) terhére a miniszterelnöki elv került előtérbe.<sup>2</sup> A miniszterelnök kormányon belüli meghatározó szerepéhez a közjogi háttérrel 1990-től az Alkotmányban szereplő kormányfői jogok biztosították: még miniszterelnök-jelöltként a kormányprogram előterjesztése, majd a kormányalakítás, a helyettesének kiválasztása és a kormányülés vezetése (az abból levezetett ügyrendi jogosítványaival). A kormányfői jogok (a bizalmatlansági és felelősségi szabályokkal együtt) magukba foglalták a miniszterelnöki kormány lényegét, a miniszterelnök kormányon belüli főnöki pozícióját, irányító szerepét, de nyílt kimondása – szemben több más ország alkotmányával – az alkotmányszövegből eredetileg kimaradt. Először csak 2006-ban és 2010-ben két – alkotmányossági szempontból formálisan vitatható és nem is kétharmados – kormány szervezeti törvényben (2006. évi LVII. és 2010. évi XLIII. törvény), majd 2011-ben az Alaptörvénnyel most már alkotmányi szinten [18. cikk (1)-(2) bekezdése] fogalmazódik meg kifejezetten az irányító szerep és a kormányon belüli irányítási viszony. Német mintára rögzítik, hogy a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját (a törvényekben még némileg másképpen a kormánypolitika általános irányát), amelynek keretei között – akár a kormányfő által megszabott feladat teljesítésével, ami utasításadási jogot jelent – a miniszter tevékenykedhet. A korábbtól eltérően az új alkotmányszöveg már nem szól a leendő miniszterelnök által előterjesztett kormányprogramról, amely nem a kormányfői jogok csökkentését, hanem az egyébként vitatható parlamenti jóváhagyásának meg előtte a vitájának a megszüntetését célozta.

A miniszterelnöki kormánnyal szemben a másik lehetséges változatot, a testületi kormányt korábban közelebről a szocializmus államszervezeti berendezkedéséből ismerhettük meg. Ennek lényegéeként a kormányból (minisztertanácsból) a kormányfő (a helyzetét jól kifejezve nem miniszterelnökként, hanem a minisztertanács elnökeként) nem emelkedett ki, még kormányalakítási joggal sem, csupán első az egyenlők között, akinek szerepköre a testület elnökeként alig több mint az ülésvezetés. Az Alkotmányban leírt rendeltetése szerint [37. § (1) bekezdés] a minisztertanács elnöke vezeti a minisztertanács üléseit, gondoskodik a minisztertanács rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról. (A testületvezetői feladat az alkotmányszövegben az Alaptörvényig – szinte leplezve a kormányon belüli irányító szerepét – a miniszterelnök alapvetően megváltoztatott alkotmányos helyzetére is megmaradt.) Nem alkotmányjogi, hanem politikai értelemben a kormányfő – az első számú politikai döntéshozó testület, a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága tagjaként, időszakonként akár a párt fő- vagy első titkáráként – mégsem csak első volt az egyenlők között, hanem a kormányon belül meghatározó szerephez jutott. állt. Ami pedig külön megerősítette, és a későbbiek miatt nem felesleges a részletezése, a

<sup>1</sup> Habilitált egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet). A cikk írásakor támaszkodom a Miniszterelnöki Hivatal jogi helyettes államtitkáráként 1990-2006 között szerzett kormányzati tapasztalataimra és korábbi munkáimra: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, Magyar kormányzati viszonyok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2011.

<sup>2</sup> Az elnevezésről például Sári János: A kormány és a miniszterelnök. In Társadalmi Szemle, 1990/12. szám, 83. o. vagy Petrétai József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009, 343. o.

kormányfő a kormány helyébe is léphetett: 1988-ig az akkori szokásoknak megfelelően a nyilvánosság számára nem is megismerhető (3000-res határozattal kiadott, hivatalos lapban nem közölt) kormányügyrend alig korlátozott felhatalmazást adott, hogy a minisztertanács elnöke – nem melleleg bármelyik helyettese is – a kormányülések között a testület jogkörében járjon el.<sup>3</sup> (Az utólagos tájékoztatás formális kötelezettségével és azzal a puha megszorítással, hogy az ülés helyettesítése csak a közelebről nem meghatározott testületi döntést nem igénylő ügyekben lehetséges.) A helyzet a Grósz- és a Németh-kormány alatt alaposan megváltozott; a kormány testületként – különösen a kormánybizottsági rendszer leépítésével – megerősödött, és ezzel összefüggésben az inentől nyilvános, a Magyar Közlönyben közzétett ügyrendben a kormányt helyettesítő lehetőség kizárólag tételesen felsorolt egyedi ügyekre – például feladatok kijelölésére, személyi döntésekre, nemzetközi megállapodások jóváhagyására – szűkölt.<sup>4</sup>

