



*Franczel Richárd PhD-hallgató,
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Intézet*

A kormányfői hatalom erősödése Magyarországon¹

1. Bevezetés

Magyarország az 1989-1990-es demokratikus átmenet során lefektette a német mintájú kancellári típusú kormányzati modell alapjait. A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének 1990-es magyar meghonosítása kiemelt pozícióba helyezte a miniszterelnököt a magyar közjogi struktúrában, az azóta eltelt húsz esztendőben pedig tovább fejlődött és erősödött a magyar kormányfő politikai és részben jogállásbeli hatalma. Az alábbi tanulmány egyrészt arra vállalkozik, hogy röviden összefoglalja a miniszterelnökre vonatkozó alkotmányos és jogállásbeli szabályozás kialakulását, módosulásait, dilemmáit, illetve a kormányfő hatalmi-politikai erőterének változásait. Másrészt arra keressük a választ, hogy a kormányzati döntéshozatal és politikai vezetés centralizációja (prezidencializálódás, illetve vezéresedés), a miniszterelnöki hatalom további növelése milyen kihívások elé állíthatják az egész magyar politikai, illetve kormányzati rendszert? Végezetül áttekintjük, hogy milyen lehetséges eszközei vannak a kormányfői hatalom növelésének.

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata. Az előadás anyaga és jelen tanulmány első felének szövege jelentős részben megegyezik a Szerző korábbi, az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, 2010. április 23-án, Budapesten megrendezett ünnepi konferencián elhangzott, hasonló témájú előadásával, illetve az abból készült írással. Jelen tanulmány második fele – miképpen a Szegeden elhangzott előadás túlnyomó része is – ezen korábbi prezentáció továbbgondolása, továbbfolytatása, az új kormányzati változásokra is reflektáló aktualizálása.

2. Kiindulópont: a minisztertanács elnöke és helyettesei

A miniszterelnöki intézmény szocialista jogi elődje a minisztertanács elnöke volt. Az alkotmányos és jogállási háttér vizsgálatát tehát az 1949-es alkotmány első változatának vonatkozó szabályozásával kell kezdenünk. Meglepő módon a minisztertanács elnöke az alkotmány szövegében elsőként egy összeférhetlenségi szabály keretében bukkan fel. Az ekkori alaptörvény ugyanis kimondta, hogy a minisztertanács elnöke, elnökhelyettesei és tagjai a Népköztársaság Elnöki Tanácsába nem választhatók.² Ezen túlmenően mindössze három paragrafusban találkozhatunk egyáltalán magával a kifejezéssel. Egyfelől már ekkor rögzítésre került, hogy a minisztertanács rendeleteit a minisztertanács elnöke írja alá. Egy másik szakasz kimondta, hogy ő vezeti a minisztertanács üléseit, illetve gondoskodik a minisztertanács rendelkezéseinek és határozatainak végrehajtásáról, irányítja a közvetlenül alája rendelt szervek munkáját, valamint feladata ellátása körében rendeleteket adhat ki. Végezetül jeleznünk kell a felelősség csökvényességét, hiszen ezzel kapcsolatosan mindössze annyi szerepelt az alkotmányban, hogy a minisztertanács elnöke (helyettese) és tagjai intézkedéseikért és magatartásukért egyénileg is felelősek, illetve az országgyűlés tagjai a minisztertanácshoz, annak elnökéhez vagy bármely tagjához feladatkörükbe tartozó minden ügyben kérdéseket intézhetnek, melyekre azok az országgyűlésen kötelesek felvilágosítást adni.³ A minisztertanács elnökével illetve tagjaival szemben tehát nem tartalmazta az alkotmány a felelősség érdemi meglétét bizonyító bizalommegvonás részletszabályait.

A minisztertanácsról már maga az elnevezés is sok mindent elárul. Működésében a testületi jelleg domborodott ki, ahol (csak) egy elnök van, aki elvégzi a kormányfői teendőket. Ugyanakkor a minisztertanács elnöke minden esetben tagja volt a Politikai Bizottságnak is, így kormányzati súlya valójában ebbéli tagságából és nem a kormányfői pozíciójából származott.⁴ Meglévő hatalma – miképpen Müller György is megfogalmazza – tehát nem annyira az alkotmányos jogállásából eredt, hanem sokkal inkább a politikai mechanizmusban elfoglalt helyének, illetve bizonyos ügyrendi felhatalmazásoknak volt köszönhető. Az akkori kormányfő a kormányon belül primus inter pares (első az egyenlők között) helyzetben volt. A minisztertanács tagjaira és elnökére közjogi értelemben csaknem egyenlő jogok és

² 1949. évi XX. törvény, 19. § (2) bekezdés. Az 1972. évi I. törvény 29. § (2) bekezdésében az erre vonatkozó kitétel – gyakorlatilag érdemi változás nélkül – a következőképpen szerepelt: „A Minisztertanács elnöke, elnökhelyettesei, tagjai és az államtitkárok - mint az állam végrehajtó szerveinek vezető tisztviselői - az Elnöki Tanácsba nem választhatók be.”.

³ 1949. évi XX. törvény, 25. § (2) bekezdése; 26. § (1) illetve (3) bekezdése, valamint 27. § (2) és (3) bekezdése.

⁴ Bihari Mihály (1998): A politikai rendszer jellege és a hatalom szerkezete 1988-ban és 1998-ban. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László szerk.: Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. A rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 396. illetve 408. old.

kötelezettségek vonatkoztak, a kormányfő tehát nem rendelkezett megkülönböztetett jogállással. A fentebb említett alkotmányos szabályozásból további két fontos tényezőre is fel kell hívnunk a figyelmet. Egyrészt tevékenysége döntően a testületvezetői feladatokra irányult, másrészt felelősség tekintetében nem volt különbség a minisztertanács elnöke és tagjai között.⁵

A kormánynak a párt irányító szerepét biztosító feladatából következtethetünk az akkori miniszterelnökök kormányzati magatartására is. A kormányelnök a PB-ben megtárgyalt és elfogadott előterjesztéseket képviselte és fogadtatta el utólagosan a kormányzati szervekkel.⁶ Kiss Elemér – aki a Minisztertanács Hivatalának vezetője volt 1989-ben – saját tapasztalataira is támaszkodva állapítja meg, hogy abban az időszakban a minisztertanács elnökének az volt a leglényegesebb feladata, hogy a kormány-előterjesztésekben, jogszabály-tervezetekben megfelelő módon tükröződjének a politikai döntések, amelyeket a minisztériumi apparátusok készítettek elő. A különböző szakfőosztályoktól érkező szakmai szempontok központi vagy politikai bizottsági határozatokba beépülve kerültek vissza az apparátushoz, ami után megkezdődött az egyes jogszabály-tervezetek kimunkálása, értékelése. Ebben a folyamatban a minisztertanács elnöke gyakorlatilag azért felelt, hogy a politikai döntés realizációja mindenképpen megtörténjék.⁷

Müller György említett tanulmányában megállapítja, hogy a kormány 1987-ben az országgyűléshez és a NET-hez viszonyított erős pozíciójához képest a kormányzati struktúrában relatíve gyenge pozícióval rendelkezett. Ennek okai között – az ekkor komoly hatalommal rendelkező kormánybizottságok mellett – paradox módon az alkotmány szerint egyébként gyenge jogállású kormányfő erős kormányt helyettesítő lehetőségeit is megemlíti. De még ettől is hangsúlyosabb indokként kiemeli a miniszterelnök-helyettesek szerepét is, akik egy-egy területen az általuk vezetett kormánybizottsággal szinte „kis kormányokat” alkottak. A kormány viszont 1988-tól kezdődően fokozatosan felszámolta hatalmának széttagozottságát (furcsa módon tehát többek között a kormányfő és a helyettesei által birtokolt kormányt helyettesítő funkció szűkítésével) és lépésről-lépésre megerősítette a kormányzati

⁵ Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1067. illetve 1071. old.

⁶ Bihari Mihály (1998): A politikai rendszer jellege és a hatalom szerkezete 1988-ban és 1998-ban. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László szerk.: Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. A rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 396. old.

⁷ Interjú Kiss Elemérrel (2008. 02. 20.)

struktúráján belül elfoglalt helyzetét. Ezzel párhuzamosan a Grósz-érától kezdődően⁸ a kormány valódi politikai funkciójának kibontakozása, hatalmi jellege is egyre egyértelműbbé vált. Ennek eklatáns bizonyítéka ugyanakkor – az előbbi iránnyal ellentétesen – épp az volt, hogy hivatali idejének egy részében Grósz Károly pártfőtitkári funkciót is betöltött.⁹ A kormány tehát egyfelől a kormányfő (kormányt helyettesítő) hatalmának szűkítésével, másfelől kiemelt politikai pozícióba helyezésével erősítette hatalmát. A minisztertanács elnöke pozíció vizsgált időszakban meglévő súlyát mindezek ismeretében megítélésünk szerint – akárcsak a kormányét – kettős szempontból közelítve lehet értékelni. Az alkotmányból fakadóan relatíve gyengébb pozícióval rendelkezett, a politikai bizottsági tagságából (Grósz esetében pedig 1988 májusától pártfőtitkári funkciójából is) fakadóan viszont erősebb helyzetben volt.¹⁰

