

Müller György¹

Kormányzati viszonyok a második féldőben (2012-2014)

A második Orbán-kormány berendezkedését – értve alatta a kormány felépítését, belső viszonyait, a kormányfő helyzetét, az államtitkári rendszert és kapcsolatát a többi hatalmi ággal – 2010-ben még megalakulása előtt a kormány szervezeti törvény (2010. évi XLIII. törvény) és több alkotmánymódosítást követően 2011-ben új alkotmányként az Alaptörvény alakította ki. (Előtte a régi alkotmány szövege 12-szer módosult; ezek közül a téma szempontjából az egyebek között a miniszterelnök-helyettesi tisztséget intézményesítő 2010. május 25-i, majd az Alkotmánybíróság jogkörét a közszférában kifizetett „pofátlan” végkielégítéseket terhelő 98 %-os különadó miatt vagy ürügyén szűkítő – a módosítások kezelhetősége miatt ismét számozva, a 2010. évi CXIX. törvényként kihirdetett – 2010. november 16-i érdekes.)

A cikk az elmúlt kormányzati ciklus második felével foglalkozik. A korábbiak folytatásaként, amelyekben röviddel hivatalba lépése, majd az Alaptörvény elfogadása után törekedtem a második Orbán-kormány viszonyainak bemutatására és értékelésére.² Abból kiindulva, hogy a demokratikus fordulat után 1990-ben az MDF és az SZDSZ megállapodását realizáló alkotmánymódosításoknak (1990. évi XXIX. és XL. törvény) köszönhetően megszületett magyar kormánymodell legfontosabb vonásaiként a miniszterek alkotmányjogi értelemben vett egyenjogúságának a kormány felépítését meghatározó elve, a miniszterelnök erős pozíciója (miniszterelnöki kormány) és az egyidejűleg kialakított – a politika és a közigazgatás szétválasztásának eszményére épülő – állami vezetői modell (államtitkári rendszer) fogalmazható meg. Az utóbbi kivételével, amelyet az állami vezetők egységesen politikai státuszba helyezésével a második Gyurcsány-kormány alatt gyökeresen átalakítottak, az Antall-kormány felállásakor megformálódó kormányzati viszonyok 20 éven keresztül a lényegét illetően nem változtak. Sok mindennel szemben ezen a téren nem hozott fordulatot a kormányváltás 2010-ben sem: természetesen megmaradt a miniszterelnök megerősített pozíciója, alkotmánymódosítással a miniszterelnök-helyettes addig egyébként hiányzó intézményének elismerésével a kormány felépítésének eredeti elve legfeljebb mérsékelten módosult, szervezetalakítási szabadsága néhány 2006-ban felállított korlát (például kormányzati tisztségviselők számának törvényi rögzítése) lebontásával némileg szélesedett, és visszaállt a régi államtitkári rendszer. Ezek mellett megszűnt a Miniszterelnöki Hivatal, szerepkörét a Miniszterelnökség és a közigazgatási tárca vette át, és a kormányzati szervezet különféle ágazatok összevonásával összesen nyolc minisztériummal jelentősen karcsúsodott.

Mivel az írás előzményei kiterjedtek a kormány alkotmányos környezetének átrendezésére is, megisméltése felesleges. Összefoglalásaként elég annyi, hogy az Alaptörvénnyel megteremtett új állapottal a mindenkori kormány előnyére csökkentek az

¹ Egyetemi magántanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Kar).

² Az előzmények: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben. In *Közjogi Szemle*, 2010/3. szám, 10-17. o., Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról. In *Közjogi Szemle*, 2011/2. szám, 28-32. o., Magyar kormányzati viszonyok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2011, Parlament és kormány viszonyáról (2010-2014, és ami utána következik.) In *Jogelméleti Szemle*, 2014/1. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/2014_1.pdf, 84-94. o. A cikk írásakor támaszkodom a Miniszterelnöki Hivatal jogi helyettes államtitkáráként 1990-2006 között szerzett kormányzati tapasztalataimra is.

alkotmánybíráskodás lehetőségei, de az a kormány, amely mögött nem áll kétharmados többség, a parlamenttel – valójában az ellenzékével – szemben meggyengül, mert a sarkalatos törvények, vagy az alkotmányszövegbe foglalt egyes előírások is, korlátozhatják a cselekvési szabadságát. Ettől az egyáltalán nem mellékes kérdéstől eltekintve a kormány felépítését, belső viszonyait és a kormányfő helyzetét illetően az 1990-es kormánymodellt az alkotmányszöveg kijavításával, kiegészítésével és korszerűsítésével – különösen a végrehajtó hatalom általános és a közigazgatás legfőbb szerveként a kormány jellegének addig hiányzó meghatározásával vagy szervezetalakítási jogkörének a korábbival szemben könnyen értelmezhető megfogalmazásával – az Alaptörvény is továbbvitte. Fenntartotta a miniszterelnök-helyettesi tisztséggel is a kormány felépítésének elvét és persze a miniszterelnök dominanciáját, amely, anélkül, hogy ezzel az 1990-ben kialakított alkotmányos helyzet lényegileg változna, markánsabban megfogalmazódik. (A miniszterelnök meghatározza a kormány általános politikáját, a miniszter pedig, aki most már nem a kormánynak, hanem a kormányfőnek tartózik közvetlen felelősséggel, ennek keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.³)

I. A szabályozási háttér problémája

1. A kormányzás szervezeti viszonyait, amelyeket korábban a kormányok és a miniszterelnökök szinte korlátlan szabadsággal alakíthattak, átfogóan először a második Gyurcsány-, majd a második Orbán-kormány megalakulásakor elfogadott kormány szervezeti törvény szabályozza.⁴ Ez a címében egyező, néhány lényeges kivételtől eltekintve pedig tartalmában is nagyon hasonló két törvény az addigi lehetőségeket keretek közé szorította és formakényszerként az alkalmazható szervtípusoknak, a szervek létrehozatali rendjének vagy a minisztériumi belső struktúrának meg az irányításnak és a felügyeletnek a definiálásával a korábbinál rendezettebb és átláthatóbb állapotot eredményezett, de e pozitívuma ellenére átütő sikerhez mégsem vezetett, mert a kormányzati szervezeten nem sokat egyszerűsített. (Közös példaként mindkét ciklusban erre mutat a kormány- és miniszteri biztosi vagy miniszterelnöki megbízotti kinevezésekkel a személyre szóló megbízások gyarapodása, amely a hatásköri rend áttekinthetőségét is nehezíti.)

A kormány szervezeti törvényt egyik jelentősebb és terjedelmes módosítása – számos pontosítás és kiegészítés meg a miniszterelnöki pozíció továbbberősítése és a kabinetkormányzás lehetővé tétele mellett – 2011-ben az Alaptörvényhez igazította, a másik szükségességét pedig 2012-ben a Miniszterelnökség nagyobb szabású átszervezése váltotta ki.⁵ Az Alaptörvénnyel jó alkalom kínálkozott teljes egészében a kicserélésére, aminek kihasználására lett is volna ok. Ugyanis 2010-ben a kormányváltáskor csak formailag született új törvény, mert a hatályon kívül helyezett első változat szerkezete és jelentős részében a szövege is megmaradt. A végeredmény azt sejteti, hogy a jogszabály-előkészítők tartalmilag nem többre, mint néhány fontos ponton (különösen az államtitkári rendszert illetően) a változtatások átvezetésével a 2006-os kormány szervezeti törvény módosítására, főként pedig átszámolására törekedtek. Ezzel a második Orbán-kormány nemcsak szövegszerűen, hanem

³ Alaptörvény 18. cikk (1)-(2) és (4) bekezdése

⁴ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. és a 2010. évi XLIII. törvény

⁵ 2011. évi CCI. törvény egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról, 2012. évi LXXIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról

szemléletével és kodifikációs módszerével is hasznosított egy olyan – sok kisebb-nagyobb hibája miatt szakmai szempontból sem igazán jó minőségű – szervezeti jogi szabályozást, amelynek irányultsága hatalmi felfogásától és stílusától pedig igen messze áll.⁶

Az első kormány szervezeti törvény jelentős részben Sárközy Tamás közigazgatás-korszerűsítési kormánybiztosként kidolgozott modernizációs javaslataira épült.⁷ Teljes joggal abból indult ki, hogy 1990-2006 között a kormányzás szervezeti viszonyait mindinkább a rendezetlenség, a bonyolultság és túlméretezettség jellemzi, ez a rossz fejlődési irány pedig arra vezethető vissza, hogy az egymást követő és kevés önmegtartóztatást tanúsító kormányok (kormányfők) igényeinek teljesítése előtt alig áll akadály. Ezért a rendteremtés céljával, és szinte büntetésként is, mivel a különféle szervezeti formák, kormányzati tisztségek teremtésével és alkalmazásával rosszul élt hatalmával, a kormány addig széles szervezetalakítási jogkörét korlátozni kell: normatív feltételek rögzítésével és részleges elvonásával (egyreséggel törvényi szintre emelésével). A korlátozó szemléletet magáévá tette a kormány szervezeti törvény is; abból nyilván politikai haszonra számítva, ha a második Gyurcsány-kormány önként lemondva a lehetséges szervezeti eszközökről, takarékosági és megszorítási intézkedéseinek az érvényesítését (Az Új Egyensúly programja 2006-2008) az államszervezetben kezdi meg. A problémát az okozta, hogy – ráadásul politikai hozam nélkül – túlteljesítő és túlszabályozó előírások (példának említve a minisztériumonkénti egy államtitkári helyet és a szűkös kormánybiztosi létszámot), a hatékonyságot veszélyeztetve korlátozták a kormányzás szervezeti mozgásterét. A szigor később enyhült, a puhítás irányába ható törvényt módosításokkal (az államtitkári helyek növelése a Miniszterelnöki Hivatalban, majd a minisztériumokban), illetve a szabályok rugalmas és ügyes alkalmazásával. (A kormánybiztosi limit kijátszásával, amelyet 2008 elején a végül megghiúsult egészségbiztosítási reform vezérlésére kormánybiztos tervezett beállításával komolytalanná is tettek, mert rá akkor éppen üres hely hiányában törvénytől fogva nem vonatkozott volna a korlátozó előírás.⁸)