A miniszterelnök és a kormány viszonya 2012 őszén az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt Ramil Safarov büntetés végrehajtásának átadása Azerbajdzsánnak (a köznyelvben az azeri baltás gyilkos kiadatása) kapcsán keltett érdeklődést. A nyilvánosság – a miniszterelnök, a külügyminiszter és az egyik miniszterelnökségi államtitkár nyilatkozataiból – ekkor szembesült egy kevesek által ismert, nem is könnyen és többféleképpen érthető ügyrendi szabállyal, amely szerint a kormány döntését a miniszterelnök mondja ki.<sup>5</sup> Amit a médiában és a szembenálló politikai oldalon általában akként fordítottak le, hogy a miniszterelnök egy személyben döntött a kiadatásról. (Az ügyben folytatott eljárás lényegét a miniszterelnök egy sajtótájékoztatón foglalta össze: minden érintett tárca elmondta a véleményét – az igazságügyi minisztérium a jogszerűségről, a külügyi tárca a diplomáciai következményekről –, majd megszületett a döntés, amelyet „természetesen – mint mindig – a miniszterelnök mond ki, most is így történt.” A kiadatást vélhetően ellenző külügyminiszter magyarázata szerint, amit a miniszterelnök dönt, az a kormány döntése is, ezért a kormányfő és a kormány döntése között lényegében nincs különbség. Ugyanakkor a megnyilatkozások – közöttük a miniszterelnöké és a külügyminiszteré – a kormányfő egyszemélyi jogosultságát mégis cáfolva vagy legalábbis tompítva aláhúzták azt is, hogy a nagy vihart kavaró ügyben összkormányzati koordinációval összkormányzati döntést hoztak. Nem kapott hangsúlyt, hogy a büntetés végrehajtásának átadása egyébként az igazságügyért felelős miniszter hatásköre, az ügy csak politikai jelentősége és kényes jellege miatt került a kormány, illetve a miniszterelnök szintjére. Talán inkább érzékelhető volt a kormányfő és a minisztere közötti kompetenciaprobléma, amikor 2011 nyarán az illetékes tárcavezető miniszterelnöki instrukcióval szemben, de jogkörében, kinevezte az Állami Operaház főigazgatóját, akinek aztán szinte azonnali lemondása oldotta fel az ütközést.<sup>6</sup>) A szóban forgó ügyrendi szabály mellett érdemes figyelni a miniszterelnöknek a szocializmus kormányzati viszonyaiból megtartott kormányt helyettesítő lehetőségére is, amely 2004 őszéig, amikor a Magyar Közlönyből kiderült, hogy az első Gyurcsány-kormány ügyrend-módosításával – legalábbis a látszat szerint – tovább szélesedett, szinte észrevétlen maradt.

<sup>3</sup> 3580/1977. MT határozat 3. pont.

<sup>4</sup> 1062/1988. (VII. 22.) MT határozat 34. pont.

<sup>5</sup> Orbán döntött, Jereván megdőbbsent. [http://index.hu/belfold/2012/09/11/orban\\_dontott\\_jerevan\\_megdobbsent/#](http://index.hu/belfold/2012/09/11/orban_dontott_jerevan_megdobbsent/#) (2012. szeptember 13.), a külügyminiszter nyilatkozatairól: Martonyi János: hamarosan Budapestre látogat a román külügyminiszter <http://www.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/hirek/martonyi-janos-hamarosan-budapestre-latogat-a-roman-kulugyminiszter> (2012. szeptember 13.) és Népszabadság, 2012. szeptember 13. 2. o., illetve a Szijjártó Péter miniszterelnökségi államtitkárral folytatott interjú: Csuhaj Ildikó-Inotai Edit: Csak derülök azon, ha árnyék-külügyminiszternek hívnak. In Népszabadság 2012. szeptember 19., 13. o.

<sup>6</sup> Horváth Ádám lett az Operaház főigazgatója. <http://www.origo.hu/kultura/20110601-horvath-adam-lett-az-operahaz-foigazgatoja.html> (2012. november 4.), Elfogadta Horváth Ádám lemondását az Operaház éléről a miniszter. <http://www.origo.hu/itthon/20110603-felajanlotta-lemondasat-a-nemzeti-eroforras-miniszternek-horvath-adam-a-magyar.html> (2012. november 4.)