Zárásként vissza kell térnünk a kormányfő helyettesítésének alkotmányban is említett kérdésére. Fentebb már jeleztük a helyettesek egyfajta „mini-kormányt” kialakító működését. Az elnökhelyetteseket a minisztertanács elnökéhez hasonlóan az országgyűlés választotta meg, tehát a kormányfő erre vonatkozólag nem rendelkezett hatáskörrel. Első vagy általános megjelölésű elnökhelyettesi tisztséget nem intézményesített az alaptörvény, de bizonyos rangsor mégis létrejött. Az úgymond első elnökhelyettesi funkciót betöltő személy egyúttal az MSZMP Politikai Bizottságának is tagja volt. A pozíciót elvileg tárcát vezető minisztertanácsi tag is betölthette, de a kormányzati gyakorlat ezt a megoldást nem követte. Az Országos Tervhivatal elnöke – aki az 1972-es alkotmányos szabályozás értelmében tagja volt a minisztertanácsnak – ugyanakkor általában ezt a tisztséget is viselte, illetve rövid ideig a kereskedelmi miniszter is kapott ilyen megbízást.¹¹

3. Az 1989-es alkotmányos alapok

A miniszterelnöki intézmény alkotmányjogi szabályozásának kialakulását a Németh-kormány idején kijegecesedő folyamatokkal kell kezdenünk, ugyanis erre vonatkozólag már az első demokratikus ciklust megelőző, utolsó pártállami kormány regnálása alatt jelentős lépések

⁸ Müller György szerint a rendszerváltást előkészítő Németh-kormány még hangsúlyosabb politikai szerepet töltött be, de tényleges politikai mozgásteret épp az átmenet sajátos viszonyaiból fakadóan, a választásokhoz közeledve a bonyolult egyeztetési folyamatokban egyre inkább szűkült.

⁹ Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1067. illetve 1066-1067. old.

¹⁰ Többek között ez utóbbi tényezőből következően Müller szerint az 1989. évi alkotmánymódosítást megelőzően is „szélesebb pályával rendelkezett” a kormányfő.

¹¹ Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1067. illetve 1073. old.

történtek. Korábban az alkotmány – beszédes módon – akként rendelkezett, hogy a minisztertanács megbízása az új minisztertanács megbízásáig tart, csak egy jóval későbbi szabályozással került kimondásra – jelezvén a demokratikus változást –, hogy a mandátum a következő országgyűlés első üléséig tart.¹² A témánk szempontjából az első – még a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokat megelőző – legfontosabb lépés az 1989 májusában következett be. Az ekkori alkotmánymódosítás lényege abban ragadható meg, hogy sor került a bizalmatlansági indítvány szabályozására. Kukorelli István egyenesen úgy fogalmaz, hogy ez a törvény megteremtette a kormány parlament előtti felelősségi rendszerét.¹³ Az alkotmány két olyan paragrafussal egészült ki, amely akár az új miniszterelnöki intézmény alapkövetelményének is tekinthető. Rögzítésre került ugyanis a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézménye. Eszerint a képviselők legalább egyötöde a minisztertanáccsal vagy valamely tagjával szemben írásban bizalmatlansági indítványt nyújthat be, és a minisztertanács elnökével szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Minisztertanáccsal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. Emellett pedig a minisztertanács elnöke útján bizalmi szavazást is javasolhat, illetve azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ezzel a szabályozással a minisztertanács elnökének pozíciója valódi értelemben vett kormányfői súlyt kapott, ugyanis a fenti módosításnak köszönhetően összekötődött a minisztertanács és elnökének sorsa. A pártállami szisztémához képest ez a változás jókora lépésnek tekinthető az új miniszterelnöki intézmény kialakítása felé vezető úton.¹⁴ Ugyanakkor jeleznünk kell, hogy az alkotmány ekkor még (csak) azt mondta ki, hogy a bizalom megvonásától számított hatvan (szemben a későbbi negyvennel) napon belül az országgyűlés egyszerre határoz az új minisztertanács programjának elfogadása és tagjainak (és nem az elnökének!) megválasztása felől.¹⁵

Az 1989-es esztendőben több szempontból is gyökeres változás történt. Ezen említett jogszabályi változások után június 13-tól megindultak a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások. Az

¹² Az Alkotmány csak azt rögzítette, hogy a minisztertanácsot a NET javaslatára az országgyűlés választja és menti fel, az nem volt előre meghatározva, meddig tart mandátuma. Majd csak az alkotmányt módosító 1989. évi I. törvény jelölte ki konkrétan megbízását a következő országgyűlés első üléséig. A jogállásról szóló 1973. évi III-as törvény erre vonatkozólag feltűnően csak annyit mondott, hogy a minisztertanács megbízása külön paragrafusban meghatározott egyéb megszűnési eseteken kívül az új minisztertanács megbízásáig tart.

¹³ Kukorelli István szerk. (2003): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó. 290. old.

¹⁴ Ehhez szorosan kapcsolódik a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvényt módosító 1989. évi IX. törvény, amely a minisztertanács tagjai megbízásának megszűnési esetei között már egyebek mellett a bizalom megvonása kitételét is rögzíti.

¹⁵ 1989. évi VIII. törvény 39/A. és 39/B. paragrafusok.

I/I-es albizottság¹⁶ az alkotmány módosításának kidolgozásával foglalkozott. A miniszterelnök kiemelt státusát megalapozó új alkotmányjogi konstrukció ekkor került kialakításra. Kajdi József – aki az MSZMP részéről pártonkívüliként vett részt az eseményeken – megerősítette, hogy ezt az új szabályozást meglepő módon az MSZMP oldal is viszonylag hamar elfogadta. A tárgyalásokon Antall József és Tölgyessy Péter határozottan képviselték azt az álláspontot, hogy az EKA számára nagyon szimpatikus példa a német alkotmányjogi berendezkedés a kancellári szisztémával, mely jól vehető a magyar sajátosságokkal. Ennek nyomán tehát már a kerekasztal-tárgyalásokon rögzítésre került, hogy a miniszterelnök „a” kormányfő, azaz ő a kormány erős embere, lényegében a személyétől függ a kormány léte vagy nem léte.¹⁷ Érdeemes megemlíteni, hogy a NEKA tárgyalásokon ettől eltérő alternatíva nem merült fel, tehát nem versengtek egymással a különböző – főlelnöki, vegytisztán parlamentáris, illetve kancellári – kormányzati rendszerek megoldási elemei, voltaképpen egyértelmű volt, hogy az utóbbi kerül meghonosításra.

A NEKA tárgyalásainak egy döntő szakaszát lezáró 1989. szeptember 18-ai megállapodásban végül lefektették, hogy a sarkalatos kérdésekben kidolgozott, az okmányhoz csatolt hat törvényjavaslatot megküldik a minisztertanács elnökének. Felkérték, gondoskodjon arról, hogy a tervezeteket az 1987-es jogalkotásnak megfelelő törvény alapján a kormány terjessze az országgyűlés elé. Az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI-es törvényt végül október 18-án fogadtak el, és az 1956-os forradalom évfordulóján, október 23-án hirdettek ki.

Az új alkotmányos szabályozás kapcsán elsőként az országgyűlésre vonatkozó két fontos változást emelhetjük ki. Egyfelől rögzítésre kerül, hogy a minisztertanács elnökéhez már nemcsak kérdést, hanem interpellációt is lehet intézni, amely parlamenti számonkérhetőségének lehetőségeit bővítette.¹⁸ Másfelől ekkor kerül szabályozásra, hogy az országgyűlést feloszlathatja a köztársasági elnök, ha az országgyűlés – ugyanazon országgyűlés megbízatása idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a minisztertanácstól, vagy nem szavaz bizalmat a bemutatkozó minisztertanácsnak. Ekkor tehát az országgyűlés még nem a minisztertanács elnökének (miniszterelnöknek), hanem a minisztertanácsnak szavazhatott bizalmat. Ez jól mutatja, hogy ezzel a szabályozással még nem emelkedett ki egyértelműen a kormányfő a többi kormánytag közül.

¹⁶ Az EKA részéről Antall József, Tölgyessy Péter, Orbán Viktor, Kónya Imre és Boross Imre vett részt ebben az albizottságban.

¹⁷ Interjú Kajdi Józseffel (2008. 02. 11.)

¹⁸ 1989. évi XXXI. törvény, 27. §

Hangsúlyozni kell, hogy a – későbbiekben tárgyalandó – konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye tehát nem a kerekasztal-tárgyalások eredménye volt.

Fontos változást jelent, hogy megszűnt a minisztertanács elnökhelyettese tisztség. Továbbá kikerült a kormánytagok közül a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke.¹⁹ Emellett módosulást jelentett, hogy a minisztertanács összetételének meghatározásában már nem volt külön is nevesítve az Országos Tervhivatal elnöke. A minisztertanács elnöke pozíciójának erősödését érzékelteti, hogy ekkor már maga határozhatta meg helyettesét is, noha ekkor még ez a személy csak államminiszter lehetett. A kormányfő súlyának növelésében az egyik leglátványosabb lépésnek értékelhető, hogy a minisztertanács elnöke alaptörvényi felhatalmazást kapott arra, hogy javaslatot tegyen a kormány tagjainak kiválasztására. Ezzel a kormányfő erre vonatkozó befolyása a legmagasabb szinten került rögzítésre.