2. A szűkre szabott mozgáster kitérítésének céljával a kormány 2010-ben sokat visszkapott abból, amit az előző parlamenti ciklusban átmenetileg elveszített. Legértékesebbként a korábbi állapot visszaállításával megszabadult a tárca nélküli miniszteri, államtitkári, helyettes államtitkári, kormány- és miniszteri biztosi helyek törvényi limitjétől, ehhez kapcsolódóan pedig közszolgálati jogviszony létesítésének a feltétele nélkül – kívülről – bárki és bármilyen tevékenysége mellett állami vezetői díjazással kinevezhető kormány- és miniszteri biztossá, ami az összeférhetetlenségi akadály elhagyásával azt is megengedi, hogy addig nekik tiltott kormányzati pozíciókba akár pártpolitikusok, parlamenti képviselők kerüljenek. (Kormányzaton kívüli szereplők bevonásához a személyre szóló megbízatások közszolgálati jogviszonyt szintén nem feltételező más és ezért kitalált formái – kormány- és miniszterelnöki megbízott, vagy az ingyenesen tevékenykedő kormánybiztos – korábban is adtak módot. Egyébként a ciklusban négy kormánypárti képviselő kapott kormánybiztosi megbízatást, például az elszámoltatási kormánybiztosok, előbb Papcsák Ferenc, majd Budai Gyula, a miniszteri biztosok közül pedig mások között az Emberi Erőforrások Minisztériumában a levéltári ügyekkel megbízott Gyimesi Endre és a Semmelweis terv koordinálására Horváth Zsolt.⁹)

⁶ Az első kormány szervezeti törvény értékeléséről Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 282-332. o.

⁷ Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai. (A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai.) HVG-ORAC, Budapest, 2006.

⁸ 2008. évi I. törvény 159. §

⁹ 1141/2010. (VII. 2.) Korm., 1236/2010. (XI. 16.) Korm., 1747/2013. (X.22.) Korm. határozat, 17/2013. (V. 17.) EMMI, 18/2013. (V. 17.) EMMI utasítás

A mozgáster kitágításának az indokolása alapján nagyon is tudatos irányától a kormány szervezeti törvény szövege számos helyen eltér.¹⁰ Olyan – nemcsak az előző változatából átgondolás nélkül átemelt, hanem újonnan szövegezett, eleve is értelmetlen, vagy csak az éppen aktuális szükségletre figyelő – előírásokkal, amelyek akár kifejezetten kormányzati belső ügyekre is kiterjedően ésszerűtlen és felesleges, a politika számára pedig nehezen viselhető akadályokkal útjában állnak az okkal vagy ok nélkül gyorsan és gyakran változó igények teljesítésének. Kikerülésük szabályszerűen törvénymódosítással történhet, amely például lehetővé tette, hogy a kormányzati koordinációt érintő koncepcióváltás miatt a kormánybiztosi titkárságok 2012-ben a közigazgatási tárcától a Miniszterelnökségre költözzenek.¹¹ (De a béklyót megtartva, ahogy az előző ciklusban a kormányfő váltakozó szervezeti elképzeléseihez igazodóan törvény kötelezően előírta, majd kötelezően kiiktatta a miniszterelnöki kabinetfőnök és kabinetiroda létét. Ilyen ügyekről célszerűen a kormány és a miniszterelnök miért ne dönthetne szabadon.)

Az egyszerűbb és kényelmesebb megoldással a kormány szervezeti törvény alkalmazói, miután felismerték, hogy a hatékony kormányzást gátolja, mintha nem is vennének tudomást a maguk által és maguknak emelt akadályról, hanem apró és ártalmatlan, szinte észrevehetetlen normaszegéssel átlépik vagy az ugyancsak odavezető leleményes jogértelmezéssel kicselezik. Ez kell néha egyes kormányzati posztok tartóssá tételéhez, mert a kormány szervezeti törvény első változatából megfontolatlanul átvett szabály szerint (2010. évi XLIII. törvény 31. és 38. §), amely abból indul ki, hogy beállításuk csak rendkívüli helyzetek és átmeneti problémák kezelését célozhatja, a kormánybiztosok megbízatása a meghosszabbítás lehetősége nélkül a két évet, a miniszteri biztosé pedig még irreálisabban a hat hónapot nem haladhatja meg. A kormányzati szükségletek teljesítéséhez a rövid időtartam természetesen gyakran, a miniszteri biztosoknál, akik éppen csak hozzákezdhetnek a munkához igazán érhetően, nem elegendő; meghosszabbítására nincs törvényi lehetőség, ami az értelmezés szerint nem zárja ki, mert kifejezetten nem tilos és akkor – még ha ezzel a szabály célját is veszti – szabad, a kinevezés egyszeri vagy éppen többszöri megismétlését. (A számos példa közül: a közigazgatási tárcánál az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetésével kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős miniszteri biztos 2011 elejétől nyolc kinevezéssel teljesíti feladatát.) Egy másik szabály szerint (65. §), ha a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter egyben miniszterelnök-helyettes is, kabinetfőnöke helyettes államtitkár, amely megfelelt 2010-ben a tisztség első betöltésekor a körülményeknek. De hogyan hidalható át az összeférhetlenség, ha személycsere után a következő kiválasztott parlamenti képviselő, aki emiatt nem kerülhet helyettes államtitkári státuszba: a kabinetfőnöki posztra, amely persze folyamatos tevékenységet feltételez, félévenként megismételt kinevezéssel, miniszteri biztos áll be.¹² Helyettes államtitkári díjazással és juttatásokkal, amely nem adható, hanem törvénynél fogva jár neki. Amivel újabb probléma keletkezett, mert kiderült, hogy nem árt, ha – a megbízatás politikai eladhatósága érdekében – a miniszteri biztos társadalmi munkában is tevékenykedhet. (A parlamenti képviselők között találunk 19 megyei ügyi miniszteri biztost is, akiknek a díjazását, amelyről ők mondhatnának le, a törvénnyel szemben a kinevező utasítás vonja meg.¹³)

¹⁰ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló T/17. számú törvényjavaslat általános indokolása a kormányzat alkotmányos alapokon nyugvó nagyfokú szervezetelakítási szabadságával érvel. <http://www.parlament.hu/irom39/00017/00017.pdf> (2014. március 16.)

¹¹ 2012. évi LXXIII. törvény 3. §

¹² Mihalovics Péter országgyűlési képviselő miniszteri biztosi megbízatása a 62/2011. (IX. 30.) KIM utasítással kezdődött és a ciklusban a 20/2014. (V. 6.) KIM utasítással fejeződött be.

¹³ 27/2013. (VII. 19.) NFM utasítás

3. Az előbbi példák szigorral nézve sem mutatnak többet ügyetlen szabályok akár még derűt is keltő átlátható célú ügyeskedő alkalmazásánál vagy kijátszásánál. Három másik és nem is jelentéktelen ügyel szemben, amelyekben a kormány magatartásával azok semmibevételével leplezetlenül szembemegy az érdekét sértő saját – pontosabban a parlamenti többségével meghozatott – normájával. (A kormány szervezeti törvény még a kormány megalakulása előtt a leendő közigazgatási és igazságügyi miniszter meg a tárca majdani parlamenti és igazságügyi államtitkárának képviselői indítványaként született.)

a) A Miniszterelnökséggel érdemben a IV. pont foglalkozik, most csak annyi érdekes, hogy 2010-ben bizonyára a véglegesnek szánt akkori állapotnak megfelelően a kormány szervezeti törvény egyértelműen kizárta az élén álló államtitkár mellett (alatt) további államtitkár megbízását. Ennek ellenére 2012-ben a Miniszterelnökség átszervezése további államtitkárok (plusz kettő) kinevezésével úgy kezdődött meg, hogy megelőzte a tilalmat kioldó törvénymódosítást. [A parlamenti honlapról tudható, hogy a Miniszterelnökséget vezető és az ott működő államtitkár megkülönböztetését is célzó módosító javaslatot a közigazgatási és igazságügyi miniszter június 11-én nyújtotta be, 14-én már el is fogadták, a 2012. évi LXXIII. törvény kihirdetése pedig 21-én történt meg, amihez képest az államtitkári kinevezéseké a 129/2012. (V. 30.) KE határozattal már bő három héttel előbb.] Az egyébként figyelmet nem keltő irracionális lépés motívumát csak találgatni lehet: talán téves jogértelmezésből, a Miniszterelnökség és a közigazgatási tárca közötti együttműködési zavarból vagy türelmetlenségből eredt.

b) A következő ügy háttérében az áll, hogy a kormányülések dokumentálását illetően a rendszerváltás óta nem sikerült a kormány zavartalan működéséhez és az információszabadsághoz fűződő két közérdek összeegyeztetése.¹⁴ Története 1998-ban kezdődött, amikor az első Orbán-kormány megszüntette a kormányülésekről a szó szerinti hangfelvétel készítését. Nyolc évre rá, habár időközben visszaállt a hangrögzítés, az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmány sértéssel az Országgyűlést marasztalta el, mert nem szabályozta törvényben a kormányülések tartalmi dokumentálásának a rendjét.¹⁵ Emiatt került be 2006-ban a kormány szervezeti törvénybe, amit 2010-es változata szó szerint átvett (17. §), hogy – nem titkos, de nem is nyilvános dokumentumként – a kormányülésről hangfelvétel készül. Most csak az ő oldaláról nézve ez a kormány érdekének nem felel meg, neki nem nyújt elegendő biztonságot, ha a hangfelvétel az általános szabályok alapján a keletkezésétől számított 10 éven keresztül nem nyilvános közérdekű adat, mert megismerése az egyébként is rövid védettségi idő lejárta előtt is igényelhető, és elutasítás esetén bírósághoz lehet fordulni.¹⁶ A probléma talán csak későbbi észlelése után – alkalmasabb titokvédelmi garancia kimunkálása helyett – válaszként, amellyel az utókor elveszíti az esélyét, hogy a múltbeli kormányülések történéseit megismerhesse, a szó szerinti hangfelvételt a második Orbán-kormány ügyrendjével ismételten kiiktatta. Azzal, hogy a normaszöveget, a kormányülésről hangfelvétel készül, az eredeti céljával szemben és nyilvánvaló jelentésének kiforgatásával nem az elhangzottak folyamatos és ebből következően szó szerinti rögzítéseként értelmezi. Eredményeként betartható a törvény is: főszabályként utólag előállított produktumként és értelmezhetetlen céllal, vagy külön kérelemre és engedéllyel, de készül hangfelvétel. (Az ügyrend szerint a kormány üléséről a kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a

¹⁴ A problémáról és az ügyről részletesen: Müller György: Magyar kormányzati viszonyok. I. m. 79-82. o.