2. A mi berendezkedésünknek megfelel, legfeljebb konzervatívabb ízléssel szerénytelennek ítéljük ezért (emlékezetem szerint Antall József, Boross Péter, Horn Gyula alatt még nem is volt szokás), ha a miniszterelnök birtokos személyjellel a "kormányom" fordulatot használja, de azt már nem engedi meg, hogy egyes szám első személyben, mintha ő hozta volna meg azokat, beszéljen a kormánydöntésekről. A miniszterelnök dominanciája jogi értelemben és működési formáját tekintve sem szüntette meg a kormány testületi jellegét. A miniszterelnökből és a miniszterekből álló kormány – az alaptörvényi definíció szerint a többi hatalmi ágtól megkülönböztetve a végrehajtó hatalom általános és emellett a közigazgatás legfőbb szerveként – döntéshozó testület, amely alkotmányos szerepkörét – jellemzően rendeletekkel, határozatokkal és törvényjavaslatokkal – az ülésein valósíthatja meg. Ezen nem változtat, hogy a testületi működés gyakran, de nem kizárólagosan formális és szentesítő jellegű, a kormányülések alkalmanként – valószínűleg a jelenlegi viszonyok között is – érdemi viták színterei. Ráadásul az erős kormányfői modell ellentmondásaként a miniszterelnök saját szabályozási jogköre is szűkös, és nem jut fontos szerephez; ebből a szempontból az 1989-90. évi alkotmánymódosítások és az Alaptörvény után is csak egyszerű kormánytag, mert a jogforrási rendben rendelete a miniszterekével azonos helyet foglal el. 2010-ben az új jogalkotási törvény minden eshetőségre felkészülő kivétellel csak annyit változtatott, hogy a jogforrási hierarchiából a miniszterelnök-helyettest kijelölő miniszterelnöki rendeletet kiemelte, mert törvény és kormányrendelet nem helyezheti hatályon kívül.<sup>7</sup> Bizonyára azzal a céllal, hogy a parlamenttel és a kormánnyal szemben, mintha különben előfordulhatna, hogy elvonják tőle, megóvja a kormányfő jogát. (Nehéz elképzelni azt a helyzetet, amikor a parlament ilyen módon kellemetlenkedik a miniszterelnökkel, vagy amikor a többi kormánytag ellene összefogva rendelettel, amelyet persze alá sem írta, megpróbálkozik helyettesének a leváltásával. Szerintem az igazi kérdés, de nem a mostani kodifikátorok bírálataként, mert a helyettes rendelettel való kijelölése 1990 óta töretlen szokás, hogy ehhez a személyi döntéshez nem a határozati forma illene-e inkább.)

Abból kiindulva, hogy az alkotmányszövegek a kormányt a miniszterelnökből és a miniszterekből álló testületként írják le, értelmezéseként az alkotmányjogi irodalomban megfogalmazódik, hogy a kormány szerepét a miniszterelnök sem veheti át, a kormánytagok kormánydöntést csak együttesen hozhatnak.<sup>8</sup> (Legfeljebb annak tolerálásával, hogy kivételesen rendkívüli esetben, ha ezzel nem élnek vissza, fizikai együttlét nélkül a rendszerváltás előtről átvett távszavazással – az ősrégi szöveg szerint írásban vagy távbeszélő útján közölt állásfoglalással – is dönthetnek.<sup>9</sup> Ez a kormányügyrendekben mindig szerepel, de egészen ritka kivételtől eltekintve a kormányzati gyakorlatban 2006-ig biztosan nem, és feltehetően utána sem jutott jelentőséghez.<sup>10</sup>) Az alkotmányos háttér értelmezéséből következően a miniszterelnök kormányjogkört egy személyben támadhatatlanul és kétségbe vonhatatlanul akkor gyakorolhat, ha lehetőségét maga az alkotmány ismeri el. A testületi döntéshozatal követelménye alól kivételt engedő szabállyal, de valamilyen korláttal és feltétellel, mert különben kiüresedhet a kormány döntéshozó szerepköre. Ilyen

<sup>7</sup> 2010. évi CXXX. törvény 10.§. Érthetőbb tartalommal élvez hasonló védelmet az önálló szabályozó hatóság vezetőjének helyettest kijelölő rendelete is.

<sup>8</sup> Jogszabályoktól eltekintve ritka kivételeket engedve Kilényi Géza: A Kormány és a Miniszterelnöki Hivatal. In Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből. A magyar államszervezet. Szent István Társulat, Budapest, 2008, 158-163. o., illetve Herbert Küpper – Térey Vilmos: 33. § A Kormány szervezete és megalakulása. In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. II. kötet. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 1338. és 1410. o

<sup>9</sup> Kilényi Géza uo. 160-161. o.