Végezetül jeleznünk kell, hogy a fentebb említett bizalommegvonás vonatkozásában a rendelkezésre álló határidők is megváltoztak ekkor. Az említett 1989 májusi alkotmánymódosítás még úgy rendelkezett, hogy a bizalmatlansági indítvány feletti vitát és szavazást az országgyűlés soron következő ülészakán, de legkorábban a betérjesztéstől számított öt nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított tizenöt napon belül kell megtartani. Az országgyűlés pedig – miképpen azt fentebb jeleztük – a bizalom megvonásától számított hatvan napon belül egyszerre határoz az új minisztertanács programjának elfogadása és tagjainak megválasztása felől. Az 1989 októberi alkotmánymódosítás értelmében a bizalmatlansági indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a betérjesztéstől számított három nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani, tehát itt lényeges időbeli korlátozást tartott szükségesnek a jogalkotó. A másik passzus kapcsán is redukciót tapasztalhatunk, hiszen – miképpen azt a ma hatályos alkotmányunk is rögzíti – az országgyűlés a bizalom megvonásától számított negyven napon belül határoz az új minisztertanács megválasztása felől.

¹⁹ Korábban a kormány tagja volt a miniszterelnök, a miniszterelnök-helyettes(ek), államminiszter(ek), minisztériumot vezető miniszterek, 1972-től az Országos Tervhivatal elnöke, 1983-tól pedig az említett Központi Népi Ellenőrző Bizottság elnöke. Ez utóbbi esetében a jelzett módosítással együtt maga a tisztség is megszűnt.

4. A miniszterelnöki intézmény megerősítése

A kormányfő pozícióját döntően meghatározó két kulcsfontosságú szabályozásra 1990 májusában, illetve júniusában került sor.²⁰ Mielőtt rátérnénk e változások hozadékának vizsgálatára ki kell térnünk a folyamatok hátterére is. Az alkotmánymódosítást ugyanis időrendben megelőzte az 1990. április 29-én, a Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége által kötött, május 2-án (az új országgyűlés alakuló ülésén) bejelentett pártközi megállapodás. A demokratikus intézmények stabilitását és az ország kormányozhatóságát érintő közjogi kérdésekben a miniszterelnökre vonatkozóan a következőkben állapodtak meg:²¹

- a) Módosítandó a kormány hivatalba kerülésének eljárása oly módon, hogy a választás csak a miniszterelnök személyére vonatkozzék, a minisztereket pedig a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezze ki.
- b) Abszolút többséget kell megkívánni a miniszterelnök megválasztásához, de ugyanígy az ellene benyújtandó bizalmatlansági indítvány elfogadásához is.
- c) A felek egyetértenek abban, hogy a bizalmatlansági indítvány jogintézményét a fentiekén túlmenően is át kell alakítani oly módon, hogy az egyes miniszterekkel szemben nem, hanem csak a miniszterelnökkel szemben legyen előterjeszthető bizalmatlansági indítvány, konstruktív bizalmatlansági indítvány formájában.

Ezek után nézzük meg közelebbről, milyen kardinális változtatásokat hajtottak végre a fent említett jogszabályok! Először az 1990-es demokratikus választásokat, az új országgyűlés alakuló ülését követően – de még az új kormány hivatalba lépése előtt – május 16-án kihirdetett, a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX-es törvényt kell megvizsgálunk. A szöveg legjelentősebb változásának a kormányfői pozíció – megváltozott elnevezése által is érzékeltetett – egyértelmű dominanciájának az elismerése tekinthető. A törvény a következőképpen fogalmaz: „*Ahol az Alkotmány vagy egyéb*

²⁰ Ezek az alkotmányt módosító 1990. évi XXIX. illetve a XL. törvények. A miniszterelnökre vonatkozó, ezen két alkotmánymódosítással kialakított szabályozás hosszú távon is eredményesnek bizonyult.

²¹ Lásd: A paktum – A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László szerk. (1991): Magyarország Politikai Évkönyve. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt. A megállapodás teljes tartalma és körülményeinek részletes bemutatása nem tárgya a tanulmánynak, jelen keretek között csak a miniszterelnöki intézményt érintő pontokat idézem.

jogszabály a Minisztertanács elnökét vagy a Minisztertanács megválasztását említi, ezen miniszterelnököt, illetőleg a miniszterelnök megválasztását kell érteni.”²² A változás súlya tehát nem abban ragadható meg, hogy a minisztertanács elnökét ezentúl miniszterelnöknek hívják, már csak azért sem, mert a köznyelvben a minisztertanács elnökét eddig is miniszterelnöknek hívták, hanem abban mutatkozik meg, hogy a megválasztása szempontjából gyakorlatilag egyenlőség jelet tettek a kormány és a miniszterelnök közé.

A kormány összetételét illetően a legfontosabb változás, hogy az alkotmánymódosítás megszüntette az államminiszteri tisztséget is. A miniszterelnök-helyettesek korábbi megszüntetése után ezzel tehát a másik, miniszterelnököt korlátozó pozíció is felszámolásra került. A miniszterelnök ennek révén már a – korábban csak „mezeinek” tekintett – kormánytagok közül bármelyiket megjelölheti helyetteseként. A kormányfő középpontba kerülését ettől is látványosabban érzékelteti, hogy a miniszterelnök megválasztásának és a kormányprogram elfogadásának összekötésével még tovább fokozódott dominanciája. Jelentős változás a korábbiakhoz képest az is, hogy a kormánytagok megválasztásáról illetve felmentéséről a miniszterelnök javaslatára már nem az országgyűlés dönt, hanem ez a köztársasági elnök hatáskörébe került. Müller György ezen változások lényegét megragadva felhívja a figyelmet, hogy a módosítás különbséget tett a miniszterelnök és a többi kormánytag megbízatása keletkezésének és megszűnésének addig egységes rendezése között, hiszen miután ő teheti meg a vonatkozó javaslatokat, ténylegesen a kormányfő diszkrecionális jogkörévé vált a kormány tagjainak kiválasztása.²³

Végezetül meg kell jegyeznünk, hogy ekkor került bevezetésre a tárca nélküli miniszteri tisztség, mely pozíció betöltője az alkotmány szerint ellátja a minisztertanács által meghatározott feladatokat.²⁴ Ehelyütt érdemes megemlíteni, hogy míg korábban a különféle kormánytagságok között – úgymint államminiszter, miniszterelnök-helyettes, miniszter, Országos Tervhivatal elnöke, Központi Népi Ellenőrző Bizottság elnöke – hierarchikus, a jogállásban is megnyilvánuló különbségek voltak, addig az újonnan kialakult szabályozásban a miniszterelnök alatti kormánytagok, azaz a miniszterek és a tárca nélküli miniszterek között nem jogállásbeli, hanem csak funkcionális különbség lett.²⁵

²² 1990. évi XXIX. törvény, 4. § (2) bekezdés

²³ Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1067-1072. old.

²⁴ 1990. évi XXIX. törvény, 37. § (2) bekezdés

²⁵ Lásd erről részletesebben: Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1067-1068. old.

A fentebb előrevetített másik, az MDF-SZDSZ megállapodás nyomán született 1990. évi XL. törvénnyel történő alkotmánymódosítás korszakalkotó jelentőségét mi sem igazolja jobban, minthogy az ekkor bevezetésre kerülő, a miniszterelnök pozícióját minden eddiginél jobban megerősítő – sokak szerint bebetonozó – új intézményi szabályozás mind a mai napig, immáron lassan két évtizede hatályban van. Vizsgáljuk meg, mely területeken történtek a témánkat érintő legfőbb változások! Először is érdemes megemlíteni, hogy a minisztertanács megnevezése hivatalosan ekkor változott kormányrá, tehát az alkotmányban a miniszterelnökhöz „igazítják” a testület elnevezését.²⁶ Az egyik legfontosabb változást az jelentette, hogy a fentebb említett, alkotmányt módosító 1989. évi XXIX. törvényben foglaltaknak megfelelően ennek az alkotmánynak a szövegében már az olvasható, hogy nem a bemutatkozó kormánynak szavazott bizalomhoz, hanem a miniszterelnök személyének megválasztásához kapcsolódik az országgyűlés esetleges feloszlata. Ez már világosan jelzi azt a szemléletmódbeli változást, mely a kormány sorsát minden tekintetben a kormányfőhöz csatolja, vagyis nem a kormánynak van feje, hanem a miniszterelnöknek van kormánya.

Az alkotmánymódosítás másik kulcsfontosságú eleme ugyancsak megerősíti ezt az újfajta megközelítést. Bekerül az alkotmányba a 33/A. §, melynek értelmében a kormány megbízatása – a meglévő esetkörökön túl – akkor is megszűnik, ha a 39/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az országgyűlés a miniszterelnöktől a bizalmat megvonja és új miniszterelnököt választ. Ezzel elérkeztünk a miniszterelnöki funkció szempontjából – a pozíciót minden eddigi szabályozástól jobban erősítő – legfontosabb szabályozáshoz, az ún. *konstruktív bizalmatlansági indítvány* intézményéhez. A politika terrénumának sajátos világát igazolja, hogy a miniszterelnöki intézményt a közjogi struktúrában abszolút módon kiemelő szabályozás gyakorlatilag egy (politikai hatalmi ambíciókkal minden bizonnyal nem vádolható) szakember hirtelen ötleteként vetődött fel, majd került be a magyar alkotmányba. Kajdi József, aki 1990-től a Miniszterelnöki Hivatal vezető közigazgatási államtitkár volt, kifejtette, hogy a német mintájú konstrukció Bogdán Tibor ötlete volt, aki akkor még miniszter-helyettesként, később közigazgatási államtitkárként dolgozott az Igazságügyi Minisztériumban.²⁷

²⁶ 1990. évi XL. törvény, 51. § (2) bekezdés

²⁷ Interjú Kajdi Józseffel (2008. 02. 11.)