¹⁵ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat

¹⁶ Lásd eredetileg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19/A-21. §-át, jelenlegiként pedig az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27-31. §-át.

miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül.¹⁷⁾

c) A ciklus eleji első kinevezési hullám után még gondolhattam, hogy a politikusok türelmetlensége vagy szakértői járatlanság miatt csak menetrendi hibát vétettek, de aligha feltételezhetjük, hogy négy éven keresztül jogalkotói figyelmetlenség vagy hanyagság miatt mulasztotta el a kormány törvényi felhatalmazásba foglalt kötelezettségének teljesítését, amikor nem állapította meg – még hozzá a lépések helyes sorrendjével a megbízásokat megelőző mozzanatként – rendelettel az államtitkárok, helyettes államtitkárok, kormány- és miniszteri biztosok számát.¹⁸⁾ A probléma valószínűleg abból adódott, hogy 2010-ben a kormány szervezeti törvény készítésében közreműködők – a szövegezők mellett megrendelőként és cenzorként meg lektorként nyilván politikai szereplők is – nem értették meg, hogy a törvényi limittől megszabaduló kormánynak általa szabályozható létszámkeretre sincs szüksége. Az 1997-2006 közötti rendet vették alapul, amikor hasonló felhatalmazás alapján (1997. évi LXXIX. törvény 33. §) a kormány tárcánként differenciáltan – feladatkörtől és nagyságtól meg a tárcavezető kijáró képességétől függően – rögzítette az akkor még miniszteri jogkörben kinevezhető helyettes államtitkárok engedélyezett létszámát. Azzal a céllal, hogy önállóságuk korlátozásával féken tartsa a miniszterek törekvéseit, ami azonban a második Orbán-kormány viszonyai között már létszámkeret helyett másképpen és közvetlenebbül megvalósult. A kormánybiztosok megbízása mindig is kormányhatáskörbe tartozott, a miniszterelnök személyzeti hatalma pedig 2006 óta a helyettes államtitkárok kinevezésének az átvételével teljes körűen kiterjed az államtitkári kar összeállítására, amellyel eldől a betölthető helyek száma is. A miniszteri biztosok beállításakor sem szabad a kinevező miniszterek pályája, akiknek önállóságát a kormány szervezeti törvények a tárcák belső viszonyainak alakítását illetően is visszafogták, mert a szervezeti és működési szabályzataik kiadását és módosítását – centralizációs jellege ellenére helyesen – előbb a miniszterelnök, majd a kormányzati koordinációért felelős közigazgatási és igazságügyi miniszter jóváhagyásához köti. Sőt 2010-től tisztázatlan célja miatt inkább vitatható másik központosítási lépés után a miniszter és közigazgatási államtitkára még a személyek kiválasztásába is beavatkozhat, mert a kormányzaton belüli kinevezési eljárásokban kötetlensége miatt politikai szempontok érvényesítésére is alkalmas vétőjoghoz jutottak, amely más vezetők mellett a miniszteri biztosra is kiterjed.¹⁹⁾ (Ennek gyakorlatáról nincs ismeretünk. Ha a média hír igaz, a közigazgatási tárca ezen a ponton már 2011 végén meggyengült, mert a vezetői kinevezések ellenőrzését törvénymódosítás nélkül informálisan a Miniszterelnökség vette át.²⁰⁾

Ilyen körülményekkel a létszámkeret kormányzati szempontból értelmét veszítette, külön megállapítása és elkerülhetetlen aktualizálása csak felesleges gondot okoz, előny helyett inkább politikai kockázattal és hátránnyal járhat. Az, hogy hányan és milyen javadalmazással töltenek be állami vezetői tisztségeket, a karcsú és takarékos állam szokásos ígéretével mindegyik kormány számára kényes kérdésnek bizonyul, amelynek átláthatóságát és figyelemmel kísérhetőségét a folyamatosan frissülő létszámkeret leegyszerűsíti; ezzel kellemetlen támadási felületet nyújt és megkönnyíti a politikai ellenfelek és a témát bulvárszinten is kedvelő média dolgát. Ami nem jelenti, hogy a tisztségviselői megbízások – legkevésbé a majd említendő miniszterelnöki megbízottaknál – szabályba foglalt létszámkeret

¹⁷⁾ 1144/2010 (VII. 7.) Korm. határozat 83. pont

¹⁸⁾ 2010. évi XLIII. törvény 75. §

¹⁹⁾ Lásd például a 2010. évi XLIII. törvény 38. és 67. §-át.

²⁰⁾ Spirk József: Saját vezetőiket sem nevezhetik ki a miniszterek. http://index.hu/belfold/2011/11/16/hizik_a_miniszterelnokseg/ (2011. november 16.)

nélkül ne lennének transzparenssek, körülményesebben és időráfordítással a hivatalos lapokból és a kormányportálról nyomon követhetők.²¹

4. A tisztségviselők számát illető kormányok közötti vetélkedőből, ahol kommunikációs haszna miatt a kevesebb a több, ciklus végi adataival a második Orbán-kormány nem is jön ki jól. 13 rezorttal nála a legtöbb a függetlenített kormánybiztos,²² sok – összesen 47 – a miniszteri biztos, amelyre nincs korábbi adat, csak a korábbi kormány szervezeti törvényből tudjuk, hogy előtte minisztériumonként maximum kettő tevékenykedhetett. (Huszonkettővel – az útügyi biztosok miatt – a nemzeti fejlesztési tárca a győztes, kilenccel követi az Emberi Erőforrások Minisztériuma, utána hattal a közigazgatási tárca.) Habár ciklus közbeni gyarapodása 17 fővel mérsékeltnek tekinthető, beleértve a helyettes államtitkárokat és a miniszterelnöki biztosokat is, szintén élre kerül a 126 tagú államtitkári karával. Emellett lehet érvelni a kevés és átfogó feladatkörű tárcákból felépülő kormányzati struktúrával, de még ha a héttel kevesebb miniszter miatt elvégezzük a méltányos korrekciót, utána is holtversenyben marad a Medgyessy és az első Gyurcsány-kormány. (Nagy a szórás, mert a terebélyes államtitkári karból szélső értéként a honvédelmi tárca 4, az Emberi Erőforrások Minisztériuma 23 taggal részesül. Átlagként, a Miniszterelnökséget is beszámítva, minisztériumként 5,5 államtitkár és 8,5 helyettes államtitkár jut.) Egyébként a ciklus elején a kormányzati kommunikáció, előnyére fordítva az államtitkári rendszer megváltoztatását, csak azzal büszkélkedett, hogy a korábbihoz képest felére csökkent a politikai vezetők – miniszterelnök, miniszter, politikai államtitkár – száma, ami úgy jött ki, hogy ebbe a kategóriába vonhatták a második Gyurcsány- és a Bajnai-kormány szakállamtitkárait is.²³ Akik nem túl szerencsés más elnevezéssel rendeltetésüket illetően semmiben nem különböztek az új kormány szakmai vezetőinek minősülő – ezért a számok versenyében figyelmen kívül hagyható – helyettes államtitkáraitól, de abban az értelemben valóban politikai állást töltöttek be, hogy megbízatásuk a kormányéval együtt automatikusan külön felmentés nélkül megszűnt. (Ami ezen a szinten a kormányváltáskor igazán leegyszerűsítette a személycserét.)

²¹ Így készült a Blikk összeállítása: Másfélszeresére nőtt az állami vezetők száma http://www.blikk.hu/blikk_aktualis/masfelszeresere-nott-az-allami-vezetok-szama-2205323 (2013. augusztus 13.). Korábban például az első Orbán-kormányt a főtisztviselői kar felállítása miatt érték éles politikai és médiatámadások, amelyből a második Gyurcsány-kormány az állami vezetői javadalmazás miatt még inkább kijutott.

²² A ciklus második felében kapott például kinevezést az egységes komolyzenei koncepció kialakításáért és végrehajtásának koordinálásáért felelős kormánybiztos [1417/2013. (VII. 10.) Korm. határozat] vagy Tiffán Zsolt kormánypárti képviselő az Ős-Dráva Program összehangolására [1095/2013. (III. 4.) Korm. határozat]. 2011-2012-ben tevékenykedett a Jó Állam fejlesztési koncepció végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztosként [1406/2011. (XI. 29.) Korm. határozat] Gál András Levente, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium korábbi közigazgatási államtitkára, azzal az érdekességgel, hogy szervezetirányítási jogokkal hozzá kerültek a közigazgatási tárca egyes feladatai. [Lásd a 69/2011. (XII. 20.) KIM utasítást a Jó Állam fejlesztési koncepció végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztos hatáskörébe utalt egyes feladatokról.]