<sup>10</sup> Hacsak nem erről szólt a miniszterelnök által 2012. október 19-én tartott „telefonos kormányülés”, amelyen kikérte a kormánytagok jóváhagyását a Brüsszelnek adandó válaszhoz. Orbán Brüsszel kívánalmairól: "Akármit csinálunk, sose elég" <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-525182> (2012. október 19.)

felhatalmazásra (és a hiányából eredő esetleges alkotmányossági problémákra) 1989-90-ben, amikor az új kormányzati berendezkedés formálódott, nem is gondoltak, 2010-ig pedig a miniszterelnök alkotmánymódosítással együtt járó megerősítése a kormánypártok kétharmados parlamenti többsége nélkül, kivételesen a Horn-kormány alatt ennek megléte ellenére a koalícion belüli viszonyok miatt szóba sem jöhetett.

Határozati formában 1990 óta összesen négy – a viszonyok és az elképzelések változásaihoz igazodó, de jellegében, terjedelmében és szövegezésében egyébként hasonló – kormányügyrend készült. (Az Antall-kormány ideiglenes és végleges ügyrendje, majd a Horn-kormányé, amelyet számos jelentős módosítással 2010-ig a következő kormányok is megtartottak, a második Orbán-kormány megalakulása után pedig új ügyrendet hozott.<sup>11</sup>) Ezek a testületi működés lényegeként szabályozzák a kormány határozatképességének feltételét és a szavazás rendjét, majd a döntéshozatali eljárás befejezéseként azt, hogy a kormány döntését a miniszterelnök mondja ki.<sup>12</sup> Formális szavazás esetén nyilván azzal az értelemmel, hogy a szavazatok megszámlálása után a miniszterelnök rögzíti az elfogadott döntést. Más országok gyakorlatához hasonlóan azonban – a Horn-kormány alatt már elkezdődően, utána pedig általánossá válva – a kormánydöntések nálunk sem formális szavazással születnek, amely a kézenfekvőnek látszó okkal szemben nem annyira a miniszterelnöki hatalom megerősödésével, hanem sokkal inkább a konszenzusos döntéshozatal igényével és a koalíciós szemponttal magyarázható.<sup>13</sup> Ezzel persze egybemosódhat a döntés meghozatala és a kimondása, még inkább a miniszterelnök kezébe kerülhet a kormány irányítása, amely pedig döntéshozó szerepének elvesztésével konzultatív-tanácsadó testületté alakulhat át. Másik útként azonban (negatív szavazásos módszernek is nevezve<sup>14</sup>) informálisan megmaradhat a szavazás, ha a miniszterelnök nemcsak meghallgatja a minisztereket, hanem a kormányülésen elhangzott vélemények, álláspontok figyelembevételével mondja ki a döntést. Egyik vagy másik – akár ugyanazon kormányülésen is cserélődhet – változat alkalmazása a kormányfő személyiségétől és a tárgyalt ügytől függhet, meg a kormányon belüli erőviszonyoktól is. (Nem vehető például semmibe a számára fontos kérdésben a koalíciós társat képviselő vagy az erős politikai háttérű más miniszter álláspontja.)

3. Utólag értékelve lehet, hogy a kezdettől bizonytalan, de tulajdonképpen csak 2004 óta vitatott alapon mindegyik ügyrend megengedi a miniszterelnöknek, hogy helyettesítse a kormányt, ami hosszabban azt jelenti, hogy a testület nélkül (ahogy fogalmazzák, a kormány ülései között), egy személyben a kormány jogkörében kormánydöntéseket hozhat. Korlátok között és kikötésekkel: kivételesen indokolt esetben meghatározott ügyekben vagy külön felhatalmazással, a kormány utólagos jóváhagyásával (ami formailag fontos, de meghozott és publikált döntések jóváhagyásának megtagadása szinte képtelenség), sőt a Horn-kormány alatt a koalíciós partner egyetértésével. A kormány helyettesítésének lehetősége persze értékelhető és alkalmazható a miniszterelnök hatalmi eszközöként, amely szinte kipótolja a meglehetősen jelentéktelen saját jogalkotási hatáskörét, de a döntéshozatali eljárás egyszerűsítését, hatékonyabbá tételét és gyorsítását is szolgálja. A helyettesítési jogkör gyakorlása általában azzal jár, hogy a miniszterelnökre bízott ügygel a kormány – a felhatalmazáson és a döntés utólagos jóváhagyásán túl – nem foglalkozik. Azonban gyakran

---

<sup>11</sup> 1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat, 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat, 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat, 1144/2010 (VII. 7.) Korm. határozat.