5. A konstruktív bizalmatlansági indítvány jelentősége és aggályai

A német mintájú konstruktív bizalmatlansági indítvány átvételét többnyire a kancellári típusú kormányzás magyar meghonosodásaként értelmezik, mely a kormányzati struktúra fókuszába a miniszterelnököt állítja. A kormányfő stabil pozíciója tehát azzal lett bebiztosítva, hogy megbuktatása csak egy olyan szavazással lehetséges, mellyel egyúttal az új miniszterelnököt is azonnal megválasztják. Az ebben való egyetértés természetesen már egy komplikált kérdés az ellenoldal részéről. A szabályozás ezen lényegét emeli ki Sári János is, aki szerint az 1945. évi bonni alaptörvény nyomán a magyar szabályozásba került intézmény elsődleges jelentősége abban ragadható meg, hogy alkalmazásával elkerülhető az ún. *destruktív bizalmatlanság*, vagy más néven a *negatív koalíció* esete, amikor a megbuktatott kormány után nem képes új alakulni. Azaz nem elég az ellenzéki pártok pusztán (minimális) egyetértése, hiszen kormánybuktatási szándékuk pillanatnyi találkozása csak akkor bírhat a gyakorlatban is következményekkel, ha képesek megállapodni az új miniszterelnök személyében.²⁸ Láthattuk, hogy a magyar kormánykoalíció 2008-as felbomlása után azért tudott kisebbségben is kormányozni a Magyar Szocialista Párt, mert az ellenzéki erők között az együttműködésnek még a csírái sem mutatkoztak meg. Sőt, 2009 tavaszának történései arra is rávilágítottak, hogy nem olyan biztos az sem, hogy adott esetben a kormánypárti képviselők is gördülékenyen meg tudnának egyezni egy új miniszterelnök személyéről.²⁹

A kormányfő pozícióját tehát végérvényesen megerősítette, hogy csak vele szemben lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani, egyes minisztereivel kapcsolatban ez nem vethető fel a parlamentben. Azaz a minisztereknek a kormányfő bizalmát kell közvetlenül élvezni. A szabályozást illetően felvetődik, hogy mennyire sérül a miniszterek parlamenti felelőssége. Ennek vonatkozásában érdemes citálni Müller György megállapítását: „*A megerősített miniszterelnöki jogálláshoz képest tartalmilag nehezen értelmezhetően az alkotmányos szabályozás rögzíti a miniszter parlamenttel szembeni felelősségét is, noha a kialakított konstrukció szerint a miniszterrel a kormányfő rendelkezik, és a vele szembeni bizalmatlansági indítvány kizártsága miatt a miniszter közvetlen politikai felelősséggel a miniszterelnöknek tartozik, és csak rajta keresztül a parlamentnek. ... Az Országgyűlés elsősorban az interpelláció, a kérdés, azonnali kérdés és a beszámoltatás révén ellenőrzi a miniszter tevékenységét, de megint csak a bizalmatlansági indítvány kizártsága miatt a*

²⁸ Kukorelli István szerk. (2003): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó. 362. old.

²⁹ Emlékeztet, hogy valóságos „*miniszterelnöki állásbörze*” zajlott le Gyúrcsány Ferenc kormányfő bejelentett távozási szándéka után, ami akkor némileg erodálta is a miniszterelnöki intézmény tekintélyét.

közvetlen felelősségre vonás lehetősége nélkül."³⁰ Körösi András egyik könyvében a vizsgált kérdést illetően kifejti, hogy a kormánytagok parlamenttel szemben fennálló politikai felelőssége jelentős meggyengülésének számít, hogy a képviselők nem tudják felvetni a bizalmatlanság kérdését velük szemben. A szerző ugyanakkor hozzáteszi, hogy a hagyományos parlamenti ellenőrző intézmények – úgymint például interpelláció, válaszadási és beszámolási kötelezettség – gondoskodnak arról, hogy a parlamenti felelősség ne szűnjön meg teljesen.³¹ Ennek kapcsán ugyanakkor fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy a felelősség lényegét álláspontunk szerint nem a szankció nélküli parlamenti ellenőrzés lehetősége, hanem a bizalmatlansági indítvány felvethetősége adja. Ha tehát csak kollektív szinten áll meg a kormánytagok felelőssége, azaz nem lehet egyénileg felvetni a bizalmatlanságot (mint például az olasz, görög, vagy a svéd kormányzati rendszerben), akkor joggal merülhet fel az a kérdés, hogy a hatályos alkotmányunk miért rögzíti a kormánytagok parlament előtti felelősségét. A parlamenti ellenőrizhetőséget és az elsősorban a bizalom köré épülő felelősséget ugyanis ehelyütt, alkotmányos szinten is külön kell választani. Szerencsésebb lenne tehát, ha az alkotmány nem mondaná ki a kormánytagok kifejezett és közvetlen parlamenti felelősségét.

A Sári János az 1989-es, 1990-es, fentebb említett nagyobb volumenű, a kormányzati rendszert jelentősen érintő alkotmánymódosító törvények vonatkozásában úgy összegez, hogy ezen szabályozások parlamentáris kormányformát hoztak létre, de két ponton eltértek attól a modelltől, amit a magyar alkotmány hagyományosan követett. Az egyik épp a fentebb említett konstruktív bizalmatlansági indítvány, melynek révén a szerző megállapítása szerint tulajdonképpen a hagyományos parlamentarizmus egyik „mutációja” jött létre.³²

A konstruktív bizalmatlansági indítvány gyakorlati alkalmazására mintegy két évtizedet kellett várni a hazai politikai életben. 2009 áprilisában „kipróbálásra” került az intézmény, melynek segítségével Gyurcsány Ferenc miniszterelnök helyébe Bajnai Gordon került. Az alkotmányos lehetőség kihasználása furcsa módon alkotmányos aggályokat vetett fel. Az indítványt ugyanis nem egy „új” többségre szert tevő ellenzéki oldal alkalmazta, hanem a „rég”i” többséget birtokló kormányoldal. Számos alkotmányjogász vélte úgy, hogy az intézmény illetően, a szokásos rendeltetésétől eltérő felhasználása az alkotmányos szabályok

³⁰ Müller György (2002): A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002). Magyar Közigazgatás, 6. szám. 356. old.

³¹ Körösi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2003): A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó. 359. old.

³² Kukorelli István szerk. (2003): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó. 285. old. A másik eltérés Sári szerint a köztársasági elnök hatáskörét érinti.

kijátszását veti fel, kiüresíti annak valódi tartalmát. E méltányolható felfogás szerint a kormányzó erők legfontosabb célja az volt, hogy a politikailag ellenpontnak tekintett köztársasági elnök „helyzetbe kerülését” a lehető legkisebb mértékre szorítsák vissza. Sólyom László köztársasági elnök egyenesen úgy fogalmazott, hogy ez az eszköz a jelen helyzetben, az összes lehetséges közül, a legkevésbé demokratikus: *„A konstruktív bizalmatlansági indítványnak pontosan az a lényege, hogy nem szól a jövőd kormányprogramról. Ez egy olyan eszköz, amely alkotmányosan ebben a helyzetben nem kifogásolható. Azonban tudni kell, hogy kizárólag egy személyi döntésről szól, egy régi miniszterelnök helyett új miniszterelnököt kell megválasztani. Ezen túl nincsen mondanivalója, nincs szó a kormányprogram vitájáról, és ez azt is jelenti, hogy ez az az eszköz az összes lehetséges technika közül, ami a legkevésbé demokratikus.”*³³ Az államfő ezen kijelentése ugyanakkor felvetette azt a problémát, hogy egy alkotmányban szabályozott eszköz lehet-e kevésbé demokratikusabb egy másik alkotmányos eszköznél? Egyáltalán lehet-e az alkotmányon belül demokratikussági sorrendet megállapítani? Álláspontunk szerint az alkotmányban szabályozott intézményeket nem szerencsés a demokratikusság szerint rangsorolni, a kérdés sokkal inkább etikai, morális dimenzióban vethető fel. A konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazása vonatkozásában ugyanis nem érdemes a parlamenti képviselők kormánypártiságát/ellenzékiességét figyelembe venni, hanem a parlamenti többség/kisebbség dichotómia mentén kell közelítenünk. A kettő kategóriapárt pedig nem feleltethetjük meg teljes mértékben egymásnak. Ha az új miniszterelnök-jelölt mögött összegyűlik egy „új” parlamenti többség, akkor a támogatottság politikai színezete nem lehet szempontja az intézmény demokratikus felhasználásának.

Végezetül megjegyezzük, hogy az ismertetett alkotmányos szabályozás gyakorlatilag lefektette a miniszterelnöki intézményre vonatkozóan (is) azokat a közjogi alapszabályokat, amelyek az elmúlt közel két évtizedben – kisebb módosításokkal, a struktúra lényegét meghagyva – hatályban maradtak. Az alkotmányban a miniszterelnöki intézményre vonatkozóan átfogó, jelentősebb változtatás nem történt, így ehelyütt sem szükséges egyenként, külön értékelni azt a néhány alkotmánymódosítást, mely valamilyen formában esetleg érintette a kormány, illetve többnyire közvetve a miniszterelnök szerepét, tevékenységét.