²³ Varga Dóra: Rétvári: felére csökkent a politikai vezetők száma. http://nol.hu/belfold/retvari_felere_csokkent_a_politikai_vezetok_szama (2014. február 27.)

Táblázat

A/ Az államtitkári kar és a kormánybiztosok ciklusonkénti legmagasabb száma²⁴

<i>kormány</i>	<i>államtitkárok</i>	<i>helyettes államtitkárok</i> *	<i>együtt</i>	<i>minisztériumonkénti átlag</i>	<i>kormánybiztosok</i>
Antall-Boross	38	56	94	14 szerve 6,7	2
Horn	33	65	98	13 szerve 7,5	6
első-Orbán	37	62	99	15 szerve 6,6	8
Medgyessy-és első Gyurcsány	44	75	119	15 szerve 7,9	3-3
második Gyurcsány	23**	57**	80	13 szerve 6,1	9
Bajnai	21**	60**	81	13 szerve 6,2	
második Orbán	49	77	126** *	9 szerve 14	13

* 2006-2010 között szakállamtitkárok.

** Az engedélyezett államtitkári létszámkeret 34, a szakállamtitkári 80.

*** 2014-ben a lekérdezéskor a szervezeti és működési szabályzatokban előírányzott helyettes államtitkári helyek közül összesen nyolc maradt betöltetlenül: a minisztériumokban a külügyi és a nemzetgazdasági tárca kivételével 1-1, a Miniszterelnökségen pedig 2.

B/ Államtitkárok és helyettes államtitkárok száma 2014-ben a minisztériumokban és a Miniszterelnökségen²⁵

	<i>parlamentari és közigazgatási</i>	<i>szakpolitikai</i>	<i>változás 2010-hez</i>	<i>helyettes</i>	<i>változás 2010-hez</i>	<i>összesen 2014</i>	<i>változás 2010-hez</i>
Belügyminisztérium	1+1	1	0	4	0	7	0
Emberi Erőforrások Minisztériuma	1+1	8	+3	13	+5	23	+8

²⁴ Források: 1990-től 2006-ig: Az Antall- és Boross-kormány tisztségviselői almanachja. Miniszterelnöki Hivatal kiadása, Budapest, 1994, A Horn-kormány tisztségviselői almanachja. A Magyar Hivatalos Közlönykiadó kiadása. Budapest, 1998, Az első Orbán-kormány tisztségviselői almanachja. A Magyar Hivatalos Közlönykiadó kiadása, nyomdai példány, Budapest, 2010, A Medgyessy-kormány és a Gyurcsány-kormány tisztségviselői almanachja. A Magyar Hivatalos Közlönykiadó kiadása, Budapest, 2006, A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 2001, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2002, 2006-tól 2010-ig: 2008-as módosításaival a 2006. évi LVII. törvény és a kinevezési határozatok, 2010-2014 között: 180/2010. (VI. 2.) KE, 181/2010. (VI. 2.) KE, 36/2010. (VI. 4.) ME, 41/2010. (VI. 7.) ME, 42/2010. (VI. 10.) ME, 43/2010. (VI. 10.) ME, 47/2010. (VI. 18.) ME határozat, <http://www.kormany.hu/hu/miniszteriumok> (2014. február 25.). A kormánybiztosokra a kinevezésükről és feladatkörükről szóló kormányhatározatok és kormányrendeletek.

²⁵ Forrás: 180/2010. (VI. 2.) KE, 181/2010. (VI. 2.) KE, 36/2010. (VI. 4.) ME, 41/2010. (VI. 7.) ME, 42/2010. (VI. 10.) ME, 43/2010. (VI. 10.) ME, 47/2010. (VI. 18.) ME határozat, <http://www.kormany.hu/hu/miniszteriumok> (2014. február 25.).

Honvédelmi Minisztérium	1+1	nincs	0	2	-1	4	-1
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	1+1	3	-2	12	-2	17	-4
Külügyminisztérium	1+1	1	0	6	+1	9	+1
Nemzetgazdasági Minisztérium	1+1	5	0	13	+4	20	+4
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	1+1	5	0	10	-3	17	-3
Vidékfejlesztési Minisztérium	1+1	5	+1	6	-1	13	0
Miniszterelnökség	1, közigazgatási nincs	2+2 miniszterelnöki biztos	+3	11	+9	16	+12
Összesen	9+8	32	+5	77	+12	126	+17
Változás 2010-hez	0	+5		+12		+17	

C /Miniszteri biztosok száma 2014-ben²⁶

Belügyminisztérium	3
Emberi Erőforrások Minisztériuma	9
Honvédelmi Minisztérium	1
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	6
Külügyminisztérium	2
Nemzetgazdasági Minisztérium	3
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	22
Vidékfejlesztési Minisztérium	1
Összesen	47

II. A kormány felépítése és belső viszonyai

1. A második Orbán-kormány megalakulását megelőző alkotmánymódosítás, majd az Alaptörvény a kormányba miniszteri kinevezéshez kötve beállította az informálisan már többször létező – hivatalosan miniszterelnököt helyettesítő miniszternek nevezett – miniszterelnök-helyettest. Anélkül, hogy az alkotmányokban a felépítését 1990 óta meghatározó felsorolás, a kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek (Alaptörvény 16. cikk), megváltozott volna, amelyből a kormányon belüli viszonyok elveként levezethető, hogy a kormányfő alatt a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenrangúak. (Csak annyi a változás, hogy a miniszterelnök a miniszterek közül nem az öt helyettesítő minisztert, hanem egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki.) Mivel az alkotmányszöveg és a kormány szervezeti törvény jogköréről, funkciójának tartalmáról nem mond semmit, a kormány felépítésének szabályából és a miniszterek egyenjogúságának elvéből következően a

²⁶ Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/miniszteriumok> (2014. február 25.), 7/2014. (II. 7.) EMMI, 8/ 2014. (II. 27.) EMMI, 10/2014. (III. 31.) NFM utasítás.

miniszterelnök és a miniszterek között elvileg nem keletkezett közvetítő-irányítási szint, és még inkább teoretikusan, amelytől a gyakorlat persze szintén eltérhet, a miniszterelnök-helyettes szerepköre, ahogy addig a miniszterelnököt helyettesítő miniszteré, csak ideiglenes, amellyel a bármilyen okból akadályoztatott miniszterelnököt átmenetileg pótolja.

A témával foglalkozó politológiai megközelítésű elemzések – összefüggésben a Miniszterelnöki Hivatal szétszervezése után a közigazgatási tárca megerősítésével meg a kis létszámú és visszafogott szerepkörű Miniszterelnökség felállításával – a miniszterelnök-helyettesben a kormányon belül új hatalmi tényező keletkezését látták, akinek a kormányzás operatív része átadható, a tehermentesülő miniszterelnök pedig a mindennapos kormányzati munkában hátrébb vonulhat.²⁷ (Képszerűen a miniszterelnök a kormány felett lebeg.²⁸ A szárazabb leírásban a kormányfő – miniszterelnök-helyettes közigazgatási miniszter – kormány kapcsolata a francia félelnöki rendszerhez hasonlít.²⁹) Ezzel a feltételezéssel szemben úgy gondoltam, amit a ciklus alatt a helyettesítés tartalmáról megismerhető kormányzati gyakorlat és főként 2012-ben a Miniszterelnökség újrapozicionálásával a közigazgatási tárca visszaszorulása a kormányzati koordinációban igazol, hogy a miniszterelnök-helyettesi tisztség bevezetése nem rendezte át lényegesen vagy tartósan és rendszerszerűen a kormányon belüli viszonyokat, hanem az eredeti elv mérsékelt felülvizsgálatával a valósághoz és az aktuális szükségletekhez igazította.³⁰ A vázolt jogi háttérrel sem vitatva a benne rejlő további lehetőségeket,³¹ a második Orbán-kormány megalakulásakor szituációban főként a kormányzati koordinációért felelős miniszter mindig létező szerepkörének megerősítését és legalizálását célozta, tárca nélküli miniszterként a KDNP elnökének kinevezése pedig politikai gesztus, amely jelképezte, hogy a második Orbán-kormány mögött pártszövetség áll. Érdemes észrevenni, hogy az első helyen vagy más szövegezéssel általános helyettesként kijelölt Semjén Zsolt elkerülhetetlen tárca nélküli miniszteri alapmegbízatása üres, őt az alkotmányba írt konstrukcióval szemben a kormányzati normák függetlenített miniszterelnök-helyettesként kezelik, és így is viselkedik. (Ügykörét nem tárca nélküli miniszterként, hanem a miniszterelnök általános helyetteseként definiálták, vagy miniszterelnök-helyettesként nyújt be törvényjavaslatot.³²)

2. A felépítés szabálya rögzíti a kormány testületi jellegét is, amely nem engedi meg a magyar berendezkedésben a kabinetkormányzást sem abban az értelmében, hogy a kormányfőből és általa kiválasztott miniszterekből álló szűkebb összetételű testület a kormány jogkörében járjon el. Az Antall-kormány óta többé-kevésbé töretlenül mindig érvényesült,

²⁷ Franczel Richárd: Kormányfői hatalomvizsgálat. <http://www.meltanyosság.hu/files/meltany/imce/doc/kp-kormanyfoihatalom-101026.pdf>, 3-4. o. (2014. április. 5.), Navracsics miniszterelnök-helyettes lesz (HVG. HU 2010. április 29. http://hvg.hu/itthon/20100429_navracsics_miniszterelnok_helyettes (2014. április 5.), Magyarai Péter: Orbán Viktor kormányzója. http://index.hu/belfold/2010/05/31/navracsics_portre. (2014. április 5.).