<sup>12</sup> Legutóbbiként lásd az 1144/2010 (VII. 7.) Korm. határozat 68. pontját.

<sup>13</sup> Erről részletesen Müller 2011: 75-77. o.

<sup>14</sup> Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995, 160. o., Verebélyi Imre: A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. (Részletes vitaanyag) In Magyar Közigazgatás, 1996/4. szám, 200. o.

előfordul, hogy az előterjesztés megjelenik a kormányülésen, meg is tárgyalják, de a döntéshozatal a viták, további munkálatok vagy egyeztetések szükségessége miatt nem zárul le. Ilyenkor az anyag lekerül a napirendről, és visszarendelik egy következő kormányülésre, vagy a célszerű másik megoldással, amely, mivel a szigorúan vett testületi elven már lazít, felfogható a helyettesítési jogkör mérsékeltebb és könnyebben befogadható változataként is, a miniszterelnök felhatalmazást kap a befejező lépésre, a döntés kiadására.

A Grósz- és a Németh-kormány idézett ügyrendi szabályának a továbbvitelével az Antall-kormány ideiglenes ügyrendjében átmenetileg még szűkre szabott kormányt helyettesítő jogkör előbb 1991-ben, majd 1994-ben tágult ki, mert a miniszterelnök lehetőséget kapott, hogy a konkrétan meghatározottak mellett külön felhatalmazás alapján és további feltételhez (kivételes indoklás) nem kötve más ügyben is kormánydöntést hozzon.<sup>15</sup> Habár az ügyrendszöveg mindkét változatában hiányosan csak határozatokról szólt, a kormány által adott felhatalmazásokkal erre is feljogosítva, és persze utólagos jóváhagyással, az egymást követő miniszterelnökök mindegyike kibocsátott ülésen kívül kormányrendeleteket is. Ez a gyakorlat, ahogy ma sem, soha nem volt átlátható, mert a miniszterelnök által hozott kormánydöntések megjelenésükben és megjelölésükben nem különböztethetők meg a többitől. (De titok sem, aki olvasta a Magyar Közigazgatást, Mónus Lajostól 1996-ban a jogi problémával együtt már megtudhatta, hogy a miniszterelnökök az ülések között kormányrendeleteket is kiadnak.<sup>16</sup> Valóságos jogalkotási csemegeként bő 22 év alatt egyedi kivételként 2006-ban a kormánnyal szemben bizalmi szavazást kezdeményező határozat használja azt az elborzasztó fordulatot, hogy „a kormány – ülésen kívül – úgy határoz”.<sup>17</sup>)

2004-ben az első Gyurcsány-kormány megalakulásakor – szemben a 2006-os kormány szervezeti törvény több rendelkezésével még nem a miniszterelnöki hatalom erősítésének, hanem csak a kormányzati jogászokat nyugtalanító helyzet rendezésével biztosabb jogi háttér teremtésének a céljával – módosult az ügyrend, és kiegészült azzal, ami addig kimaradt, hogy a miniszterelnök a kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet is hozhat.<sup>18</sup> Feltételezve ebben az ügyben az előzmények miatt a szembenálló politikai oldalak érdekazonosságát, és ezért nem számolva azzal, hogy a korábbi miniszterelnökök által kialakított, mindegyikük által alkalmazott és kedvelt gyakorlat legalább ügyrendi szintű legitimációja pártpolitikai küzdelem tárgyát képezheti. Ez tévedésnek bizonyult, az ellenzéki pártok az alkotmányosság védelmével könnyen álcázható napi politikai érdeken és haszonszerzésen túl más szempontot – még hozzájuk tartozó lehetséges jövőbeni miniszterelnökök helyzetét sem – nem mérlegeltek. A Fidesz országgyűlési képviselője, Répássy Róbert „Az állam én vagyok” címmel 2004. november 2-án kérdéssel fordult Petrétei József igazságügy-miniszterhez, amelyben az ügyrendi felhatalmazás, illetve a miniszterelnök kormányrendelet-alkotási lehetőségének alkotmányosságát és az igazságügyi tárca szerepét firtatta.<sup>19</sup> A miniszter válaszában elismerte az ügyrend-módosítás félreérthető szövegezését, nem szerencsés megfogalmazását, mert a miniszterelnök felhatalmazását csak a helyettesítési

<sup>15</sup> 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat 70. pont, 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 77. pont.

<sup>16</sup> Mónus Lajos: Gondolatok a kormány testületi működésének kérdéseiről. In Magyar Közigazgatás, 1996/ 6. szám, 277. o.

<sup>17</sup> 1096/2006. (X. 2.) Korm. határozat.