³³ Interjú Sólyom László köztársasági elnökkel, Magyar Televízió, 2009. március 25.
Elérhető: http://www.keh.hu/interjuk20090325_mtv.html

6. A kormányfői hatalom növekedése – perspektívák

A miniszterelnöki intézményt az alkotmányos szabályozás mellett számos egyéb jogi szabályozás rendeli keretek közé.³⁴ Ezek közül kétségtelenül a legjelentősebb a miniszterelnök jogállására vonatkozó törvény. Jelen tanulmány – terjedelmi okokból – nem foglalkozik a jogállási törvényekbe foglalt, amúgy rendkívül fontos és tanulságos passzusokkal, illetve azok módosulásaival. Ehelyett inkább két, egy irányba mutató fontos változásra, tendenciára hívjuk fel a figyelmet. Ha csak tisztán az alkotmányos szabályozást vesszük alapul, könnyen megállapíthatjuk, hogy az intézmény a bizalmatlanság konstruktív tételével, a kancellári típusú modell meghonosításával önmagában rendkívüli módon kiemelkedett a közjogi struktúrából. Az, hogy az intézmény az évek során még tovább erősödött számos tényező összhatásaként állt elő, s a folyamatokat szemlélve azt is láthatjuk, hogy ehhez az egyes kormányfők nem feltétlenül azonos eszközöket használtak fel. Ahol viszont kimutathatjuk a kormányfői hatalom erősödését, ott egészen biztos, hogy megtalálhatunk egy komponenst, nevezetesen a kormányfő személyét, személyiségét, pontosabban vezetői karakterét, szerepfelfogását.

A rendszerváltozás utáni magyar miniszterelnökök közül két miniszterelnök volt, aki jelentékenyebb és koncentráltabb hatalmat tudott saját kezében összpontosítani. Az említett személyes attribútumon túl a hatalom koncentrációjának az alapja ugyanakkor e két esetben eltért egymástól. Az első jelentősebb változást Orbán Viktor 1998-2002 közötti kormányfői időszakában tapasztalhattuk, ahol döntően nem jogállásbeli, hanem többek között a döntéshozatal szabályozási környezetének megváltoztatása tette lehetővé számára a centralizációt. A teljesség igénye nélkül ezek közé tartozott például a neokorporatív struktúrák (tb-önkormányzatok) felszámolása, a háromhetenkénti ülésezés bevezetése, a kétéves költségvetés, vagy a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) jelentős mértékű megerősítése, miniszteri rangú vezetése, stb. A másik esetet Gyurcsány Ferenc 2006-tól kezdődő kormányzati ciklusa jelenti, ahol viszont már sokkal inkább jogállásbeli változásokra (is) támaszkodva valósult meg a központosítás. Ide sorolható – ugyancsak példálózva – többek között a miniszterek jogállási törvényben kimondott miniszterelnöki utasíthatóságának lehetősége, a közigazgatási struktúra megváltoztatása (államtitkár és szakállamtitkár tisztségek bevezetése), s így valamennyi állami vezető miniszterelnök által történő

³⁴ Például a kormány ügyrendje, a házszabály, vagy akár a tiszteletdíjról és juttatásról szóló törvény.

kinevezése, a MeH további erősítése, hozzá kötődő központosított szervek létrehozása (pl. Államreform Bizottság), minisztériumi SZMSZ-ek kormányfői jóváhagyása, stb.³⁵

A részletek átfogó ismertetése nélkül megállapíthatjuk, hogy a kormányfői hatalom erősödése egy meghatározott ponton túl tovább már nem növelhető anélkül, hogy az ne lenne kihatással magára a kormányzati rendszer jellegére is. A témával foglalkozó szerzők egy része szerint a kormányfői intézmény az ezredforduló után a kancellári modellnél is centralizáltabbá vált.³⁶ Álláspontunk szerint a miniszterelnöki hatalom koncentrációja elérte az adott kormányzati rendszerben a maximumát, annak esetleges még további erősítése már nem a sui generis magyar parlamentáris-kancellári kormányzati rendszerben, hanem egy félelnöki típusú modellben lenne megvalósítható, ahol a miniszterelnöki hatalom elnöki hatalomba menne át. Ennek indokoltsága, továbbá az államfői hatalom, s ennek révén az 1989-1990-ben létrejött alkotmányos szerkezet átszabása ugyancsak önálló elemzést igényelne. E bonyolult kérdést részleteiben nem vizsgálva azt a megjegyzést tesszük, hogy az ilyen súlyú változtatásokat – ha egyáltalán szükségesek – csak széleskörű társadalmi egyetértéssel lehet véghezvinni. Egy ilyen irányú folyamat társadalmi legitimitásához szervesen hozzátartozna a népszavazással történő megerősítés, ami ugyanakkor magában rejti a referendum sikeres, aktuális pártpolitikai érdekektől mentes alkalmazásának hagyományos magyar nehézségeit.

A hatalom esetleges további koncentrációját szolgáló kormányzati szerkezet megváltoztatásának szükségessége több szempontból is összetett kérdés, mely szervesen összefügg mindenekelőtt az alkotmány jövőben tervezett átfogó reformjának igényével. A témához hozzászóló szakértők, politikusok, politikatudósok véleménye meglehetősen nagy eltérést mutat e kérdés kapcsán. Három, kontúrjaiban markánsan eltérő lehetőség is elkülöníthető az alkotmány átfogó módosításának kérdése kapcsán, melyekhez illeszkednek a kormányfői hatalomra vonatkozó reflexiók is. A szabályozás megváltoztatása szempontjából *konzervatív narratíva* (1) szerint az 1989-1990-es demokratikus átmenet során organikus és aprólékos módon kimunkált alkotmány (és így a kormányfői intézmény) egy történelmi kompromisszum eredménye, amihez hiba lenne jelentős mértékben hozzányúlni, maximum kisebb módosítások lehetségesek. A *reformkonzervatív narratíva* (2) szerint az alkotmány ugyan (egyéb területen) átfogó változtatásra szorul, de a miniszterelnöki intézményre vonatkozó szabályozás megváltoztatása nem indokolt. E felfogás szerint az alkotmányos

³⁵ Lásd ehhez a 2006-os új jogállási törvényt: 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

³⁶ Lásd erről *Körösi András – Tóth Csaba – Török Gábor* (2007): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó. 107. old.

szerkezet egyéb területeinek korrekciója révén orvosolhatóak inkább a rendszer aktuális problémái, úgymint kisebb parlament, a választási és önkormányzati rendszer reformja, stb. Végezetül a *radikális narratíva* (3) értelmében az alkotmány megérett az átfogó és gyökeres változtatásra, melyben adott esetben indokolt lehet a kormányfői hatalom félelnöki hatalomba történő konverziója. Eszerint a demokratikus átmenet idején csak kényszer „szülte” kompromisszum jött létre, s a fiatal magyar demokrácia húsz éves fejlődése révén jelentősebb veszély nélkül átléphet egy következő, a fejlettebb demokráciákra jellemző dimenzióba.

Álláspontunk szerint nem feltétlenül ördögtől való a hatékonyságra fókuszáló félelnöki típusú kormányzati modell magyar meghonosításának lehetősége, amennyiben a társadalom túlnyomó többsége kifejezné az egyetértését, vagyis magas részvételű népszavazáson (kb. 70-80%) a szavazók legalább kétharmada támogatná azt. Ennek relevanciája a referendum sikeres alkalmazásának említett valószínűtlensége miatt igen csekély, hiszen a magyar választói magatartás és hajlandóság eddigi tapasztalatai ismeretében nem várható, hogy ebben gyökeres változás születne.³⁷ Továbbá az is kétséges, hogy a politikai dimenzióban érdemi párbeszéd és vita bontakozna ki a kérdésről.

Összegezve tehát, ha elfogadjuk, hogy a kormányfői hatalom növekedése csak az említett kormányzati rendszert érintő konverzióval lenne megvalósítható, akkor joggal lehetnek aggályaink afelől, hogy vajon valóban megérett-e a magyar demokrácia egy félelnöki modell adoptálására? Vajon a társadalom kollektív történeti emlékezete valóban képes lenne befogadni a végrehajtó hatalom félelnöki típusú kicsúcsosítását? Noha a magyar viszonylatokban is érvényesülő perszonifikálódás, prezidencializálódás (vezéresedés) tendenciája stílusában már nem is áll ettől olyan távol, a kérdésben döntésre hivatott mindenkori jogalkotónak szem előtt kell tartania az említett aggályokat. Ugyanakkor jelezzük: a szóban forgó kérdés egyre inkább lekerülni látszik a napirendről, hiszen a jelenlegi jobboldali kormányzó erőknél a jelek szerint nincsen ezirányú kifejezett szándéka.

7. A miniszterelnöki hatalom növekedésének lehetséges eszközei³⁸

A 2010-es országgyűlési választások eredményeképpen Magyarországon a rendszerváltás óta eltelt időszakban először – a Fidesz-KDNP stabil pártszövetségének győzelme révén –

³⁷ A 2008-ban megtartott szociális népszavazáson volt 1990 óta a legmagasabb a részvétel, s a téma érzékenysége ellenére a szavazóknak ekkor is csak alig több mint ötven százaléka járult az urnákhoz.