²⁸ Például Tóth Ákos: Jézus Mária! Népszabadság, 2010. június 24. 3. o.

²⁹ Vadál Ildikó: A kancellári kormányzati rendszertől a felprezidenciális kormányzás felé. In Új magyar közigazgatás 2010/3. szám, 51. o., vagy Gallai Sándor - Molnár Balázs: Átalakítás alatt zavartalanul? A második Orbán-kormány szerkezete. In Working Papers in Political Science. Institute for Political Science, MTA Centre for Social Sciences. 2012/3. szám, http://www.mtapti.hu/pdf/2012_3_wp.pdf, 2. o. (2012. április 7.).

³⁰ 2012-ben a helyettesítés tartalmát illető érdekes történetet ismerhettünk meg. Az első hír szerint Orbán Viktor miniszterelnök megkezdte nyári szabadságát, amely alatt Semjén Zsolt helyettesíti (Népszabadság 2012. július 31. 2. o.). Majd a sajtófőnöktől megtudjuk, hogy a kormányfő a szabadságot az esedékes kormányülés miatt, amikor a helyettesítés értelmet nyerhet, egy napra megszakította. http://index.hu/belfold/2012/08/13/szombaton_ter_vissza_orban/ (2012. augusztus 13.).

³¹ Franczel Richárd: A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása. In Jog, állam, politika, 2013/2. szám, 25-26. o.

³² 118/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 2. §, T/5358 számú törvényjavaslat a lőfegyverekről és a lőszerkekről szóló 2004. évi XXIV. törvény módosításáról (http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=5358 2014. április 7.), amelynek egyébként semmi kapcsolódása a miniszterelnök-helyettes ügyköreihez.

hogy a korábbi döntéshozatali joggal felruházott kormánybizottságokkal szemben az egyes kormányzati területek koordinációjára szervezett jellemzően miniszteri összetételű és vezetésű szakkabinetek (gazdasági, nemzetbiztonsági stb.) vagy más testületek – még a miniszterelnök által vezetett átfogó politikai feladatkörű kormánykabinet sem – nem vehetik át a kormány funkcióját, formailag a döntéseinek előkészítésére hivatottak. Egyébként a kevés minisztériummal leegyszerűsített kormánystruktúra miatt, amely egy átmenetileg beállított újabb tárca nélküli minisztertől és feladatátcsoportosításoktól eltekintve érintetlen is maradt, a 10-11 tagjával kivételesen kis létszámú második Orbán-kormány eredetileg nem volt szüksége kabinetekre. A felfogás azonban 2011-ben a Nemzetbiztonsági Kabinet újraszervezésével megváltozott.³³

Ciklus közben, hogy a kormányon belül kormányfői vezetéssel ügydöntő grémiumok is alakulhassanak, a kabinetkormányzás irányába tért el a kormány szervezeti törvény két összefüggő módosítása [2011. évi CCI. törvény 360. § (27) bekezdése]. Az egyik, amihez amúgy felesleges a külön szabály és korábban is volt gyakorlata, megengedi a miniszterelnöknek a kabinetben és a kormánybizottságban a tagságot, a másik pedig lehetővé teszi, hogy ezeket a testületeket törvény mellett kormányrendelet is felruhazza ügydöntő jogkörrel. Ebben a szellemben, mégsem csak az új lehetőség kiaknázásával jött létre 2012-ben a miniszterelnök vezetésével és további három tagjával (Miniszterelnökséget vezető államtitkár, nemzetgazdasági és nemzeti fejlesztési miniszter) a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság.³⁴ Rendelkezik ügydöntő hatáskörrel is, de a kormánynak fenntartott ügyekben nem járhat el a saját nevében, hanem javaslatokat fogad el, amelyeket a bonyolultabb és hagyományosabb – a pártállamtól örökölt és a rendszerváltás után kormányfőről kormányfőre szálló – megoldással általános felhatalmazás alapján a miniszterelnök kormányt helyettesítő jogkörében kormányülésen kívül, ahogy nevezik két ülés között, kormánydöntésként ad ki.³⁵ (A téma szempontjából mellékes, hogy miért maradt el a ciklusban a kétharmados parlamenti többség birtokában a kormány bizonytalan háttérű helyettesítésének az alkotmányos rendezése.³⁶)

III. A miniszterelnök továbbberősödése

1. A miniszterelnök informális utasítási hatalma a politikai realitások határai között mindig létezett; szabályozatlanul és kötöttség megkülönböztetés nélkül adhatott a minisztereknek és más kormányzati szerveknek teljesítendő feladatokat. Ezt a gyakorlatot ismerték el, de csak a miniszterekre és a kormányhivatalokra vonatkoztatva előbb a kormány szervezeti törvények, majd az Alaptörvény is. A szabályozás 2011-ben azzal teljesebbé vált, hogy a feladatmegszabás lehetőségeként definiált konkrét utasítási jog most már nemcsak a miniszterekre, hanem rajtuk átnyúlva az általuk irányított vagy felügyelt szervekre, ezzel közvetlenül a kormányzati igazgatás egészére kiterjed.³⁷ (Ötletesen a szolgálati út is be lesz tartva, csak visszafelé: aki az utasítást kapja, köteles erről a miniszterét tájékoztatni.) A feladatmegszabás könnyen magába foglalja a teljesítés mikéntjét is, ezzel a miniszteri

³³ 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat

³⁴ Lásd a 140/2012. (VII. 2.) Korm. rendeletet, a 1221/2012. (VII. 2.) és a 1251/2012. (VII. 19.) Korm. határozatot.

³⁵ Az 1045/1998. (IV. 3.) Korm. határozat alapján hasonló megoldás érvényesült a Horn-kormány alatt rövid ideig működő Európai Integrációs Kabinet állásfoglalásaira is.

³⁶ Erről Müller György: A miniszterelnöki kormányról. In Jogelméleti Szemle 2012/4. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/muller52.pdf>.

³⁷ 2011. évi CCI. törvény 360. § (19) bekezdése.

kompetencia elvonását vagy megsértését, ami még kérdésesebbé teszi a miniszterelnöki kormányban alig értelmezhető miniszteri önállóságot. Ezt érzékeltette, amikor 2011-ben az illetékes tárcavezető miniszterelnöki instrukcióval szemben, de jogkörében, kinevezte az Állami Operaház főigazgatóját, akinek aztán szinte azonnali lemondása oldotta fel az ütközést.³⁸ (A hivatalos közlemény szerint a miniszterelnök azt szabta meg feladatként, hogy a miniszter az operaház főigazgatói pályázatáról ne hozzon döntést. Hasonló kérdést vetett fel, amikor 2013-ban két alkalommal miniszterelnöki utasítás kezdeményezte, hogy a belügyminiszter hatósági jogkörében tiltsa be az antiszemita-anticionista megmozdulásokat.³⁹)

Az a kormányfő hatalomgyakorlási stílusától függ, ami meg alapvetően a habitusán múlik, hogy utasítási jogának hangsúlyozásával főnöki pozícióját és ezzel a miniszterek alárendeltségét mennyire érzékelteti. De várhat ettől olyan kommunikációs hatást is, amely a nyilvánosságnak üzeni, hogy a helyén van, és a fontosnak ítélt ügyeket, akkor is, ha tőle távolabb esnek, a kezében tartja. Nyilván ezért nem véletlen, hogy Orbán Viktor miniszterelnök szóhasználatában – parlamenti felszólalásban, beszédben, közleményben – a miniszterek és alsóbb szervek irányában is gyakran előfordul az utasítás. (Utóbbira 2013 nyaráról két példa is akadt. Előbb az árvízi védekezés helyszíni irányítása során mondta, hogy csak az ő vagy a katasztrófavédelmi főigazgató utasítása hajtható végre.⁴⁰ A másik esetben rendkívüli vizsgálatot rendelt el a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház és Egyetemi Oktató Kórházban történt koraszülött halálesetek miatt, kiterjesztve az utasítást a kórházigazgató felfüggesztésére is.⁴¹)

2. Habár a hatalomkoncentráció útjaként különféle okokból – politikai és koalíciós megfontolásból, ügyek aktuális kormányzati jelentősége miatt – szakigazgatási ágazatokat, szakmai feladatköröket, olykor speciális politikai funkciókat vontak a szervezeti háttérüket képző Miniszterelnöki Hivatalba vagy a fennhatósága alá, a rendszerváltás utáni miniszterelnökök a második Orbán-kormányig arra nem pályáztak, hogy saját személyükben irányítsanak kormányzati szerveket és minisztereiket kiváltva a kormányzás részleteiért közvetlen felelősséget viseljenek. A történet éppen fordítva kezdődött: Antall József, hogy e kényes területtől a miniszterelnök messzebb álljon, 1990-ben hivatalba lépése után rövid idő (két hónap) alatt megszabadult a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletétől, amely a Dunagate-nek elkeresztelt titkosszolgálati botrány következményeként került átmenetileg kormányfői jogkörbe.⁴² A helyzet az első kormány szervezeti törvénnyel annyit változott, de a konkrét szituációban nem a felelősségét, hanem a hatalmát növelve, hogy a kormánytól a miniszterelnöknek adta át a kormánybiztosok irányítását. (Ezzel is segítve, hogy a második

³⁸ 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.), Vizsgálják az Orbánnal dacoló miniszter döntését. <http://www.origo.hu/kultura/20110601-megsem-horvath-adam-lett-az-operahaz-foigazgatoja.html> (2014. április 13.).

³⁹ <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megvedjuk-az-emberi-meltosagot> (2013. április 8.), <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-miniszterelnok-kozlemenye> (2013. június 16.)

⁴⁰ <https://www.facebook.com/photo.php?v=10151631743709836&set=vb.298090296092&type=2&theater> (2013. június 14.)

⁴¹ Rendkívüli vizsgálat a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház és Egyetemi Oktató Kórházban történt koraszülött halálesetek miatt <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/rendkivuli-vizsgalat-a-borsod-abauj-zemplen-megyei-korhaz-es-egyetemi-oktato-korhazban-tortent-koraszulott-halalesetek-miatt> (2013. augusztus 14.)

⁴² Először a 98/1990. (VI.11.) MT rendelet lehetővé tette, hogy a miniszterelnök a szolgálat irányítását a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkára útján lássa el, majd az 1990. évi LI. törvény léptette be a miniszterelnök helyett a tárca nélküli miniszteri felügyeletet.

Gyurcsány-kormány fejlesztéspolitikáért és államreformért felelős kormánybiztosai a kormány alól ki- és lényegében a miniszterek fölé kerüljenek.) Egyébként a 2006 óta érvényes rendben, amely megszüntette az addigi kuszább állapotokat, a minisztériumi szint alatti főhatóságok jogállásuk egyik változatával (kormányhivatal) a kormány irányítása és miniszteri felügyelet, a másikkal (központi hivatal) közvetlenül miniszteri irányítás alatt állnak.

A bő két évtizedes gyakorlattal és felfogással szakítva – nyilván a kormányzás hatékonyabbá tételének a szándékával, a Miniszterelnökség átalakításának előkészítéseként, a megoldást illetően pedig valószínűleg arra visszavezethetően, hogy funkciókörének kibővítése után sem miniszter, hanem államtitkár vezeti – a miniszterelnök 2012-ben általános jelleggel, ahogy a többi kormánytag, szervezati irányítási lehetőséghez jutott. (Szövegszerűen a kormány szervezeti törvényben kiegészült a feladatköre azzal, hogy kormányrendelet kijelölheti az államigazgatás egyes ágazatainak, illetve egyes központi államigazgatási szerveknek és nevesítve központi hivataloknak az irányítására.⁴³) Ezután a ciklus második felében általános rendeltetése mellé igazán idegenül – a külügy-, a nemzeti fejlesztési és a nemzetgazdasági minisztertől – a miniszterelnök felelősségi körébe kerültek addigi miniszteri reszortok, a polgári hírszerzés vagy az uniós pénzek felhasználásával és részben a külgazdasággal kapcsolatos kormányzati tevékenység is. Abból következően, hogy átvette, igaz, a miniszterelnökségi államtitkárok útján vagy közreműködésével, az Információs Hivatal és még három központi hivatal irányítását, amihez jött még a Miniszterelnökség alá szintén ebben a formában újonnan szervezett társadalomtudományi profilú intézmények egy része is.⁴⁴ (Nemzeti Külgazdasági Hivatal, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, átmenetileg, ameddig nem olvadt be a Miniszterelnökségbe, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, Nemzeti Örökség Intézet, Magyar Nyelvstratégiai Intézet. Ki tudja, miért, a másik két intézet – a Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum meg a VERITAS Történetkutató Intézet – nem a miniszterelnök, hanem a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítása alatt áll.) Külön érdekesség, hogy a kodifikációs technika bizonyára nem kívánt mellékhatásával szinte lefokozza a miniszterelnököt, mintha a miniszterekhez hasonlóan egyes szakterületekért felelős tagjaként visszamerülne a kormányba, ahonnan egyébként kiemelkedett.⁴⁵

3. Szabályozási háttér és felhatalmazás hiányában tényleg váratlanul tűnt fel a Gyurcsány-kormányok alatt a kormányzati ügyek személyes intézését szolgáló megbízatások körében – kormánybiztos, kormány meghatalmazott és –megbízott – a miniszterelnöki megbízott, amellyel kiszélesedett a kormányfő személyzeti mozgástere. Az új tisztséggel, amelyet betölthet jutalmazási, kompenzációs és más taktikai célból is, saját jogán közvetlenül, feltételek nélkül, kötetlenül bárholon bárkit – a politikai, gazdasági és szellemi életből vagy a közigazgatásból – felkérhet, hogy vállaljon a napi folyamatokban részvétellel rendszerint nem járó általában koordinációs természetű, illetve politikai célú kormányzati közreműködést. (2005 elején már hét miniszterelnöki megbízott működött, az elsők között kapott ilyen megbízatást a kormány és a főváros közti együttműködés összehangolására Molnár Gyula

⁴³ Lásd a 2012. évi LXXIII. törvény 1. és 7§-át, illetve az Információs Hivatal miatt a 2012. évi XCVI. törvény 4. §-át is.

⁴⁴ A változások egy részét az 550/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 60. §-a foglalta össze. Lásd még a 346/2012. (XII. 11.), a 144/2013. (V. 14.) és az 55/2014. (III. 4.) Korm. rendeletet.

⁴⁵ Az egységes kormányzati statútumban – 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet –, amelynek címe az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szól, a miniszterelnök a kormány polgári hírszerzési tevékenység irányításáért és európai uniós források felhasználásáért felelős tagjaként jelenik meg, aki érvényesíti a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politikát is. Ő irányítja a Nemzeti Külgazdasági Hivatalt, államtitkára feladatköréből kitűnik, hogy külgazdasági stratégiával is rendelkezik, de a kormány külgazdaságért felelős tagja továbbra is a nemzetgazdasági miniszter.

szocialista politikus, akkori XI. kerületi polgármester, amely a kormánykoalícióban némi feszültséget is okozott.⁴⁶⁾ 2006-ban, majd 2010-ben a kormány szervezeti törvények a jogszerűségében eredetileg kétséges megbízatási formát a miniszterelnöki megbízott nevesítése nélkül körülírták és ezzel legalizálták. (A szöveg szerint a miniszterelnök felkérhet tanácsadókat és – itt bújik meg a miniszterelnöki megbízott – megbízást adhat eseti feladatok ellátására.⁴⁷⁾

A második Orbán-kormány megalakulása után a kinevezési gyakorlat folytatásával hamar kiderült, hogy a pozícióját erősítő – a korábban megtalált és az elődei által kedvelt – lehetőségről a sorban következő kormányfő sem mond le, amelyet 2011-től törvényi előírás a miniszterelnöki megbízott megnevezésével és díjazását megjuttatásait tekintve államtitkári szintre helyezésével támadhatatlanabbul alá is támaszt.⁴⁸⁾ (2011-ben kapott például felkérést a Nemzeti Lovas Stratégiáért felelős miniszterelnöki megbízott.⁴⁹⁾ Ezután is megmaradt a megbízási forma keletkezése óta fennálló probléma, amely éppen a miniszterelnököknek oly kedvező lazaságából következik. Egyrészt tisztázatlan a miniszterelnöki megbízottakkal betölthető szerepkör, amelyet a törvény – valójában értelmezhetetlenül vagy parttalanul értelmezhetően – (a személyes tanácsadón és a diplomáciain túli) egyéb eseti jellegű feladatként határoz meg, és kérdés, hogy a kormányzaton belül annak teljesítéséhez milyen jogosultságokkal rendelkezhetnek. Másrészt a megbízások alig átláthatók és nyomon követhetők (beleértve magát a kinevezést, a megbízás tartalmát és időtartamát is), mert alaki kötöttség hiányában nem jelennek meg nyilvános dokumentumokban, nem igényelnek rendeleti vagy határozati formát, azokról hiteles forrás hiányában csak a kormányzati kommunikációból, illetve a médiából szerezhetünk tudomást. Ezért fordulhat elő, hogy mandátumának fennállását illetően maga az egyébként a kormánypolitika szempontjából fontos miniszterelnöki megbízott is zavarba jön, ami más kormányzati alkalmazásokban alig képzelhető el. (2012-ben a nyugdíjvédelmi miniszterelnöki megbízott, Selmeczi Gabriella – magánnyugdíjpénztárral kapcsolatos újságírói kérdést elhárítva – először azt nyilatkozta, hogy tevékenysége 2011. december 31-ével véget ért, majd kiderült, amit ezek szerint akkor még ő sem tudott, hogy a megbízást a miniszterelnök 2012. április 30-áig meghosszabbította.⁵⁰⁾ Ehhez képest a kormányportál május 17-én még hivatalban álló miniszterelnöki megbízottként tüntette fel.⁵¹⁾

A kormányportálról és egy képviselői kérdésre készített hivatalos összeállításból tudhatjuk, hogy kormányfői megbízólevél alapján 2013-2014-ben hat-hét miniszterelnöki megbízott állt hivatalban.⁵²⁾ (Közöttük Kerényi Imre a tudatos nemzeti közjogi gondolkodás megalapozásával és ehhez kapcsolódva a magyar kulturális értékek megőrzésével és

⁴⁶⁾ Megsértődött az SZDSZ a Budapest-biztos miatt. <http://www.origo.hu/itthon/20050117megsertodott.html> (2014. április 20.), illetve lásd Csík Rita összeállítását: In Népszava Online, 2005. január 21. <http://www.nepszava.hu/default.asp?cCenter=OnlineCikk.asp&ArticleID=712693>.

⁴⁷⁾ Lásd a 2006. évi LVII. törvény 27. és a 2010. évi XLIII. törvény 33. §-át.

⁴⁸⁾ 2011. évi CCI. törvény 360. § (29) bekezdés. Orbán Viktor még a kormány megalakulása előtt bejelentette, hogy Balsai Istvánt a 2006. október 23-án történt tömegoszlatás kivizsgálására miniszterelnöki megbízottá fogja kinevezni. (Népszabadság 2010. május 6. 2. o.)

⁴⁹⁾ <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/miniszterelnoki-megbizott-felel-a-nemzeti-lovas-strategiaert> (2011. november 22.)

⁵⁰⁾ A szöveg nem érzi magát illetékesnek. Népszabadság, 2012. január 10. 8. o., http://hvg.hu/itthon/20120720_orban_bizalmanak_elvesztese_nyitrai (2012. 07. 31.). 2009-ben pedig a kormányfőváltás után a korábbi miniszterelnök által kinevezett, a gazdaságélénkítő csomag koordinálásáért felelős miniszterelnöki megbízott bizonytalankodott, hogy még érvényes-e a kinevezése (Népszabadság, 2009. május 11. 2. o.).

⁵¹⁾ (<http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnoki-megbizottak-biztosok-es-kormanybiztos> (2012. május 17.).

⁵²⁾ <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnoki-megbizottak-biztosok-es-kormanybiztos> (2014. április 22.), http://www.parlament.hu/irom39/1165_20133/11653-0001.pdf (2014. április 22.).

fejlesztésével összefüggő feladatokért, Vincze P. Márton a Normafánál létesítendő téli-nyári sportcentrum és szabadidőpark előkészítéséhez kapcsolódó koordinációért, Szócs Géza az általános kulturális ügyekért felelős.) A ciklus alatt egyedül a 2013-as dunai árvíz után kinevezett helyreállítási miniszterelnöki megbízottat (Bakondi György katasztrófavédelmi főigazgató) ismerhettük meg Magyar Közlönyben közzétett határozatból.⁵³ (A kivétel azért volt mellőzhetetlen, mert az általa koordinált és adatszolgáltatásra is köteles szervezetek erről tudniuk kellett.) Az ügy igazi különlegessége, hogy ebben az esetben a megbízatási forma kötetlenségének, pontosabban a lehetséges ügkör meghatározatlanságának köszönhetően a miniszterelnöki megbízott a helyreállítással kapcsolatos kormányzati tevékenység összehangolásával a kormányfőtől tartalmilag tipikus kormánybiztosi feladatot kapott.⁵⁴ Szemben azzal, hogy a magyar berendezkedésben alkotmányos helyzetével ugyan a miniszterelnöknek van kormánya, ami megengedi neki birtokos személyjellel a "kormányom" fordulat használatát is, de azt már nem, hogy önmagát a testülettel azonosítva saját nevére vegye a kormány jogkörét.

IV. A Miniszterelnökség újrapozicionálása

1. A kormánykörökben is megfogalmazott fenntartások ellenére a minisztériumi tagozódás – hatásköri átcsoportosításoktól (például vízügy, egyházügy) vagy a humántárca átnevezésétől (Nemzeti helyett Emberi Erőforrások Minisztériuma) eltekintve – a ciklus alatt nem változott.⁵⁵ A kormánystruktúra 2012-ben mégis módosult, amikor a Miniszterelnökség a kiinduláshoz képest egészen más helyzetbe került, és az átszervezés jelentős kormányzaton belüli feladatmozgással is járt. Mértékét jelzi, hogy a ciklus végi három államtitkárával, két miniszterelnöki biztosával (kvázi államtitkárával) és tizenegy helyettes államtitkárával (plusz 2 üres hellyel) szemben a Miniszterelnökség 2010-ben egy-egy államtitkárral és miniszterelnöki biztossal, illetve két helyettes államtitkárral, összesen 94 fővel állt fel, személyzete időközben 448 fővel majdnem megötszöröződött.⁵⁶

A második Orbán-kormány megalakulásakor a megszüntetett Miniszterelnöki Hivatal politikai koordinációs szerepkörét a Miniszterelnökség, a kormányzás szakmai-közigazgatási koordinációját pedig a közigazgatási és igazságügyi tárca vette át. Akkor úgy ítéltém, hogy –

⁵³ 79/2013. (VI. 13.) ME határozat helyreállítási miniszterelnöki megbízott kinevezéséről és feladatairól. Alkalmanként a már kinevezett miniszterelnöki megbízott később kormányhatározatban is felbukkan. Lásd a 1061/2012. (III. 12.) Korm. határozatot a Nemzeti Lovas Programban meghatározott feladatokról és a kiemelt feladatok végrehajtásához szükséges intézkedésekről vagy a 1753/2013. (X. 24.) Korm. határozatot a magyar kulturális értékek megőrzése és fejlesztése ügyével összefüggő feladatokért felelős miniszterelnöki megbízott tevékenységét képező feladatok finanszírozása érdekében a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő előirányzat-átcsoportosításról.

⁵⁴ Kormánybiztost a kormány miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására nevezhet ki (2010. évi XLIII. törvény 31.§).

⁵⁵ A külügyminiszternek az önálló pénzügyi tárca hiányzott (Inotai Edit: Martonyi: Nem vagyunk Nyugat-ellenesek. Interjú – A külügyminiszter nemzeti minimumot sürget az ország érdekében. In Népszabadság 2012. január 14. 7. o.). A Miniszterelnökséget vezető államtitkár pedig a túl nagy minisztériumokat tartotta újragondolandónak (Lázár János: Simicska egy kisegér <http://444.hu/2013/06/21/lazar-janos-simicska-egy-kiseger/> 2013. június 22.). Más vélemény szerint az új kormányzati szerkezet bevált, az önálló pénzügyi tárca sem hiányzik, sőt „... soha nem volt még kormányzati ciklusban ennyire hangsúlyos a jó költségvetési politika.” Navracsics Tibor: Átalakítás után. In Heti Válasz, 2012. május 31. 27. o.

⁵⁶ Forrás: 1166/2010. (VIII. 4.) Korm. határozat a Miniszterelnökségen, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról, 2/2014. (IV. 9.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (I. 22.) ME utasítás módosításáról.

a legalábbis számomra átláthatatlan indítékú – szétszervezés magában hordozza a veszélyt, hogy a két kormányzati központ, egyikben a kormány-, a másikban a miniszterelnöki szóvivővel, valószínűleg pontosan nem meghúzható határvonalakkal és párhuzamosságokkal, meg egymással versengve működik. (Habár a miniszterelnök kabinetirodájának külön léte miatt a Miniszterelnöki Hivatal sem volt egységes.) A prognózis helytállóságáról nincs elegendő információ, de a ciklus közepi változtatás arra mindenképpen utal, hogy a munkamegosztás nem hozta az elvárt eredményt. Kormányzati vezetők nyilatkozataiból megtudhatóan főként a politikai koordináció terén, amelynek viteléhez létszámával és szervezetével a Miniszterelnökség nem volt kellően felszerelve, a közigazgatási tárca pedig nem is tartozott a szerepkörébe.⁵⁷ Az elégedetlenség nyilván kiterjedt a közigazgatási koordinációra is, amelynek teljesítményét eleve lerontotta, hogy a hatalomgyakorlás új technikájaként a kormánypárti képviselők aktivizálásával a jogalkotásban mérséklődött a kormány és ezzel különösen a közigazgatási (és igazságügyi) tárca jelentősége, mert a törvényjavaslatok jelentős része – 2010-ben éppen a fele, utána mintegy 30%-a – képviselői indítványként a kormányzati döntés-előkészítési rend mellőzésével került a parlament elé. (Ez a tárca közigazgatási államtitkára által vezetett és a kormányzati koordináció szempontjából kulcsfontosságú közigazgatási államtitkári értekezlet hatékonyságát is gyengítette. Fő okait azonban a ciklus első két évét értékelő szerzőpáros bizonyára helyesen, de az Antall-kormány alatt felállított testület történetében egyáltalán nem új keletű problémákban látja, a túl sok és rossz minőségű előterjesztésben, meg abban, hogy számos ügy – ahogy a politikai kormányzás jegyében már régóta szokásos – közvetlenül került a kormány elé.⁵⁸)

2. A Miniszterelnökség megerősítése, ahogy húszéves fennállása alatt a Miniszterelnöki Hivatalé is történt, két irányt vett. Az egyik – többek között jogi államtitkárság, parlamenti és stratégiai helyettes államtitkárság szervezésével, a kormányzati kommunikáció irányításával, a kormányzati ellenőrzés hatókörébe vonásával vagy a döntés-előkészítés menetébe az általa menedzselt politikai államtitkári értekezlet beállításával – azt célozta, hogy erre alkalmassá tett központként kézben tartsa a kormányzati folyamatokat.⁵⁹ A másik irány a miniszterelnök felelősségi körének kiterjesztésekor már szóba jött: a minisztériumoktól a Miniszterelnökség alá került több szakmai-szakigazgatási terület, polgári hírszerzés, külgazdaság, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jogutódjaként saját szervezetével látja az uniós források felhasználásával kapcsolatos feladatokat, sőt még társadalomtudományi intézményhálózatot is irányít. (Továbbá a Miniszterelnökség vette át a nemzetgazdasági tárcától a Széchenyi Programiroda Tanácsadó és Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság tevékenységének szakmai felügyeletét és a tulajdonosi jog gyakorlását vagy az Emberi Erőforrások Minisztériumától a Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmintézetet irányítását.⁶⁰ 2012 előtt a feladat-kiterjesztés kivételes lépéseként

⁵⁷ Erről: Csuhaj Ildikó: Navracsics Tibor: sértődős ember ne menjen politikusnak! In Népszabadság, 2012. június 11. 13. o. és Lázár János: Simicska egy kisegér. i. m. Navracsics Tibor úgy értelmezte miniszterelnök-helyettesi tisztségét, hogy az alapvetően a közigazgatási koordinációra van szabva. Lázár János szerint pedig „... 2010 és 2012 között nem létezett központi politikai koordináció, lényegében nem volt Miniszterelnöki Hivatal vagy Miniszterelnökség.”

⁵⁸ Gallai Sándor - Molnár Balázs i. m. 19. o.

⁵⁹ A közigazgatással szemben a hírek szerint szintén hetente ülésező politikai államtitkári értekezletet a kormányügyrend nem intézményesítette. Létezéséről Lázár Jánostól ("Nem hatalom, hanem szolgálat lesz a feladatom" <http://www.fidesz.hu/hirek/2012-05-29/nem-hatalom-hanem-szolgalat-lesz-a-feladatom/>:2013. november 23.) és a sajtóból (Pindroch Tamás: Távozó közigazgatási államtitkárok. In: Magyar Hírlap online, 2012. június 25. http://www.magyarhirlap.hu/belfold/tavozo_kozigazgatasi_allamtitkarok.html) tudunk.

⁶⁰ 293/2012. (X. 16.) Korm. rendelet, 1449/2012. (X. 16.) Korm. határozat, 25/2013. (II. 12.) Korm. rendelet

épült be a Miniszterelnökségbe a Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottságnak az eredetileg a kulturális tárcánál elhelyezett titkársága.⁶¹⁾

Az alaprendeltetésétől, a koordinációs funkciójától ugyan idegen, de politikailag fontos területek, jelentős pénzforrások feletti rendelkezés megszerzése a kormányzati központ befolyását persze kiszélesíti. Az ilyenfajta hatalomkoncentráció hozzátartozott a Miniszterelnökség elődjének, a Miniszterelnöki Hivatalnak a történetéhez is, amely azonban tapasztalataim szerint hátrányára is rámutatott, mert a szakmai-ágazati ügyek vitele, az ezekkel járó érdekek érvényesítése és képviselése széttagolta a szervezetét, a kormányzati folyamatokban pedig csökkentette a vezérlési képességét és eredményességét.

V. Az államtitkári rendszer megvalósulása

1. A rendszerváltás után 2006-ig az állami vezetői modell, illetve az államtitkári rendszer a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvére épült, ami jó szándéka, vonzereje és kezdeti pozitív hatásai ellenére a kormányzás felső vezetői szintjén mindinkább illúzióknak bizonyult, és kudarcot vallott. Itt a két szféra egymáshoz közel kerül, össze is érhet, igazságtalanságokkal és túlzásokkal, de a kinevezési gyakorlat és a ciklusonkénti személycserék egyre nyíltabbá tették, hogy a köztisztviselői státuszban álló és szakmai vezetőknek minősülő közigazgatási és helyettes államtitkárok kiválasztásának a politikai-bizalmi szempontja is létezik. Ez normális körülmények között nem a szakmai alkalmasság terhére és főleg nem helyette érvényesül, nem politikai kinevezettek vagy ejtőernyősök beállításával jár, hanem csak annyit jelent, hogy a szakmai vezetőktől a minden köztisztviselőre érvényes lojalitáskövetelményen felül elvárható, hogy – legalább a szakterületükön – azonosuljanak a kormánypolitikával. Ennek hatásaként következik a politikailag más színű kormányok hivatalba lépése után a szakmai vezetők kicserélése is, akik közül sokan maguk sem vállalnák a további szolgálatot.

Ilyen háttérrel, habár a politikai kormányzás eszméje és az apparátusellenesség is motiválták, a 2006-os változtatások fontos pontjaként az állami vezetői modell, illetve államtitkári rendszer nem egyszerűen átalakult, hanem az addigi elve is eltűnt. A kormány szervezeti törvénnyel megszűnt a kormányzat politikai és szakmai vezetőinek megkülönböztetése, mert a miniszterelnök és a miniszterek alatt az államtitkárok és helyettes, új névvel szakállamtitkárok is politikai státuszba kerültek, akiknek megbízatása kivétel nélkül a kormányéhoz kötődik. Az egységes állami vezetői modell megvalósítása, főleg a rendszerből kihagyott közigazgatási államtitkár nem megfelelő pótlása és az államtitkári kar túlpolitikáltsága miatt, nem jól sikerült, azonban alapgondolata, hogy a közigazgatási felső vezető a hozzá tartozó területen a kormánypolitikával azonosuló szakértő, nagyon is életszerű. (A politikai-bizalmi szempontot a bármikor lecserélhető politikai tisztviselő fogalmával a német közszolgálati jog sem leplezi. Az olyan tisztséget betöltőkre vonatkozik, közöttük lennének a mi közigazgatási és helyettes államtitkáraink is, akiknek tartósan azonosulniuk kell a kormány politikai elképzeléseivel és céljaival.⁶²⁾

2. A magyar közvélemény a depolitizált közigazgatással rokonszenvezik, és nem fogadta el, hogy kivételként a csúcson álló vezetőknek a politika bizalmát is élvezniük kell: az egységes állami vezetői modellt – a szakma, a politika és a média részéről egyaránt – kevés kivétellel csak éles elutasítás fogadta. Elvetette a második Orbán-kormány is, noha

⁶¹ 258/2010. (XI. 12.) Korm. rendelet

⁶² A politikai köztisztviselő fogalmáról: Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), 30. § és szövetségi szinten a köréről Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) 54. §.

személyzeti politikájához a kijavított és továbbfejlesztett változata igazán illene, és helyette visszatért a politikai és szakmai vezetők megkülönböztetésén alapuló régi államtitkári rendszer. Alátámasztásaként a politika és a közigazgatás kettéválasztásának, a közigazgatási felső vezetés politikamentességének, pártsemlegességének és életpályaszerűségének hangsúlyozásával, amelyhez képest egyáltalán nem ebben a szellemben, de nem eltérően persze az előző ciklusok gyakorlatától, a közigazgatási és helyettes államtitkári kar összeállításakor könnyen érzékelhetően érvényesültek a személyi kiválasztás politikai-bizalmi szempontjai is.⁶³ Amivel megghiúsul a modell eszménye, az, hogy a változó politikusokkal szemben a pártsemleges és a mindenkori kormányhoz lojális szakmai vezetők a kormányzásban az állandóságot és a folyamatosságot képviselik, és ciklusokon átívelően hivatalban maradnak. (Érdemes felidézni, hogy a HVG adatai szerint a két héttel a hivatkozott parlamenti felszólalások után, június 2-án kinevezett – a szakmai minőséget illetően egyébként kifogástalan – nyolc közigazgatási államtitkár közül hét ugyanebben vagy más közigazgatási felső vezetői tisztségben korábban az Antall-, majd az első Orbán-kormány alatt dolgozott, négyen a Fidesz-KDNP szakértői köréhez tartoztak, az ezt követően kinevezett helyettes államtitkárok legalább 20%-a szervezeti értelemben is kapcsolatban állt a kormánypártokkal.⁶⁴ A szakmai alkalmassági követelmény és a bizalmi elv együttes érvényesítését példázta 2012-ben az Emberi Erőforrások Minisztériumában az új közigazgatási államtitkár kiválasztása.⁶⁵)

Maga a szabályozás sem következetes, ahogy nem volt az 1990-2006 között sem, mert az egységes állami vezetői modellhez képest kevésbé nyílt szövegezéssel, de gond nélkül lehetővé teszi a politikai-bizalmi indíttatású személyi változtatásokat. A politika és közigazgatás szétválasztásának elvét a szakmai vezetők határozatlan időtartamú kinevezése ugyan kifejezi, azonban ez nem alkalmas és elegendő a deklarált cél – stabil és depolitizált közigazgatási és helyettes államtitkári kar megteremtése – megvalósításához. Nem áll akadály a személycserék előtt, mert a határozatlan időre szóló megbízatás indokolás nélkül bármikor megszüntethető felmentéssel.⁶⁶ Egyébként a szakmai vezetők stabilitása a személyi mozgások miatt a ciklus alatt sem valósult meg, nem éppen ebbe az irányba mutat, hogy nyilván a bizalmi elv érvényesüléseként a miniszterváltásokkal – a nemzeti fejlesztési, nemzetgazdasági tárca és az Emberi Erőforrások Minisztériuma élén – a közigazgatási államtitkárok is kicserélődtek. (Az eredetileg kinevezett nyolc közigazgatási államtitkárból a ciklus végére kettő maradt, nem is eddig, hanem csak 2013 nyaráig a helyettes államtitkári karban majdnem száz személyi változás történt.⁶⁷ Szélső példaként 2014-ben a nemzetgazdasági tárcánál a tizenhárom között egy olyan helyettes államtitkárt találunk, aki már 2010-ben is hivatalban állt.⁶⁸ Ellenpélda a belügy vagy a külügy, ahol maradtak a közigazgatási államtitkárok, és viszonylag stabil a helyettes államtitkári kar is.)

⁶³ Az indokokról lásd 2010. május 17-én a kormány megalakulásához szükséges alkotmánymódosítás és más törvények parlamenti vitájában Navraics Tibor expozéját és Salamon László (KDNP) vezérszónoki felszólalását (http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=2&p_felsz=2&p_szoveg=&p_felszig= 2014. április 30.).

⁶⁴ Államtitkárok regimentje. In HVG, 2010. június 12. 15. o. és Államtitkár-helyettesek légioja. In HVG, 2010. június 19. 14-16. o.

⁶⁵ Lásd dr. Lengyel Györgyi életrajzát (<http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/kozigazgatasi-allamtitkarsag/az-allamtitkar/eletrajz> 2014. május 4.). Pályája alapján a szakmai alkalmasság nem kérdéses, amihez a politikai bizalmat a Fidesz pártalapítványának (Szövetség a Polgári Magyarorszáért Alapítvány) igazgatójaként, majd megyei kormány megbízottként szerezte meg.

⁶⁶ 2011. évi CXCV. törvény 218. és 223. §

⁶⁷ A kormányzati fluktuációról Franczel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után (II. rész) In Közjogi Szemle 2013/4 szám, 67-74. o.

⁶⁸ Forrás: <http://www.kim.gov.hu/kormany/allamtitkarok/vagyonnyilatkozat/szakallamtitkarok20060731.html> (2010. december 28.) és <http://www.kormany.hu/hu> (2014. április 7.)