<sup>18</sup> 1102/2004. (X. 20.) Korm. határozat 3. pont. Azóta az ügyrendi szabály szerint: a miniszterelnök a kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.

<sup>19</sup> A kérdés és a viszontválasz: <http://www.parlament.hu/naplo37/180/180.htm>, [http://www.parlament.hu/naplo37/180/n180\\_172.htm](http://www.parlament.hu/naplo37/180/n180_172.htm) (2012. augusztus 23.)

jogkör mérsékeltebb változatra szűkítve úgy értelmezte, hogy a tartalmukban a kormányülésen hozott döntések pontosítását, végrehajtását szolgálja.<sup>20</sup> Visszavágásként a múlttal érvelt, hivatkozott az összes előző kormány gyakorlatára, és felhívta a kérdező figyelmét, hogy az első Orbán-kormány alatt a miniszterelnök a kormányrendeletek majdnem egyötödét a kormány két ülése között, de akkor még ügyrendi felhatalmazás nélkül adta ki. Végül, nehogy akár csak az a látszat keletkezessen, hogy a miniszterelnök elvonhatja a kormány rendeletalkotási jogkörét, ígéretet tett az alkotmányossági aggályok elhárítása érdekében az ügyrend szövegének az egyértelműsítésére is. (Az aggályok vizsgálatára egyébként a miniszterelnök is felkérte.<sup>21</sup>)

Az ügyet az MDF vitte tovább, és 2005 márciusában az ügyrend-módosítással szemben az Alkotmánybírósághoz fordult.<sup>22</sup> Szerintem ezzel – félretéve a két parlamenti ciklusban betöltött kormányzati szerepét és felelősségét – nemcsak az éppen akkori kormányfő felhatalmazását támadta meg, hanem visszamenőleg megkérdőjelezte a miniszterelnököknek a rendszerváltás után először az Antall-kormány ügyrendjeiben elismert kormányt helyettesítő lehetőségét meg gyakorlatát, különösen pedig az általuk hozott összes kormányrendelet alkotmányosságát is. A kiadott közlemény szerint „... példátlan, hogy miniszterelnök ilyen felhatalmazással rendelkezzen, mely súlyosan veszélyezteti a jogállami normákat.” Mintha a történet 2004-ben és nem 1990-91-ben kezdődött volna, majd folytatódott 1998-2002 között is, amikor az MDF elnöke – az első Orbán-kormány igazságügy-minisztereként – még nem érezte szükségesnek a fellépést az alkotmányellenesnek ítélt gyakorlattal szemben. Másképpen fogalmazva, érve persze a jogszabály és a határozat közötti különbséget, véleményem szerint a kérdés lényegét nem a miniszterelnök rendeletalkotási felhatalmazásának, hanem általánosabban a kormányt helyettesítő lehetőségének a megítélése alkotja.

Az Alkotmánybíróság majdnem hét éven keresztül 2011 végéig, ameddig hatáskörében tehette, a miniszterelnök kifogásolt felhatalmazásáról nem hozott döntést. Hallgatásának okát csak keresgélni lehet, eredhet az ügy bonyolultságából vagy kényes jellegéből, a testületen belüli vitákból, mert talán a bírák mégsem látták olyan egyértelműnek az alkotmányellenes helyzetet. Az elmulasztott döntés esetleges tartalmának találgatása semmire sem vezet, de az Alkotmánybíróságnak az ügy keletkezése után született és a tárgyhöz közeli két határozata figyelmet érdemel. Az egyik lényegét illetően a kormányon belüli viszonyokról szól, és az akkor még csak törvényi előírással megállapított feladatköröként elfogadta, hogy a miniszterelnök határozza meg a kormánypolitika általános irányát, mert az Alkotmány őt állítja a kormány működésének a középpontjába.<sup>23</sup> Ezzel lehetne érvelni a miniszterelnök felhatalmazása mellett is, de a kérdést nagyon közletről érintő másik határozattal aligha, amely azzal az indokkal, hogy a jogalkotási hatáskör átruházásának az alkotmányon kell alapulnia, kizárta a rendeletalkotásban az államtitkár minisztert helyettesítő jogkörét.<sup>24</sup> (Az egyébként hivatalból indított eljárásban az Alkotmánybíróság nem magát a hosszú évekig jogi aggályoktól mentesen fennálló helyettesítési felhatalmazást találta alkotmányosértőnek, hanem mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet állapított meg, mert a miniszter helyettesítése kapcsán törvényi előírás nem rögzítette a jogalkotó hatáskör átruházásának tilalmát.)