³⁸ Fontos leszögezni, hogy ebben a tekintetben nehéz és álláspontunk szerint nem is érdemes élesen elválasztani egymástól a kormányt illetve a kormányfőt, hiszen hatalomtechnikai értelemben akár egyenlőségjelet is tehetünk a kettő közé.

egypárti kormány alakult, mely ráadásul kétharmados mandátumtöbbséget szerzett a magyar parlamentben. A minden korábbinál világosabb és egyértelműbb választási felhatalmazás nemcsak a magyar pártrendszer történetében nyitott új fejezetet, hanem a kormányzati, s ezen belül a kormányfői hatalomgyakorlás tekintetében is új körülményeket és lehetőségeket teremtett. A kétharmados felhatalmazás igazi erejét nem önmagában ennek ténye jelenti – már csak azért sem, mert 1994-ben az akkori kormányzó erők is hasonló többséggel rendelkeztek, igaz csak koalíciós keretek között –, hanem a választók tudatos és egyértelmű döntése. A 2010-es országgyűlési választás két fordulója között a választók tisztában voltak azzal, hogy a második forduló valódi kérdése az, hogy bírjon-e alkotmányozó többséggel az új kormány. A formálódó új kormányzati erővel szembenálló valamennyi politikai tényező választási kampánya a két forduló között is erre figyelmeztetett, s a választópolgárok ennek maximális tudatában döntöttek a nagyarányú felhatalmazás mellett. Ha elfogadjuk azt az egyszerű tételt, hogy egy miniszterelnök hatalmát közvetlenül befolyásolja a választásokon elért győzelem nagysága, akkor joggal mondhatjuk, hogy 2010 áprilisában elhárult minden korábban fennálló akadály a kormányfői hatalom további növelése tekintetében. Ugyanakkor egy ilyen irányú áttrendeződés inverz módon arra is lehetőséget adhat, hogy a miniszterelnök az előálló körülmények folytán megerősödött hatalmát szimbolikus értelemben csökkentve jelenítse meg, hiszen megengedheti magának, hogy a „normál” körülményekhez képest jelentősebb gesztuspolitizálást gyakoroljon. Ez ugyanakkor éppen hatalmának komolyságát és megszilárdulását jelzi.

Mindezek tudatában érdemes megvizsgálni, hogy egy ilyen megváltozott politikai környezetben milyen módon erősödhet a kormány és a miniszterelnök hatalma, ehhez milyen lehetséges eszközök állnak rendelkezésre. Álláspontunk szerint a kormányfői hatalomkoncentrációt általános értelemben objektív és szubjektív tényezők (eszközök) határozzák meg.³⁹ Az A.) *objektív (adott) tényezők* csoportjába négy, egymással szorosan összefüggő elem sorolható. Ha az aktuális kormányzatra vetítjük ezeket, akkor elmondható, hogy mind a négy tényező fennáll a jelenlegi kormányzat esetében. (1) Az első a *pártrendszer jellege, összetétele*, mely jelentős mértékben a választók akaratától függ. E tekintetben a bipolaritás (blokkosodás) tendenciája érvényesült eddig, most viszont felmerült az egy párt dominánssá válásának lehetősége (domináns pártrendszer) is.⁴⁰ Kérdés, hogy a Fidesz-KDNP

³⁹ Elemzésünk keretétül szolgál a lijpharti többségi versus konszenzusos demokrácia modellekre vonatkozó tipológia. Az objektív és szubjektív tényezőkről lásd a tanulmány végén található összefoglaló táblázatot.

⁴⁰ Lásd erről: Csizmadia Ervin: Mi kell a kormányzáshoz? 2010. 04. 14. Méltányosság Politikaelemző Központ. Lásd: <http://www.meltanyosság.hu/node/1051>

képes lesz-e megőrizni több cikluson át hatalmát? (2) A második elem *az egypárti kormányzás lehetősége*. A koalíciós együttműködés kényszerének megszűnése elősegíti a végrehajtó hatalom egységesebbé tételét, növeli a miniszterelnök mozgásterét, hiszen nem kell erre energiát fordítania. (3) A harmadik elem *a parlamenti erőviszonyok radikális átrendeződése*, a gördülékeny kormányzás lehetőségének megteremtődése, mely még szorosabb kapcsolatot teremt a parlament és a végrehajtó hatalom között, még tovább erősítve annak fúzióját. Itt ugyanakkor némi nehézséget jelenthet a mamut méretű frakció(szövetség) egyben tartása, aminek köszönhetően felerősödik a miniszterelnök és a mögötte álló kormányzó párt képviselőcsoportjának frakcióvezetője közötti kapcsolat, illetve magának a frakcióvezető ezirányú tevékenységének sikeressége és eredményessége.⁴¹ (4) Végezetül negyedik elemként *a társadalom és a közvélemény támogatásának (népszerűség) mértékét*, és az ebből fakadó – említett – tudatos felhatalmazást jelölhetjük meg. A választók a második fordulóban tudatosan adtak kétharmados felhatalmazást, tudták, hogy mire (milyen mértékű többségre) szavaznak. Ez – noha a felelősséget is kétségtelenül megnöveli – nagyfokú legitimitációt biztosít.

A miniszterelnök hatalmát meghatározó, relatíve egyértelműen értelmezhető objektív mezővel szemben a kormányfői erőteret befolyásoló *B.) szubjektív (önkéntes elhatározáson alapuló) tényezők* csoportja már bonyolultabb és összetettebb elemzést igényel. Kiváltképp, mert ezen tényezők esetében nem objektív adottságokról (erősödés), hanem szubjektív lehetőségekről (erősítés) beszélhetünk, melyek kapcsán kérdéses, hogy egyáltalán mire van valódi kormányzati/kormányfői szándék, mi valósulhat meg ebből most, illetve a későbbiek folyamán. Ebben a kategóriában öt elem is vizsgálható. (1) Az első lehetőség *a kormányzaton belül megnövelt mozgástér, centralizáció*. Az új kormányzati struktúra reformja nyomán ez két további részre bontható. Az egyik a.) *a miniszterelnök-helyettes intézményének bevezetése*. A miniszterelnök-helyettesi funkciónak történetileg és nemzetközi szempontból számos eltérő szerepe lehet. Ezen régi/új intézmény hazai reaktiválása álláspontunk szerint elsősorban a miniszterelnök tehermentesítését szolgálja, mely három irányból is megfigyelhető. Egyfelől a napi kormányzati munka összefogása tekintetében. Másfelől a miniszterelnök kormánytól történő oldódását is lehetővé teszi, hiszen hivatalosan is

⁴¹ Érdemes megjegyezni, hogy a frakció egyben tartásának kérdése elsősorban az alkotmányozó hatalom gyakorlása tekintetében válik jelentőssé, hiszen ennek lezárultával kisebb mértékű lemorzsolódás elvileg nem okozhat problémát a miniszterelnök hatalma szempontjából. Ugyanakkor a kétharmados többség formális elvesztése mindenképp és mindenkor jelentős presztízsvesztés lenne, emellett pedig az sem valószínű, hogy az alkotmányozó hatalomgyakorlás konkrét időpontban lezárható, vélhetően az egész cikluson át szükség lesz rá, vagy – adott esetben – azon túl is nyúlhat, tehát a képviselőcsoporton belül kialakuló bármiféle feszültség még ekkora frakcióméret esetén is komoly veszélyeket hordozhat magában.

közbeékelődik egy entitás a miniszterelnök és a miniszterek közé. A kialakult távolság pedig szimbolikus értelemben is növeli a kormányfő hatalmát, presztízsét. Harmadszor pedig a felelősség tekintetében is megvalósul egyfajta „tehermentesítés”, hiszen jelentősebb kormányzati vagy politikai probléma (botrány) esetében leváltható a nagyobb politikai hatalommal és felelősséggel bíró („felelősebb”) miniszterelnök-helyettes, ami érdemi következményt jelentene ilyen esetben, s ezáltal nem a miniszterelnök hatalma, tekintélye lenne közvetlenül veszélyeztetve. Ezt az érvelést ugyanakkor erőteljesen cáfolja, hogy egyben érzékeny veszteséget is jelentene a miniszterelnök-helyettes ilyen leváltása, hiszen fontos és meghatározó, bizalmi emberekről van szó, ami a miniszterelnök kormánytól való oldódásának lehetőségét csak szimbolikussá teszi. Ilyen esetben vélhetően a miniszterelnök és a kormányzat megítélését is végzetes csapás érné. Összegezve tehát megállapíthatjuk, hogy nem biztos, hogy a miniszterelnök hatalmának növekedéseként értelmezhetjük a helyettesi intézmény bevezetését.

A kormányzaton belüli mozgástér növekedése tekintetében a másik részelem b.) *a miniszterek számának csökkentése és a szakterületi államtitkárok („alminiszterek”), intézményének hatása*. Ezen változásoknak köszönhetően a miniszterelnök és a miniszterek között megnövekedett távolsághoz képest még nagyobb űr keletkezett a miniszterelnök és a (szakterületért felelős) államtitkárok között, így az egyes államtitkárok területükért való felelőssége is távolabb kerül a miniszterelnök felelősségi körétől. Ehelyütt érdemes megjegyezni, hogy aggályos lehet a lecsökkent számú miniszterek (elsősorban a csúcsmiszterek) felelősségének konkrét, gyakorlati érvényesülése. Kérdéses ugyanis, hogy miként fogják/tudják viselni a miniszterek az egyes, alájuk tartozó államtitkárok („alminiszterek”) tevékenységéért a felelősséget? Ha egy szakterületért felelős államtitkár megbukik a saját területén, akkor ez miként fog kihatni a miniszter felelősségére? Felmerül az a kérdés is, hogy miként értelmezhető egy több területért felelős miniszter egyes területekért viselt (rész)felelőssége? Politikai értelemben létezik-e egyáltalán olyan kategória, hogy „részfelelősség”? Feltehető a kérdés, hogy ha a szakterületi államtitkárok („alminiszterek”) bukásának a miniszterre nézve nem lesz semmilyen következménye, az nem üresíti-e ki még inkább a parlamenti felelősség szempontjából amúgy is problémás miniszterek politikai felelősségét?