<sup>20</sup> A miniszter válasza és viszontválasza: [http://www.parlament.hu/naplo37/180/n180\\_170.htm](http://www.parlament.hu/naplo37/180/n180_170.htm), [http://www.parlament.hu/naplo37/180/n180\\_174.htm](http://www.parlament.hu/naplo37/180/n180_174.htm) (2012. augusztus 23.)

<sup>21</sup> <http://www.meh.hu/kormany/kormanyulesek/leirat/20041105.html>

<sup>22</sup> Az MDF közleménye: [http://www.gondola.hu/cikkek/41128-Gyurcsany\\_egyszemelyes\\_dontesei\\_Alkotmany\\_t\\_sertenek\\_.html](http://www.gondola.hu/cikkek/41128-Gyurcsany_egyszemelyes_dontesei_Alkotmany_t_sertenek_.html) (2012. augusztus 23.)

<sup>23</sup> 122/2009. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>24</sup> 37/2006. (IX. 20.) AB határozat.

Megkockáztatható az a feltételezés is, hogy az Alkotmánybíróság megfelelő alkalomra vagy helyzetre várva addig taktikázott a döntéshozatallal, míg kicsúszott az időből. Ilyen hajlamot sejtet és a hasonlóság miatt nem felesleges felidézni a kormányzati autonómia tartalma szempontjából szintén fontos és nagy vihart kavaró másik ügyben folytatott, a kormányülések dokumentálásával kapcsolatos eljárását, amellyel két parlamenti cikluson keresztül elkerülte az állásfoglalást és a konfrontációt a megtámadott intézkedést hozó kormánnyal. 1999-ben fordultak az Alkotmánybírósághoz, mert az első Orbán-kormány ügyrend-módosítással megszüntette a kormányülésekről a szó szerinti hangfelvétel készítését. A döntés 7 évig váratott magára, miközben a probléma magától megoldódott, de legalábbis elveszítette az időszerűségét, mert 2002-ben a kormányváltás után ügyrendi előírással visszaállt a hangrögzítés. A végül 2006-ban meghozott határozat mulasztásos alkotmány sértéssel az Országgyűlést, habár hatásában közvetlenül mégis az ügyben vétlen második Gyurcsány-kormányt, marasztalta el, mert nem szabályozta törvényben a kormányülések tartalmi dokumentálásának a rendjét.<sup>25</sup> (A téma szempontjából nincs jelentősége a történet különben érdekes folytatásának. 2006 óta a kormány szervezeti törvények kimondják, hogy – kormányzati szempontból okkal kevesellhető és többféleképpen értelmezhető garanciával nem titkos, de nem is nyilvános dokumentumként – a kormányülésről hangfelvétel készül, amelyet azonban a második Orbán-kormány ügyrendje az eredeti céljával és jelentésével szemben nem az elhangzottak folyamatos és ebből következően szó szerinti rögzítésekként értelmez. A szó szerinti hangfelvétel ismételt megszüntetése miatt az ügy 2010-ben megint az Alkotmánybíróság elé került, de újabb határozat már nem született.)

2004 novemberében az igazságügy-miniszternek a képviselői kérdésre adott válaszát visszavonulásként értékeltem; nemcsak a hiba beismerése vagy az ügyrend-módosítás kijavításának a vállalása miatt, hanem főként azért, mert a vitatott szabály céljának magyarázata a mozgásteret a jövőre nézve korlátozta. A beígért pontosítás azonban 2004-ben és később is elmaradt, most már felhatalmazással folytatódhatott a korábbi gyakorlat, sőt a szűkebb megfogalmazása helyett a miniszterelnök kormányt helyettesítő lehetőségének a biztonságosabb alapra helyezését célzó lépések is következtek. Először a helyettesítési jogkör nem általános jelleggel, hanem konkrét ügyfajtát illetően 2005-ben észrevétlenül törvénybe emelkedett: azóta a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásban a miniszterelnök a kormány helyett két kormányülés között kormányhatározatot adhat ki.<sup>26</sup> (Erről a 2003-ban az igazságügy-miniszter által előterjesztett eredeti törvényjavaslatban még nem volt szó, hanem 2005 áprilisában – éppen az MDF alkotmánybírósági beadványa után – kormánypárti képviselők, de sejtetően az előterjesztő tárca által kezdeményezett és ott megírt, módosító javaslatával került a szövegbe.<sup>27</sup>) Nagyjából egyidejűleg és bizonyára összefüggésben a két ülés közötti döntéshozatal körül zajló vitával – nem a helyettesítési jogkör mérsékeltebb változtatára korlátozva, hanem teljes terjedelmében – a jogrendszer szabályai között fogalmazódott meg a miniszterelnök rendeletalkotási felhatalmazása az első Gyurcsány-kormány alatt az igazságügyi tárcánál zárt körben készített és féltve őrzött alkotmánytervezetben, amely csak 2011 áprilisában került nyilvánosságra.<sup>28</sup> (A határozattal külön nem foglalkozott és azzal az érdekességgel, hogy a kormányfő a kormány hatáskörének

<sup>25</sup> 32/2006. (VII. 13.) AB határozat.

<sup>26</sup> A 2005. évi L. törvény 5.§ (2) bekezdése szerint: A Kormány - kivételesen indokolt esetben, a Kormány két ülése között a miniszterelnök - a miniszternek a külpolitikáért felelős miniszterrel és az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben tett előterjesztése alapján, a létrehozott nemzetközi szerződés szövegének vagy ennek hiányában a szerződés részletes tartalmi elemeinek ismeretében ad felhatalmazást a nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítására, továbbá az ennek során eljáró személy kijelölésére, valamint határoz a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges feladatokról.

<sup>27</sup> <http://www.parlament.hu/irom37/4489/04489-0024.pdf>. (2012 augusztus 26.)

<sup>28</sup> [http://hirszerzo.hu/belfold/20110401\\_Petretai\\_alkotmanytervezet\\_Fidesz](http://hirszerzo.hu/belfold/20110401_Petretai_alkotmanytervezet_Fidesz) (2011. április. 2.)

keretei között halaszthatatlan esetben nem kormány-, hanem miniszterelnöki rendeletet adhat ki. Valójában, ha az ügyrendek ismerik az említett távszavazást, főleg a modern telekommunikációs eszközökkel, a miniszterelnök felhatalmazását legkevésbé az ügy sürgőssége vagy a döntés halaszthatatlansága indokolja meg.)

Az új iránnyal szemben, de nem véletlenül 2006-ban a kormány szervezeti törvény, amely a miniszterelnök eszköztárát a kormánypolitika irányának meghatározásán túl – mások között kinevezési jogokkal vagy a kormánybiztosok irányításával – több ponton kibővítette, nyilván éppen az alkotmányos háttér hiánya vagy bizonytalansága miatt a kormányt helyettesítő jogkör rögzítésére nem vállalkozott. Ami – legalábbis számomra – meglepetést okozott, hogy ebből a szempontból a miniszterelnök helyzetének újrafogalmazása, amikor a szükséges parlamenti többség rendelkezésre állt, 2010-ben a miniszterelnök-helyettesi tisztség beállításával vagy az új jogalkotási törvénnyel összefüggő alkotmánymódosítással, majd 2011-ben az Alaptörvénnyel sem történt meg.<sup>29</sup> A miniszterelnök jogkörét azonban – 2004-es változata szerint – a második Orbán-kormány ügyrendje is megtartotta. (Mít válaszolna Répássy Róbert most már igazságügyért felelős államtitkárként „Az állam és vagyok” címmel feltett valamikori képviselői kérdésére?) A helyettesítési lehetőség 2012-ben a miniszterelnök általános felhatalmazásával is kiegészült, amellyel az akkor felállított Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság egyes kormányoknak szánt döntési javaslatait határozatként vagy rendeletként két ülés között kiadhatja.<sup>30</sup> Nem újdonságként, mert hasonló megoldás (csak még rendelet nélkül) érvényesült a Horn-kormány alatt rövid ideig működő Európai Integrációs Kabinet állásfoglalásaira is.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Egy 2011-ben az igazságügyi tárca, majd a Miniszterelnöki Hivatal volt munkatársai által készített civil-alkotmánytervezet sürgős ügyekben vagy egyedi felhatalmazás alapján elismerné a miniszterelnök kormányt helyettesítő lehetőségét, mert indoklása szerint: „A kormányzati működés hatékonyságát biztosító alapvető feltétel, hogy a testületi működésből akadó esetleges idővesztéseket indokolt esetben ki lehessen küszöbölni: ezt szolgálja a Kormány két ülése között a miniszterelnök által meghozott döntések húszéves gyakorlatának alkotmányszintű elismerése.” Gáli Csaba – Sepsi Tibor – Tordai Csaba: Az új alkotmány egy tervezete. A szerzők magánkiadása. Felelős kiadó és szerkesztő: Tordai Csaba. <http://www.tordaicsaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf> 56-57. o. (2012. augusztus 30.)

<sup>30</sup> 1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat 7. pont.

<sup>31</sup> 1006/1996. (II. 7.) Korm. határozat, 1045/1998. (IV. 3.) Korm. határozat.