(2) A miniszterelnöki hatalom növelését befolyásoló szubjektív tényezők körében a második elemként a *patronázs* eszközét említhetjük, vagyis még több állami és felső vezető közvetlen (kormányfői) kinevezésének lehetőségét. Megállapíthatjuk, hogy 2010-ben,

miniszteriális szinten e tekintetben inkább ellentétes tendencia, visszalépés történt az előző ciklusokhoz képest, hiszen a közigazgatási rendszer (vissza)módosítása formálisan még csökkentette is a miniszterelnök hatalmát. A közigazgatási életpálya-modell visszaállítása révén a kormányfőnek formálisan legalábbis nincs közvetlen ráhatása a közigazgatási államtitkár irányítása alá tartozó helyettes államtitkárokra.⁴² Ugyanakkor érdemes megemlíteni a minisztériumok, állami hivatalok és rendészeti szervek köztisztviselőinek kormánytisztviselőkké történő átminősítését, ami elsősorban a felmondás indoklása kapcsán jelent változást, hiszen az új törvény értelmében indoklás nélkül, két hónap felmondási idővel lehet felmenteni a kormánytisztviselőket.⁴³ (3) A harmadik tényezőt a *törvényhozás-végrehajtás viszonya* képezi. A jelenlegi kormányzat eddig e tekintetben sem mutatott kifejezett szándékot a változtatásra. Ennek körében három eszköz is említhető: a.) a kétharmados törvények esetleges szűkítése, b.) a miniszterelnök számára parlament-felosztatási jogkör adása, c.) az egykamarás parlament megtartása.⁴⁴ (4) Negyedik elemként *az alkotmányos környezet (intézmények) profiltisztítása, centralizációja* emelhető ki. Ennek kapcsán részben már meg is mutatkozott a szándék az erősítésre. A miniszterelnök hatalma szempontjából komoly jelentősége van annak, hogy milyen mértékű hatást tud gyakorolni az egyes alkotmányos (autonóm) intézmények tagjai, vezetői kinevezése, megválasztása, működése, illetve adott esetben kontrollálása tekintetében. Az alkotmányos környezetre történő ráhatás erősítése tekintetében a mindenkori kormány(fő) számára a következő lehetőségek állnak rendelkezésre. (a.) Az első *az ügyészség kormány alá vonásának lehetősége*. Az új kormányzat részéről erre eddig nem mutatkozott szándék. (b.) Másik ilyen eszköz *az Alkotmánybíróság tagjainak kiválasztása felett megnövelt kormányzati befolyás*. Ennek vonatkozásában már konkrét változás történt, az alkotmánybírák megválasztását szabályozó törvény módosítása, illetve az ez alapján elfogadott új országgyűlési határozat értelmében a bírák megválasztására tizenöt tagú eseti bizottság tesz javaslatot, jelöltté pedig az válik, aki legalább nyolc bizottsági tag igen szavazatát megkapta. Minekokán a tizenöt tagból tíz főt a Fidesz-KDNP jogosult jelölni (a három ellenzéki párt együtt összesen csak ötöt), így alkotmánybíró jelöltté gyakorlatilag kizárólag a kormány(fő) által támogatott jelölt

⁴² Az eddigi közigazgatási rendszerben (2006-2010) a szakállamtitkárok kinevezése is a miniszterelnök hatáskörébe tartozott.

⁴³ A törvény közel hatvanötezer főt érint. Sólyom László köztársasági elnök először – többek között az EU Alapjogi Chartájára hivatkozva – megfontolásra visszaküldte a törvényt a parlamentnek, másodjára viszont már alá kellett írnia a törvényt. A törvény kapcsán némi bizonytalankodást mutatott a kormánypárt, hiszen a Fidesz módosító indítványt nyújtott be az indoklás érdekében, majd mégis visszavonta azt.

⁴⁴ A két kamara adott esetben korlátozó tényező lehet.

válhat. A kétharmados többséget igénylő megválasztás az ezzel a többséggel bőven rendelkező kormány számára már csupán egy technikai szavazássá válik.

(c.) Egy következő eszközt jelenthet az *Állami Számvevőszék (elnöke és alelnöke megválasztásának) kormány alá rendelése*, az intézményre történő befolyás növelése. A kormány(fő) hatalmának erősödése jogszabályi változás formáját öltve itt nem mutatható ki, az elnök megválasztására gyakorolt egyértelmű(bb) kormányfői befolyás oka a fentebb már említett objektív tényezőkből (kétharmados többség) fakad, hiszen a nyolc tagú jelölőbizottságban öt fős kormánytöbbség által ajánlott (al)elnökjelöltek kétharmados többségű megválasztása ugyancsak egyszerű formalitássá válik.⁴⁵ A kormányfői hatalom illetve befolyás alkotmányos környezetben eszközölt erősítésének további eszköze lehet (d.) a *Magyar Nemzeti Bankra gyakorolt ráhatás növelése*, szorosabb kapcsolat, illetve nagyobb kormányzati befolyás kialakítása. A független MNB vonatkozásában az aktuális miniszterelnök hatalmát nem is igazán növelheti, hanem inkább manifesztálhatja. Ez kettős irányból is történhet. Egyfelől a kétharmados parlamenti többséget maga mögött tudó kormánnyal szemben kérdéses politikai lojalitással bíró MNB-vezetővel szembeni nyomásgyakorlással – kihasználva Simor András korábbi vitatott pénzügyi ügyleteit („offshore-lovag” vád) – kikényszeríthető lehet annak lemondása. Az idő előtti távozásnak az is eszköze lehet – miképpen erről Orbán Viktor már korábbi éwertékelőjében is említést tett –, hogy összevonásra kerül az MNB és a PSZÁF, és az ezáltal létrejövő új intézménnyel együtt az MNB-elnök megbízatása is megszűnik, az új szerv vezetőjének kijelölése felett pedig újfent a miniszterelnök diszponálhat. Másfelől – miképpen azt a megvalósuló 29 pontos kormányzati csomag is tartalmazza – a jegybankelnök több mint nyolc milliós havi jövedelmének két millióra történő csökkentésével is reprezentálható a kormányfői hatalom. Ez utóbbi mindemellett annak is ékes példája, hogy nem feltétlenül kell konkrét eszközöket keresnünk egy erős(ebb) kormányfői hatalom mögött, hiszen az a pusztán – noha kétharmados – kormányzás révén is megnyilvánulhat.⁴⁶

⁴⁵ E tekintetben a kormányfő némi gesztust is gyakorolt azzal, hogy a Fidesz-többségű jelölőbizottság alelnöknek a három cikluson át, egészen 2010-ig szocialista országgyűlési képviselőként tevékenykedő, székesfehérvári polgármestert, Warvasovszky Tihamért javasolta. Bár kétségtelen, hogy a politikus viszonya teljesen megromlott az MSZP-vel, mégis egy nyilvánvalóan baloldali kötődésű személyről van szó.

⁴⁶ Olyannyira, hogy a miniszterelnöki hatalmat, annak erősségét, illetve esetleges növekedését akár a kormányzat jelentősebb, reform értékű cselekvéseinél is tetten érhetjük, hiszen adott esetben egy társadalmi alrendszer szabályrendszerének eltökélt átalakítása, vagy egy általános kódex átfogó revíziója (lásd: Ptk-reform) is értelmezhető a kormányfői hatalom aktuális kicsúcsosodásának. Minden ilyen volumenű, az érdekviszonyok erőteljesebb megváltoztatását eredményező folyamat a kormányzati/kormányfői hatalom erőteljesebb demonstrálásával jár, mely könnyen érzékelhető e hatalom növekedésének is. Ugyanakkor természetesen nem érdemes és felesleges is mindenben a miniszterelnök hatalmát, befolyását keresnünk.

Fontos eszközt jelent a sorban (e.) *a média feletti kontrollmechanizmus erőteljesebb kormányzat alá rendelésének lehetősége* is. Az új kormányzat ebben a tekintetben ugyancsak karakteres lépésre szánta el magát, hiszen az egész médiaszektor szabályozásának megreformálására készül, és ennek keretében például összevonásra került az ORTT és a Nemzeti Hírközlési Hatóság, és egy új intézmény, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jött létre, melynek kilenc évre megválasztott elnökét a miniszterelnök választja és nevezi ki, mely jogkör egyértelműen a kormányfői hatalom erősítését jelzi. Végezetül érintőlegesen (f.) *egyéb intézmények megválasztásának, vagy működésének megváltoztatása* (például az OVB megválasztásnak rendje) is hozzájárulhat a kormányfői hatalom növekedéséhez. A kormányzat a választási eljárási törvény módosításával ugyanis elérte, hogy minden általános választás előtt meg kell újítani az OVB-t, és ezáltal az idén februárban az országgyűlés által elvileg négy évre megválasztott OVB-tagok helyett július 22-én mégis új tagokat választottak. Ezzel a módosítással a kormánynak, illetve a kormányfőnek sikerült megújítani a politikailag hozzá kevésbé kötődő tagokból álló bizottságot.

Fontos megjegyezni, hogy a 2. Orbán-kormányt vizsgálva – a kabinet felállása óta eltelt rövid idő okán sem – egyelőre a fenti eszközök egyikében sem lehet egyértelműen megállapítani, hogy pontosan milyen irányú szemléletváltás fog bekövetkezni, és ez milyen tartós lesz. Ha sorra vesszük az imént említett lehetőségeket, akkor jelen állás (a tanulmány szövegének lezárása) szerint az körvonalazódik, hogy az új kormány(fő) a világos felhatalmazása birtokában bátran hozzá mert nyúlni az alkotmányos környezet kényes egyensúlyához, melyet az ellenzéki erők értelemszerűen a túlzott hatalomkoncentráció jeleként értelmeznek. Ehelyütt szükségesnek véljük ismét leszögezni, hogy egyfelől nem szabad abba a hibába esnünk, hogy minden jelentősebb változást automatikusan a miniszterelnöki hatalom növekedéseként, vagy annak dimenziójában értelmezzünk. Másfelől a kormányfői hatalom objektív erősödése, illetve szubjektív erősítése önmagában semmiképpen nem tekinthető káros tendenciának, sőt, valóban hozzájárulhat a hatékony kormányzáshoz. A probléma akkor jelentkezik, ha ezen hatalomnövekedés az azzal való visszaélésre irányul. Jelen esetben tehát a más alkotmányos (akár relatíve autonóm) intézmények rovására (is) történő hatalomkoncentráció önmagában még nem feltétlenül jelent negatív folyamatot, károssá akkor válik, ha az öncélú, és az adott intézmény függetlenségének és működésének ellehetetlenítésére irányul.⁴⁷ Ugyanakkor kétségtelen tény, a kétharmados többség birtoklása a szélesebb, az ellenzékkel való konszenzus kialakításának a hiányát eredményezheti, és a jelek

⁴⁷ Ennek megállapítása, vizsgálata nem célja a tanulmánynak.

szerint eredményezi is. Alappal felvethető, hogy a választók nem, vagy nem feltétlenül erre adtak felhatalmazást az alkotmányozó többség megszavazásával, de magára a lehetőségre (vagyis: az ellenzékkel való konszenzus kialakításának mellőzésére) igen.

(5) Ötödik elemként végezetül *az államfői intézmény jogkörének átszabását*, mint a kormányfői hatalom növelésének lehetséges eszközét kell megemlíteni. Ennek legradikálisabb megvalósulása gyakorlatilag a kormányfői hatalom félelnöki hatalomba történő átmentésének fentebb már tárgyalt folyamatát jelentené. Ebben a tekintetben kijelenthető, hogy Orbán Viktor kormányfő részéről erre semmifajta konkrét szándék nem mutatkozott. A kormányfői hatalom államfői hatalomba történő jelzett átmentése, „átöntése” (konverzió) voltaképpen a miniszterelnöki intézmény kiüresítését, végrehajtó szereppé degradálását, és ezzel párhuzamosan az államfő hatalmának megerősítését, a végrehajtó hatalom élére való áthelyezését jelentené, ami viszont már átvezetne a kormányzati rendszer említett megváltoztatásához.⁴⁸

A szubjektív erősödés lehetséges eszközei összességében formálisan megvalósíthatók a jelenlegi kancellári-parlamentáris rendszerben is (kifejezett konverzió nélkül). Egy-egy változás önmagában még nem jelentene számottevő mértékű átrendeződést, de ha a szubjektív tényezők mindegyikében radikális elmozdulás következne be, akkor az tartalmát tekintve már egy félelnöki jogkört valósítana meg. A jelenlegi kormány – mint korábban jeleztük – e tekintetben is egyértelműen állást foglalt: nem kívánnak félelnöki modellt!

8. A többségi szemlélet pozitív hatásának felértékelődése

A kormányfői hatalom mikéntjét erőteljesen befolyásolja a társadalom mindenkori elvárása, szemléletmódja. Ha az aktuális tendenciákat szeretnénk értelmezni, akkor azt láthatjuk, hogy a magyar választók 2002 után eleve inkább a bipolaritás mellett tették le voksukat, bipoláris jellegű pártrendszer kialakítása mellett foglaltak állást. 2010-re pedig további centralizáció mellett kötelezték el magukat. Itt merül fel a kérdés, hogy a magyar társadalom számára a szakirodalomból jól ismert többségi vagy konszenzusos demokráciatípus a szimpatikusabb?

⁴⁸ Ehelyütt fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy nem keverendő össze a miniszterelnöki és a köztársasági elnöki hatalom. A kettőt élesen el kell választani egymástól, ugyanis a jelzett konverziós folyamat két teljesen eltérő logikájú kormányzati rendszer pillanatnyi találkozására utal, pontosabban a kettő között létrejövő váltásra. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a parlamentáris-kancellári rendszer helyett a félelnöki kormányzati rendszerre történő áttérés jönne ezáltal létre.

Körösényi András számos munkájában⁴⁹ foglalkozik azzal, hogy a rendszerváltás után eltelt időszakban egyre inkább a konszenzusos modellhez hajló rendszertől a többségi modell felé hajló rendszer figyelhető meg Magyarországon. Ha kifejezetten a miniszterelnöki intézményre fókuszálunk, akkor azt mondhatjuk, hogy a centralizált, többségi szemlélet felé való elmozdulás, illetve a prezidencializálódás, perszonalizáció kettős hatású: negatív, amennyiben túlzott hatalomkoncentrációt, a konszenzus kialakításának nélkülözhetőségét hordozza magában; pozitív, amennyiben világos és egyértelmű felelősséget, nagyobb fokú hatékonyságot, határozott politikai vonalvezetést jelent. A 2010-es országgyűlési választáson megmutatkozott, hogy a többségi szemlélet pozitív hatását a magyar választók sokkal többre értékelik, mint annak negatív vetületét.⁵⁰ Ez eddig abban is megnyilvánult, hogy a többségi modellre jellemző bipolaritás mellett voksoltak. 2010-ben pedig tudatosan, rendkívül széles, kétharmados felhatalmazást adtak egyetlen erőnek, világosan kifejezve, hogy a konszenzusos-egyezkedő modellel szemben inkább a világos felelősségi körökhöz igazodó, hatékony, határozott és erős végrehajtó hatalmat látnának szívesen. Ebbe a tendenciába szervesen illeszkedik a kormányfői hatalom erősítése, sőt azt mondhatjuk, hogy a miniszterelnök erre (is) felhatalmazást kapott. Arról, hogy a jelzett eszközökkel milyen módon és sikerességgel élt a kormányfő, a következő országgyűlési választásokon a kormányzás egészének értékelésekor a választók fognak majd ismét véleményt mondani.

Objektív tényezők	Szubjektív tényezők
(1) A pártrendszer jellege, összetétele	(1) A kormányzaton belül mozgáster növelése a) a miniszterelnök-helyettes intézményének bevezetése b) a miniszterek számának csökkentése és a szakterületi államtitkárok intézményének hatása
(2) Az egypárti kormányzás lehetősége	(2) A patronázs mértéke
(3) a parlamenti erőviszonyok radikális átrendeződése	(3) A törvényhozás-végrehajtás viszonya a) a kétharmados törvények esetleges szűkítése b) a miniszterelnök számára parlament-felosztási jogkör adása c) az egykamarás parlament megtartása
(4) a társadalom és a közvélemény támogatásának mértéke	(4) Az alkotmányos környezet (intézmények) profiltisztítása, centralizációja a) az ügyészség kormány alá vonásának lehetősége b) az Alkotmánybíróság tagjainak kiválasztása felett megnövelt kormányzati befolyás c) az Állami Számvevőszék (elnöke és alelnöke megválasztásának) kormány alá rendelése d) a Magyar Nemzeti Bankra gyakorolt ráhatás növelése

⁴⁹ Lásd például: Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2007): A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó. 339-351. old.

⁵⁰ Ehhez persze hozzájárult az elmúlt időszak kormányzati kudarcai, tétlenségei is.

	e) a média feletti kontrollmechanizmus erőteljesebb kormányzat alá rendelése f) egyéb intézmények megválasztásának, vagy működésének megváltoztatása
	(5) Az államfői intézmény jogkörének átszabása

A miniszterelnök hatalmát befolyásoló objektív és szubjektív tényezők

Irodalomjegyzék

- A paktum – A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László szerk. (1991): Magyarország Politikai Évkönyve. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt.
- Bihari Mihály (1998): A politikai rendszer jellege és a hatalom szerkezete 1988-ban és 1998-ban. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László szerk.: Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. A rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 385-408. old.
- Csizmadia Ervin: Mi kell a kormányzáshoz? 2010. 04. 14. Múltanyosság Politikaelemző Központ. Lásd: <http://www.meltanyosság.hu/node/1051>
- Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1065-1082. old.
- Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2003): A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó
- Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2007): A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó
- Kukorelli István szerk. (2003): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó
- Interjú Sólyom László köztársasági elnökkel, Magyar Televízió, 2009. március 25. Elérhető: http://www.keh.hu/interjuk20090325_mtv.html

Felhasznált saját interjúk

- „Kifejezetten beszélő viszonyban volt az ellenzékkel” – Interjú Kajdi Józseffel, az Antall- és Boross-kormány Miniszterelnöki Hivatalának vezetőjével, közigazgatási államtitkárával. Készült: 2008. 02. 11. (20 oldal)
- Alkotmány szabta valódi mozgástér – Interjú Kiss Elemérrel, a Horn-kormány Miniszterelnöki Hivatalát vezető közigazgatási államtitkárral, illetve a Medgyessy-kormány Miniszterelnöki Hivatalának első miniszterével. Készült: 2008. 02. 20. (14 oldal)

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

1949. évi XX. törvény. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya (első változat); 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről; 1973. évi III. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről; 1983. évi II. törvény az Alkotmány módosításáról; 1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról; 1989. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításáról; 1989. évi IX. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény módosításáról; 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról; 1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról; 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról; 1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről; 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról