

Franczel Richárd,
megbízott előadó
ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet
főosztályvezető-helyettes
Miniszterelnökség

Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között¹

Előszó

Az alábbi tanulmányban a 2010-2014 közötti kormányzati döntéshozatal mechanizmusait és az abban résztvevők szerepét, súlyát mutatjuk be és elemezzük. A vizsgálat során Pesti Sándor: *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon* címet viselő, a Századvég folyóiratban, 2000-ben megjelent tanulmányának² szempontrendszeréből indulunk ki, módosítva annak felépítését és az egyes szempontok sorrendjét.

Pesti említett művében a döntéshozatali folyamat három alapvető síkját különíti el: a közigazgatási egyeztetés mechanizmusait, a különböző politikai aktorok, egyeztető fórumok döntéshozatalt meghatározó szerepét, valamint a szakmai és érdekszervezetek folyamatba történő bekapcsolódását.³ Ezen túl külön pontokban elemzi a kormányülés, a miniszterelnök személyes stábjá, a parlament-kormány viszonyrendszer és a koalíciós kormányzás kérdéseit, továbbá két külön fejezetben a kormányzati agytrösztök szerepét, illetve a kormányzati döntések kommunikálását.

¹ A 2010-2014 közötti időszak kormányzati döntéshozatalát vizsgáló jelen tanulmányt a szerző önállóan készítette a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézete által kezdeményezett, *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* címet viselő kötet kormányzati döntéshozatallal foglalkozó, *A kormány működési és szervezeti rendje (1990-2014)* címet viselő, Pesti Sándor, Farkas Anikó és Franczel Richárd által közösen írt fejezetéhez.

² Pesti Sándor: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. Századvég, Új folyam, 2000/18. szám. 69-116. o.

³ Pesti: i. m. 70. o.
2015/1.

Mindezekből kiindulva – az említett szempontrendszert némileg átrendezve – írásunk *hat szerkezeti egységből* áll. Bevezetésként (1) a prezidencializálódás kormányzati döntéshozatalt is érintő, továbbra is megfigyelhető nemzetközi trendjére hívjuk fel a figyelmet. Ezt követően a döntéshozatali eljárás folyamatát elemezve először (2) a közigazgatási egyeztetés mechanizmusait vizsgáljuk meg. Ennek ismeretében – tanulmányunk fő vizsgálati fókuszaként – (3) a tág értelemben vett politikai szféra kormányzati döntéshozatalban betöltött szerepét, a döntéshozatal politikai dimenzióját vesszük górcső alá, figyelemmel a politika és közigazgatás szoros kapcsolatára. A következő pontban (4) a szakmai és érdekszervezetek kormányzati döntéshozatalba történő becsatornázódását tárjuk fel, majd (5) a kormányzati agytrösztök szerepét tekintjük át. A tanulmány utolsó (6) fejezetében a kormányzati döntések kommunikálását, a kormány kommunikációs politikáját összegezzük.

A 2010-2014 közötti kormányzati időszak elemzése során felállított alábbi *hipotéziseinket* összességében érvényesnek véljük az 1990-2014 közötti átfogóbb korszakra is. Feltevéseink szerint a második Orbán-kormány idején – főként 2012 nyara után – (1) egyre markánsabb elmozdulás történt az ún. politikai kormányzás irányába; (2) az összkormányzati szempontok egyre erőteljesebb érvényesülése figyelhető meg; és végül (3) a miniszterelnök és a mögötte lévő háttérapparátus szerepe, hatalma mind meghatározóbbá vált, a miniszterelnök hatalma tovább „prezidencializálódott”.

Az elemzés során hangsúlyt helyezünk a gyakorlati működés megismerésére is, annak érdekében, hogy a keretet jelentő jogi szabályozáson alapuló tényleges működést és folyamatokat tudjuk feltárni. Ennek érdekében több interjút is készítettünk a 2010-2014 közötti időszak meghatározó vezetőivel és döntéshozóival, akiknek ezúton is köszönjük

a hasznos észrevételeket és a közreműködő együttműködést.⁴

Kiindulópontként a kormány 2010-es megalakulásával és az ekkor létrehozott – e tanulmányban külön nem tárgyalt – kormányzati struktúra jellegének rövid bevezetőjével érdemes vizsgálatunkat megkezdeni. A korábbi kormányzati ciklusokra jellemző, általában tizenhárom helyett mindössze *nyolc minisztériummal*⁵ felálló második Orbán-kormány 2010. május 29-én alakult meg, összesen tíz fővel, a miniszterelnök mellett kilenc – nyolc tárcát vezető, és egy tárca nélküli – miniszterrel.⁶ Közülük a miniszterelnök rendeletben két miniszterelnök-helyettest – Semjén Zsolt és Navracsics Tibor – jelölt ki, akik közül az előbbi, a nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter került első helyen kijelölésre. E döntés révén a kormányzati működés újdonsága lett a közjogi rendszerből 1989-ben kivezetett miniszterelnök-helyettes intézményének (alaptörvényi) reaktiválása.⁷

Ami a kormányzati struktúrát illeti, a legfontosabb változás az ún. *integrált minisztériumok*, vagy a köznyelvben csak „csúcs” jelzővel illetett tárcák létrehozása volt. Az átalakítás egyfajta központosítást valósított meg, leginkább azt célozta, hogy kevés, több szakpolitikai területet (ágazatot) átfogó tárca jöjjön létre. Ezzel összefüggésben visszatértek a

közigazgatás és politika 2006 előtti elválasztottságához, vagyis a politikai és szakmai vezetőket megkülönböztető állami vezetői modellhez. A minisztériumok számának említett csökkenése következtében az új államtitkári rendszer jellege is megváltozott, hiszen funkcionális különbség lett a parlamenti (a minisztert az Országgyűlés plenáris ülésein helyettesítő), és szakpolitikai államtitkárok (kvázi „junior miniszterek”) között. Utóbbiak felelősségi körébe a korábban nagyrészt miniszteri szinten nevesített ágazati területek kerültek. A helyettes államtitkárok a szakpolitikai, a közigazgatási és – kivételesen – a parlamenti államtitkárok közvetlen irányítása alatt tevékenykedtek.⁸

Mielőtt a kormányzati döntéshozatal statikus oldalát képező kormányzati (miniszteriális és államtitkári) struktúra említett főbb változásainak ismeretében megvizsgáljuk a dinamikus oldal, vagyis a tényleges működés, a kormányzati döntéshozatal mechanizmusait, előbb röviden szólnunk kell a kormányok működését meghatározó nemzetközi trendekről.

I. A prezidencializálódás nemzetközi trendje

A szakirodalom az európai országok kormányainak elmúlt évtizedekben megfigyelhető működési tapasztalatait a – hazánkban a 2000-es évek elején megismert, majd némiképp háttérbe szorult, aztán az utóbbi években ismét előtérbe kerülő – prezidencializálódás kategóriájával foglalja össze. Az e fogalommal megragadható folyamatok mindhárom, fent említett hipotézisünkkel összefüggésbe hozható, de főként a harmadik, a miniszterelnök és a mögötte lévő háttérapparátus szerepének, hatalmának változására vonatkozó feltevésben ölt testet.

Miképpen már Körösi András is megállapította 2001-es, nagy hatású tanulmányá-

⁴ Külön köszönjük a hasznos segítséget Biró Marcellnak, Gál András Leventének, Kovács Zoltánnak és Vidoven Árpádnak.

⁵ A megelőző kormányzati ciklushoz képest a miniszteriális struktúrában bekövetkező további szervezeti újdonságot a megszűnt Belügyminisztérium visszaállítása, illetve a rendszerváltás óta folyamatosan működő Pénzügyminisztérium, illetve Miniszterelnöki Hivatal (MeH) megszüntetése jelentette.

⁶ A kormány létszáma 2011. december 15. és 2013. március 6. között az egyes nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való kapcsolattartásért felelős tárca nélküli miniszterrel tizenegy főre bővült, ezt követően a ciklus végéig azonban ismét tíz főből állt. Lásd erről: Franczel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után II. Közjogi Szemle, 2013/4. szám. 67. o.

⁷ Franczel Richárd: A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása. Jog – Állam – Politika, V. évfolyam, 2013/2. szám. 23-26. o.

2015/1.

⁸ Franczel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után I. Közjogi Szemle, 2013/3. szám. 61-64, 67-68. o.

ban, a kormányzás prezidencializálódását nem alkotmányjogi kategóriaként, hanem metaforaként, analógiaként érdemes értelmezni, amely szerint az egyes kormányok – parlamentáris kormányzati rendszerű berendezkedésük dacára, annak formális megtartása mellett – működésük gyakorlati tapasztalatai alapján egyre inkább az elnöki rendszerekben megismert jellemzőkkel bírnak. Mindez nemcsak a miniszterelnökök kvázi elnöki hatalmát, illetve politizálási stílusuk megváltozását, hanem a végrehajtó hatalmon belüli erőátrendeződést, s voltaképpen a politikai rendszer működési logikájának megújulását is jelenti.⁹

A nemzetközi szakirodalomban számos szerzőt találhatunk, akik a prezidencializálódás kérdéskörével foglalkoznak. A legismertebbek talán Thomas Poguntke és Paul Webb, akik – alább még említett – 2005-ös könyvükben arra jutottak, hogy a modern demokráciák formális intézményi változások nélkül is a prezidencializálódás irányába haladnak.¹⁰ A szerzőpáros – kiegészülve egy másik szerzővel (Robin Kolodny) – 2011-ben ismét közre adott egy tanulmányt a témában, kitágítva a perspektívát a pártvezetés világra is.¹¹ A prezidencializálódást a német nyelvterületen is kutatják. Az Innsbrucki Egyetem politikai vezetéssel foglalkozó politikatudósa, Ludger Helms egyik friss tanulmányában például az európai országok prezidencializálódását

vizsgálva e tendencia korlátaira is rávilágított.¹²

Egyes szerzők olyan, hagyományosan konszenzuális demokráciák esetében is felfedezik a prezidencializálódás vonásait, mint Belgium, illetve helyi szinten is relevánsnak tartják a vizsgálódást.¹³ A téma nemzetközi relevanciáját mutatja, hogy Európán kívüli országokban is kimutatták e tendenciákat. Az ázsiai térségben például a japán Kobe Egyetem professzora, Tomokazu Sakano a brit és a japán rendszert vetette össze ebből a szempontból¹⁴, míg Glenn Kefford, az ausztrál Griffith Egyetem kutatója, az ausztráliai folyamatokat elemezve jutott el a prezidencializálódás kérdésköréhez.¹⁵

Az említett Thomas Poguntke és Paul Webb szerzőpáros több európai és Európán kívüli országot¹⁶ elemző kutatásaik alapján a *prezidencializáció három vetületét* különböztetik meg. Egyfelől megjelenik a párton belül, amely legfőképpen a pártok erőforrásainak pártvezetők javára történő átrendeződésében ölt testet. Másfelől a választási versenyben, illetve magában a választási rendszerben is megmutatkozik, amit a perszonalizáció felér-

⁹ Körösnéyi András: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. Századvég. Új folyam, 2001/20. szám. 11. o.

¹⁰ Thomas Poguntke – Paul Webb: The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies. Oxford University Press, New York, 2005.

¹¹ Paul D. Webb – Robin Kolodny – Thomas Poguntke: The Presidentialization of Party Leadership? Evaluating Party Leadership and Party Government in the Democratic World. In: Helms, Ludger (ed.) Comparative political leadership. Palgrave studies in political leadership. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012. 77-98. o. 2015/1.

¹² Ludger Helms: Is there a presidentialization of US presidential leadership? A European perspective on Washington. Acta Politica, Vol. 50 (1). 2015. 1-19. o.

¹³ Kristof Steyvers: Mayoral Leadership in Consensual Democracies. Towards Presidentialization in the Case of Belgium? IPSA World Congress, Madrid, 2012

¹⁴ Tomokazu Sakano: The Presidentialization of Politics in Britain and Japan: Comparing Party Responses to Electoral Dealignment. Paper presented at the 2006 IPSA World Congress Fukuoka, Japan, July 10-14, 2006

¹⁵ Glenn Kefford: Are Leaders Becoming More Powerful? Kevin Rudd and the Presidentialization Thesis Re-Examined. Australian Political Studies Association Conference, Sidney, 2012. Kefford Kevin Rudd ausztrál munkáspárti miniszterelnök kormányfői időszakát is megvizsgálta a prezidencializálódás szempontjából: Glenn Kefford: The Presidentialisation of Australian Politics? Kevin Rudd's Leadership of the Australian Labor Party. Australian Journal of Political Science, Vol. 48 (2), 2013. 135-146. o.

¹⁶ Többek között az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Dánia, Svédország, Finnország, Kanada, illetve Izrael politikai rendszerét vizsgálták a szerzők.

tékelődése, vagyis a személyek mind inkább középpontba kerülése, illetve a választások többségi (jelöltközpontú) jellegének erősödése támaszt alá. S végül a prezidencializáció megjelenik, a végrehajtó hatalom szintjén is, ami a miniszterelnökök kormányon belüli szerepének radikális felértékelődésében, a kormányzati működés testületi jellegének visszaszorulásában nyilvánul meg.¹⁷

Tanulmányunk szempontjából a prezidencializáció ez utóbbi vetülete érdemel nagyobb figyelmet. A témával foglalkozó egyik hazai szerző, Mandák Fanni felhívja a figyelmet arra, hogy a vezetők kormányon belüli hatalma kétféleképpen növekedhet: egyfelől az önálló döntési lehetőségek emelkedésével, másfelől a többi politikai szereplő ellenállását kivédő képességek erősödésével, ami függ az adott vezető formális hatalmától, pénzügyi forrásainak mértékétől, a politikai napirend meghatározásának képességétől, a kommunikáció feletti ellenőrzés mértékétől, illetve a nemzetközi tárgyalásokon való növekvő részvételi, döntési lehetőségétől. Mindezek tükrében Mandák – a kormány és a miniszterelnök szintjén – a prezidencializáció következő ismérveit sorolja fel: a miniszterelnök jogköreinek bővülése; a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációja; a miniszterelnök mögötti háttérapparátus egyre nagyobb ellenőrzése a politikai döntéshozatali folyamatok felett; a közpolitikai döntések kezdeményezésének eltolódása a minisztériumoktól a miniszterelnök hivatalába, vagy külső szakértőkhöz; az ellenőrzési és tanácsadói erőforrások koncentrációja a kormányzati központban; a bilaterális kapcsolatok és találkozók szerepének növekedése a miniszterelnök és az egyes miniszterek között; a miniszterelnök személyes tanácsadóinak és tanácsadó testületeinek számbeli növekedése; a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi erőforrások növelése; egy integrált, a miniszterelnök által ellenőrzött kommunikációs stratégia irányába való elmozdulás; a miniszterek (államtitkárok) növekvő fluktuációja; a pártkötődés nélküli

technokraták és politikusok számának növekedése. Ezen ismérveknek köszönhetően a miniszterelnök hatalmának növekedése nemcsak a kormányon belül, hanem a parlamentben, a törvényhozási folyamatokban is tetten érhető.¹⁸ Az említettek közül számos ismerv – főként a politikai folyamatok centralizációja, a miniszterelnök jogköreinek bővülése, a munkaszervezetének fokozatos megerősítése, a kormány testületi jellegének csökkenése, a kormány(fő) kommunikációjának stratégiai és intézményi megerősítése, stb. – megfigyelhető a kormányzati struktúra és működés második Orbán-kormány idején bekövetkezett változásaiban is, amelyek hozzájárultak a magyar politikai rendszer 1998-tól megfigyelhető prezidencializálódásához.¹⁹

II. A közigazgatási egyeztetés mechanizmusai

Egy – akár politikai, akár szakmai szereplőtől származó – döntési javaslat felmerülése esetén annak útjára bocsátása és részletes kidolgozása, szakmai egyeztetése a közigazgatás feladata. A folyamatnak több állomása van, az egyeztetés a központi közigazgatás különböző szinterein és meghatározott fórumain zajlik. A 2010-2014 közötti időszakban a döntéshozatali mechanizmusok alapvető szabályait a 2010-ben megalkotott jogalkotási törvény, az ahhoz szorosan kapcsolódó, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény, illetve a kormány ugyancsak ebben az évben elfogadott ügyrendje tartalmazta.²⁰

¹⁸ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. Doktori értekezés. Nemzeti Közsolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest, 2014. 38-40. o. http://ktk.uni-nke.hu/uploads/media_items/mandak-fanni-disszertacio-tervezet.original.pdf (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹⁹ Mandák Fanni: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején. In: Verebélyi Imre (szerk.): Az állam és a jog alapvető értékei a változó világban. 2012. 40-41. o.

²⁰ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény, illetve a Kor-

¹⁷ Poguntke – Webb: i. m. 8-11. o., továbbá Körösnéyi: i. m. 12-19. o. 2015/1.

1. A minisztériumi szak

A 2011-ben elfogadott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program rögzítette, hogy 2010 májusát követően az egyes minisztériumok szervezeti és működési szabályzataiban egységesítésre kerültek a minisztériumok belső egyeztetési eljárásai, amelynek legfőbb célja a döntéshozatalt meghatározó három – az igazgatási, a szakmai és a politikai – elem megfelelő szinten és csatornákon történő bevonása a döntéshozatali folyamatokba. A programban meghatározott döntéshozatali folyamatokra szerint a felmerülő előterjesztések öt különböző – főosztályi; helyettes államtitkári vezetői; ágazati államtitkári vezetői; államtitkári; végül pedig miniszteri – értekezlet keretében jutnak el (miniszteri döntés esetén) a kihirdetésig, vagy (magasabb szintű jogalkotás esetén) a következő, kormányzati egyeztetési szakaszba. Ezek közül az első kettő a szakmai, az utóbbi kettő a politikai egyeztetés színterét jelenti, míg a középső elem köztes helyet foglal el ebben a tekintetben. A szakmai szempontú minisztériumi (vagyis a tárcán belüli) egyeztetésre – a Magyar Program szerint – e határterületet képező, a tárca érintett szakterületi államtitkárainak részvételével zajló *ágazati államtitkári vezetői értekezlet* lefolytatását követően, az előterjesztés kidolgozásáért felelős államtitkár által vezényelt, immáron egyértelműen politikai síknak tekinthető *államtitkári értekezlet* között kerül sor.²¹

A minisztériumokban zajló döntéselőkészítési folyamat szerves részét képezi a kodifikáció, amelyre vonatkozóan az említett Magyar Program ugyancsak irányadást ad, külön ábrával is meghatározva a jogszabály-előkészítés folyamatát.²² A tárcák szervezeti

és működési szabályzataikban ezek alapján rendszerint létre is hoztak ezzel foglalkozó szervezeti egységeket, többnyire külön, a közigazgatási államtitkár alá tartozó – jogi, kodifikációs, illetve személyügyi kérdésekkel foglalkozó – helyettes államtitkár közvetlen irányításával működő jogi, jogszabály-előkészítési, igazgatási, kodifikációs, koordinációs, stb. elnevezésű (fő)osztályokat. A szakpolitikai főosztályok által kidolgozott, megvalósítani kívánt koncepciókat e szervezeti egységek közreműködésével és segítségével öntötték át további közigazgatási egyeztetésre alkalmas jogi formába. Ugyanakkor a rendszerváltás óta tendencia – s ez alól a vizsgált ciklus sem jelent kivételt –, hogy a kodifikációban – az erre szakosodott jogi részlegek mellett – a szakmai főosztályoknak is egyre meghatározóbb a szerepe, akik kvázi kodifikálóként is eljárnak.²³

Ami a döntéshozatali mechanizmus minisztériumi szakának gyakorlati működését illeti, Bíró Marcell – aki 2011 decemberétől a ciklus végéig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) közigazgatási államtitkára volt – megerősítette, hogy a minél megalapozottabb döntések születése és a központi koordináció érvényesítése érdekében nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy az egyes tárcák szervezeti és működési gyakorlata – az SZMSZ-ek szabványosítása révén – egységesítésre kerüljenek. Ennek érdekében a 2010-11 folyamán megalkotott szabályzatok a korábbiakhoz képest sokkal cizelláltabbak, a közigazgatási működés folyamatábrákkal történő modellezése révén pedig – grafikai megjelenésüket tekintve is – szakszerűbbek és átláthatóbbak lettek.²⁴

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2010. június 10. 40. o.

²³ Pesti: i. m. 71. o. Az egyes minisztériumokban működő kodifikációval foglalkozó szervezeti egységekről lásd a ciklusban hatályos minisztériumok SZMSZ-einek szervezeti egységeket felsoroló függelékeit.

²⁴ Interjú Bíró Marcellal, a belügyminiszter kabinetfőnökével, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), illetve a Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) korábbi közigazgatási államtitkárával. Belügyminisztérium, Budapest, 2014. november 18.

mány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat.

²¹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP. 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2010. június 10. 38-39. o. <http://magyaryprogram.kormany.hu/magyary-program-11-0> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

²² Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP. 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában. 2015/1.

Ehhez igazodva ugyancsak nagy hangsúly került arra is, hogy megfelelő döntés-előkészítési és döntéshozatali fórumok kerüljenek intézményesítésre az egyes minisztériumokban. Ekként minden tárcánál előírás lett a miniszteri értekezlet megtartása, ahol a KIM szakpolitikával foglalkozó, Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkára által *delegált tag is részt vehetett*, annak érdekében, hogy a KIM első kézből kaphasson információkat a minisztériumok legfelső döntés-előkészítő és döntéshozatali fórumaiban zajló munkáról. Továbbá a miniszteri értekezlet megalapozott döntése érdekében előírás lett az azt megelőző, ún. helyettes államtitkári, vagy vezetői értekezlet tartása is. A gyakorlatban ezek az elvárások nem minden esetben teljesültek maradéktalanul, hiszen a miniszteri autonómia jegyében a tárcavezetőknek nagy szabadságuk volt abban, hogy miként, milyen fórumok, értekezletek rendszeresítésével működtetik saját szervezeteiket.²⁵

Végül a minisztériumi szak e ciklusban megfigyelhető fontos újdonságaként említhetjük az előterjesztésekhez kapcsolódó *hatásvizsgálat* érdemivé, és az ezt igazoló hatásvizsgálati lap előterjesztéshez történő csatolásának kötelezővé tételét. Erre vonatkozóan nemcsak a kormány ügyrendje az irányadó, hanem az előzetes és utólagos hatásvizsgálat kötelezettségét a jogalkotásról szóló törvény is előírja.²⁶ Noha a korábbi szabályok is előír-

tak valamilyen mértékű hatásvizsgálatot, az erre vonatkozó szabályozás – önkormányzati rendeletekre is kiterjesztett – reformja az új jogalkotási törvénynek köszönhető.²⁷ Kétségtelen, hogy a hatásvizsgálatra helyezett fókusz elősegítette az előterjesztések megalapozottabbá tételének lehetőségét, ugyanakkor az előterjesztők a ciklus során gyakran elhagyták, vagy elnagyolták az erre vonatkozó vizsgálatokat. Sárközy Tamás kritikája szerint a törvényhozás a jogalkotási törvény állandósult megsértésével zajlott, amelyben a hatásvizsgálat, a tervszerű előkészítés, a szabályszerű egyeztetés csorbát szenvedett, így számos, technikailag tökéletlen, áttekinthetetlen, zavaros, belső ellentmondásokkal terhes jogszabály született.²⁸

2. A tárcák közötti egyeztetés

A döntéshozatali mechanizmus következő állomása a tárcák közötti egyeztetés. A 2010-2014 közötti ciklusban e feladat menedzselése a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium feladata volt. A tárca közötti vitákat a KIM-nek kellett kezelnie, e tárcának kellett elérnie azt, hogy kompromisszum szülessen az eltérő álláspontú minisztériumok között, s az előterjesztés – lehetőleg fennmaradó vita nélküli dokumentumként – a kormányülés elé kerülhessen.

A kormány 2010-ben megalkotott ügyrendje szerint – a korábbi szabályokkal megegyező-

Készítette: Franczel Richárd. Bíró 2011. december 1. és 2014. június 14. között a KIM, 2014. június 15. és 2014. október 4. között a KKM közigazgatási államtitkára volt.

²⁵ Uo.

²⁶ Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 5. és 9. pontját. A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2014. (VII. 7.) Korm. határozat 10. a) pontja tartalmazza a hatásvizsgálati lap definícióját. Eszerint az előterjesztésben röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat, így különösen a javasolt intézkedésnek a kormányprogramhoz való illeszkedését, indokait, lényegét, főbb tartalmi jellemzőit, költségkihatását, valamint várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait – szükség szerint példákkal és számításokkal alátámasztva –, illetve következményeit. A hatásvizsgálati rendszerről bő-2015/1.

vebben lásd a kormányzati portált: <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/a-hatasvizsgalati-rendszer> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

²⁷ Varsányi Benedek: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása. MTA Law Working Papers. 2014/55. 4-5. o. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_55_Varsanyi.pdf (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Továbbá: A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény Országgyűlésnek benyújtott javaslata (T/1381. törvényjavaslat). Lásd: <http://www.parlament.hu/irom39/01381/01381.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

²⁸ Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 1978-2012. A szoft diktatúra kormányzásától az újkapitalista konfliktusos demokrácia kormányzásán át a fülkeforradalom vezérdemokráciájának kormányzásáig. Park Könyvkiadó, Budapest, 2012. 392. o.

en – az előterjesztéseket egyeztetés céljából meg kell küldeni a minisztereknek, a feladatkörben érintett kormánybiztosnak, illetve a kormányhivatal vezetőjének. A gyakorlatban ez – a korábbi kormányzati ciklusok gyakorlatához hasonlóan – leginkább a ténylegesen érintett szakágazati miniszterek bevonását jelentette. Amennyiben valamelyik véleményező tárca javaslatával az előterjesztő (donor) minisztérium nem értett egyet, azt minden esetben indokaival ellátva fel kellett tüntetnie az adott tervezet részletes kifejtésében. Az előterjesztések tehát nem nélkülözhatték a megváltoztatni kívánt szakpolitikai kérdésekkel kapcsolatos, többi tárca által kifejtett ellenvetések szövegszerű rögzítését, ami érdemben segítette a kompromisszum kialakításáért felelős KIM (főként közigazgatási államtitkárának) tevékenységét.

A központi koordináció fontos segítségével volt, hogy a KIM szükségszerű jóváhagyása a tényleges gyakorlatban is kellett ahhoz, hogy – összhangban a kormány ügyrendjének 23. pontjával²⁹ – egy előterjesztés bármilyen formában megjelenjen a magasabb szintű (tárca közötti) közigazgatási egyeztetés folyamatában. A Biró Marcell által „előzetes egyeztetésnek” nevezett mechanizmus szerint a KIM – szoros, öt munkanapos határidővel – a számára kötelezően megküldött tervezeteket szakpolitikai és kodifikációs szempontból egyaránt megvizsgálta és döntött annak további sorsáról.³⁰ Az ezt követően további egyeztetésre engedett előterjesztés juthatott csak el a közigazgatási egyeztetés csúcspontjaként is értelmezhető fórumra, az alább külön is tárgyalt Közigazgatási Államtitkári Értekezletre (KÁT).

3. Az összkormányzati szempontok érvényesítése a közigazgatási egyeztetés során

Noha a második Orbán-kormány alatt a KIM – szemben a 2010 előtti Miniszterelnöki Hivatal (MeH) meghatározott időszakokban megfigyelhető működésével – nem működött a német kancellár mögött álló hivatalban megfigyelhető, ún. „tükörreferatúra” mechanizmusokat (vagyis referensi szinten nem képezte le szervezetében a teljes miniszteriális struktúrát), az előző pontban láthatuk, hogy a közigazgatási egyeztetési mechanizmusban a minisztérium kiemelt szerepet kapott. Ez a kiemelt szerepkör azonban nemcsak a fentiekben említett, a miniszteri értekezleten részt vevő KIM munkatársak közvetítő szerepében, vagy a KIM és a tárca közötti előzetes egyeztetési mechanizmusokban nyilvánult meg, hanem a 2010-ben megalkotott jogi szabályozás szerint ez a tárca felelt az összkormányzati szempontok érvényesítéséért, vagyis a teljes kormányzati koordináció megvalósításáért.

A kormányzati koordináció – Biró Marcell inkább szakmai olvasatában – a kormányprogram, és a kormány által meghatározott célkitűzések végrehajtása érdekében szükséges intézkedések koordinációját jelenti. Ez többek között a tárca által készített előterjesztések összeegyeztethetőségének vizsgálatát jelenti, de legfőképpen a KIM közigazgatási államtitkárának ebbéli kvázi „vétőjogában” csúcsosodott ki, vagyis eldönthette, hogy melyek azok az előterjesztések, amelyek szakmai szempontok alapján alkalmasak a közigazgatási egyeztetésen való részvételre. Ennek lefolytatásában pedig ugyancsak a KIM-nek volt kiemelt szerepe, amelyben a tárca legfőképpen két, a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alá tartozó szervezeti egységre (helyettes államtitkárságra) támaszkodott. Az egyik a statikus „hardver” szerepét betöltő, a jogszabályalkotásra vonatkozó szakmai szabályokat mereven betartató, helyettes államtitkár által vezetett *Kormányiroda*. A másik a dinamikus „szoftver” szerepét betöltő, (szak)politikai kérdésekkel

²⁹ Az ügyrend 23. pontja szerint minden előterjesztés és miniszteri rendelet tervezetét legalább 5 munkanapos véleményezési határidő biztosításával meg kellett küldeni a KIM Kormányirodát irányító helyettes államtitkárának. A tervezet további egyeztetésre bocsáthatóságáról e helyettes államtitkár véleménye alapján a KIM közigazgatási államtitkára döntött.

³⁰ Interjú Biró Marcellal.

is foglalkozó, vagyis politikai tartalmú értékeit bevonására is képes szervezeti egység, a *Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság*, amely – többek között – azt vizsgálta, hogy a kormányprogramhoz, a kormány által követett fő irányvonalakhoz miképpen viszonyul az adott előterjesztés. A KIM kormányzati koordinációs tevékenységének azon részét, amely egy előterjesztés kapcsán két vagy több minisztérium között kialakult, feloldásra szoruló nézeteltérések kezelését célozta, Bíró szerint a tárcák nem-hogy sérelmezték, hanem sokkal inkább üdvözölték, hiszen ez az egyes tárcák jogalkotási tevékenységét nagyban segítette.³¹

A kormányzati koordináció jelentése – a később még tárgyalt – politikai kormányzás szempontjából is megragadható. Vidoven Árpád – aki a ciklus második felében, 2013 májusától a parlamenti ügyek koordinációjáért felelt a Miniszterelnökségen, 2014 nyarán pedig a minisztériummá váló munkaszervezet közigazgatási államtitkára lett – megfogalmazása szerint a kormányzati koordináció a tárcaérdekek szintetizálását jelenti a kormányzat összetársadalmi politikai céljainak érvényesítése érdekében.³² A politikai kormányzás 2012 nyara utáni felértékelődését követően, az alább még ugyancsak tárgyalt Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT) rendszeressé válásával előtérbe kerültek a kormányzati koordináció politikai egyeztetési mechanizmusai, amelyek a ciklus végére fokozatosan a Miniszterelnökség egyértelmű fennhatósága alá kerültek. Ugyanakkor a közigazgatási szakmai koordinációt – a szervezetileg a teljes ciklus alatt ide tartozó Kormányiroda tevékenysége révén – egészen a ciklus végéig a KIM végezte. Gál András

Levente – aki 2010 nyarától 2011 decembereig a KIM közigazgatási államtitkára volt – ez alól kivételként csak a Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár által előkészített, általa csak „kvázi fejlesztéspolitikai alternatív kormányülésnek” nevezett, 2012 nyara után létrejött Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottsághoz tartozó ügyeket említette, amelyek kikerültek a KIM szakmai koordinációja alól is.³³

Végül az összkormányzati koordináció és a KIM kiemelt szerepe vonatkozásában nem mehetünk el szó nélkül a közigazgatási egyeztetési mechanizmust alapjaiban meghatározó, a KIM miniszter, illetve a KIM közigazgatási államtitkárának erőteljes *személyzetpolitikai hatáskörei* mellett. Eszerint a közigazgatási és igazságügyi miniszter – a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszteri minőségében – a második Orbán-kormány idején a többi tárca államtitkárai, illetve közigazgatási államtitkárai vonatkozásában *észrevételezési*, az egyes minisztériumok jogi és kodifikációs feladatok ellátásáért, személyügyért felelős, illetve gazdasági vezetői, valamint a kormányhivatalok vezetői vonatkozásában pedig *kifogásolási joggal* élhetett. A közigazgatási államtitkár – a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium (a ciklusban a KIM) közigazgatási államtitkáráként – a minisztériumok helyettes államtitkárai, (fő)osztályvezetői és helyettesei, a kormány- és központi hivatalok vezetőinek helyettesei, valamint a miniszteri biztosok vonatkozásában *kifogásolási joggal* élhetett.³⁴ Mindennek azért is van jelentősége, mert nem csak elméletben létező, „holt” hatáskörökről beszélhe-

³¹ Uo.

³² Interjú Vidoven Árpáddal, a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárával. Miniszterelnökség, Közigazgatási Államtitkárság, Budapest, 2014. december 13. Készítette: Franczel Richárd. Vidoven a harmadik Orbán-kormány megalakulása után, 2014. június 15-től lett a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára, előtte, a vizsgált ciklus második felében a parlamenti ügyekért felelt a miniszterelnök munkaszervezetében (2013. május 1-től a Miniszterelnökség politikai főtanácsadója). 2015/1.

³³ Interjú Gál András Leventével, a Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet kuratóriumának elnökével, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) korábbi közigazgatási államtitkárával. Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet, Budapest, 2014. november 19. Készítette: Franczel Richárd. Gál 2010. június 2. és 2011. november 30. között volt a KIM közigazgatási államtitkára.

³⁴ Lásd erről Franczel: Kormányzati struktúra... I. 64-66. o.

tünk. A vizsgált ciklus két közigazgatási államtitkára, Gál András Levente és Bíró Marcell – a velük készített interjúk során – egyaránt megerősítette, hogy e személyzetpolitikai eszközök alkalmazására a gyakorlatban – főként a ciklus elején – több alkalommal is sor került (például a nagyköveti kinevezéseknél), amely döntések esetenként feszültségeket idéztek elő az adott tárcákkal való viszonyban.³⁵

4. A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT)

A második Orbán-kormány alatt visszaállításra került a megelőző ciklusban felszámolt Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT), amelyet az új kormányzati struktúra értelmében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára hívott össze és vezetett.

A kormány ügyrendjében részletesen szabályozott³⁶ fórum üléseire a ciklus során rendszerint hetente, csütörtökönként³⁷ került sor.

³⁵ Gál András Levente szerint a közszolgálat, a kormánytisztviselői kar egységességének megteremtése indokolta a kifogásolási jogot, amely nem politikai, hanem közigazgatási szempontból történő kifogásolást jelentett, ezért telepítették elsősorban a szakmai vezető közigazgatási államtitkárhoz, s nem (csak) politikushoz. Az intézményt érintő kritika elsősorban a miniszteri autonómia csorbulását, illetve a kifogásolási eljárás kidolgozásának és garanciális szempontjainak hiányát sérelmezte. Interjú Gál András Leventével. Bíró Marcell szerint az említett személyzetpolitikai hatáskörök 2010-es bevezetését elsősorban a közigazgatás akkori morális, szakmai és számos esetben a köztisztviselők hozzáállásbeli problémái is indokolták, s a vitatott szabályozás végül kiállta az Alkotmánybíróság próbáját is, hiszen a taláros testület 2011. december 6-án született határozatában alkotmányosnak minősítette e hatásköröket. Interjú Bíró Marcellal. Az Alkotmánybíróság döntéséről lásd: Kifogással élhet a KIM közigazgatási államtitkára. Kormányzati portál, 2011. december 19. <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek/kifogással-elhet-a-kim-kozigazgatasi-allamtitkara> (Letöltés ideje: 2014.12.30).

³⁶ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 44-56. pontjai.

³⁷ Gál András Levente elmondása szerint az év végi nagy hajrában előfordult, hogy hetente két ülésre is 2015/1.

Bíró Marcell elmondása szerint az ülések általában mintegy két és fél, három óra hosszúságúak voltak, kivételes alkalmakkor pedig akár hat-hét órán át is tartottak. A gyakorlatban – megegyezve az ügyrend vonatkozó szabályozásával – a tárcák közigazgatási államtitkárain túl az ülések résztvevői a KIM Kormányirodát vezető, illetve a Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárai voltak. Állandó meghívottként továbbá részt vett az üléseken a Nemzetgazdasági Minisztérium államháztartásért felelős államtitkára, a funkció megszűnéséig a KIM kommunikációs államtitkára, a Miniszterelnökség helyettes államtitkára, a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) elnöke, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) elnöke, a kormányszóvivő, továbbá Bíró elmondása szerint a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (NHIT) elnöke, illetve a Közpolitikai Kutatások Intézetének (KKI) képviselője is. Az értekezletre ad hoc jelleggel, a feladatkörüket érintő előterjesztések tárgyalásához meghívást kaptak más személyek, illetve szervezetek is.³⁸

Bíró Marcell szerint *két fő funkciója* volt a KÁT-nak. Az egyik a kormány ülésén szereplő előterjesztések számba vétele és véglegesítése, a másik a kormányülésről tájékoztatni a közigazgatási államtitkárokat. Ez volt ugyanis az egyedüli fórum, ahol a közigazgatási vezetők teljességében értesülhettek a kormányülésről. A KÁT-on az elejétől a végéig beszámoltak arról, hogy mi történt a

sor került, továbbá félévente kihelyezett üléseket is tartottak, ahol egy kicsit kötetlenebbül is tudtak táncskozni. Interjú Gál András Leventével.

³⁸ Interjú Bíró Marcellal. A kormány ügyrendjének 49. pontja szerint – alkalom adtán – a KIM más helyettes államtitkárát, a kormánybiztost, a kormányhivatal vezetőjét, valamint a Magyar Nemzeti Bank (MNB) alelnökét kötelezően meg kellett hívni. Ugyanakkor ezen túl is történtek meghívások, például előfordult, hogy a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) is képviseltette magát a KÁT ülésein. Gál András Levente szerint a kb. 25 fő részvételével működő testület ülésein az említett személyeken és a jegyzőkönyvvezetőkön túl az üléseket összehívó és vezető KIM közigazgatási államtitkár titkárságának és a kormányirodának egy-egy további munkatársa is részt vett. Interjú Gál András Leventével.

kormányülésen, kitérve, hogy az adott napirendi pontokkal kapcsolatosan milyen döntések születtek, s e döntésekből milyen feladatok hárulnak a közigazgatásra. A KÁT értekezleten akár szakpolitikai államtitkárokat is érintő feladat is kiadható volt, amelyre sok esetben sor is került. A KÁT-on szakmai szempontok alapján – valamennyi (érintett) minisztérium közigazgatási államtitkárát megkérdezve – lehetőség nyílt arra is, hogy újabb észrevételeket tehessenek a tárcák, vitás kérdések hiányában pedig megállapíthatóvá vált, hogy az adott előterjesztés „kormányérett”, vagyis alkalmas arra, hogy a kormány megtárgyalja.³⁹

A KÁT értekezletek arra is lehetőséget adtak, hogy a tárcák képviselőiben eljáró közigazgatási államtitkárok a saját miniszterük által elmondottakat összevessék a KIM közigazgatási államtitkára által elmondottakkal, és a kormánydöntések eltérő interpretációja esetén egyeztessenek a miniszterükkel. A KÁT elsődleges feladata lett tehát, hogy a KIM KÁT-ot vezető közigazgatási államtitkára a kormány szempontjából nézve elfogulatlanul interpretálja a megszületett kormányzati döntéseket a közigazgatási államtitkárok irányába. Ekként a KÁT volt az utolsó olyan fórum, az utolsó olyan szűrő, ahol érdemben lehetett megvitatni előterjesztéseket, amelyeket aztán már csak a kormány tűzött napirendjére.⁴⁰ Gál András Levente ugyancsak a KÁT fontos funkciójaként emelte ki a kormánydöntések emlékeztetőjének közös értelmezését.⁴¹

Mindemellett a KÁT számos esetben arra is alkalmas volt, hogy ún. utóegyeztetés keretében még nyitott kérdéseket is rendezzenek, annak érdekében, hogy vita nélkülivé váljon az adott előterjesztés. A KÁT-nak tehát ebben a ciklusban (is) az volt a funkciója, hogy tehermentesítse a kormány(üléseke)t a felesleges és jellemzően tisztán szakmai vitáktól, annak érdekében, hogy a kormány, mint politikai testület valóban politikai kérdések-

kel tudjon foglalkozni. Azoknál az előterjesztéseknél, ahol ellentét maradt fenn, a KÁT-nak az volt a feladata, hogy szintetizálja, kikristályosítsa a tényleges vitát, hogy a kormány üléseire ne kerüljenek fel közigazgatás-szakmai, kodifikációs kérdések, a tárcák közötti nézetkülönbségeket szintisza politikává csupaszítsa le. A KÁT-nak ebből fakadóan az is feladata volt, hogy felhívja a figyelmet arra, melyek az adott előterjesztés kiemelt, vagy érzékeny politikai kérdései, amit a kormánynak alaposan mérlegelni kell.⁴²

A második Orbán-kormány alatt is gyakorta előfordult, hogy egyes előterjesztések KÁT egyeztetés nélkül, azt megkerülve kerültek be a kormány ülésére. Bíró Marcell elmondása szerint az ilyen esetekben a kormány döntését követően volt lehetőség arra, hogy azokat kodifikációs szempontból kiigazítsák, és így a közigazgatási szempontokat érvényesítsék. A KÁT megkerülése Bíró szerint sok esetben indokolt is volt, hiszen a közigazgatási egyeztetés folyamata – az ügyrend által rögzítettek szerint – négy-hat hetet vesz igénybe, miközben mindig voltak, vannak olyan akut kérdések (West Balkán ügy, kolontári iszapkatasztrófa, stb.), amelyek ettől jóval gyorsabb döntést igényelnek.⁴³

III. A kormányzati döntéshozatal politikai dimenziója

Fő hipotézisünk szerint a második Orbán-kormány alatt a kormányzati döntéshozatalban egyre hangsúlyosabbá vált az összkormányzati koordináció, amely a politikai szféra kormányzati döntéshozatalban játszott szerepének fokozatos felértékelődésével járt együtt. Mindez összefügg az ún. *politikai kormányzás* előtérbe kerülésével, amely voltaképpen a kormányzati döntéshozatal politikai szempontjai létjogosultságának elismerését, és azok tudatos figyelembevételét is jelenti. A Miniszterelnökség vezetője, Lázár János miniszterjelölti bizottsági meghallgatásain a politikai kormányzás definíció-

³⁹ Interjú Bíró Marcellal.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Interjú Gál András Leventével. 2015/1.

⁴² Interjú Bíró Marcellal.

⁴³ Uo.

ja kapcsán úgy fogalmazott, hogy az a választói érdekek képviselőjét, vagyis a különböző ágazati, partikuláris érdekekkel szemben az állampolgári, ösztársadalmi, ösztgazdasági vagy ösztválasztói érdekek képviselőjét és érvényesítését jelenti.⁴⁴

A politikai szféra szerepe, a kormányzati döntéshozatal politikai dimenziója vonatkozásában – némileg átalakítva a Pesti Sándor hivatkozott tanulmányában meghatározott szempontokat, illetve azok sorrendjét – a politika és közigazgatás viszonyával, a döntési javaslatok tematizálásával, a miniszterelnökkel és háttérapparátusával, a kormányt segítő szervekkel, a Politikai Államtitkári Értekezlettel, a referatúra funkciót betöltő szervezeti egységekkel, a kormányúléssel, a koalíciós kormányzás hiányával, a kormánypárti frakciókkal, s végül a parlament-kormány viszonyrendszerével foglalkozunk.

1. A politika és közigazgatás viszonya

Miként tanulmányunk elején említettük, a 2010-ben felálló kormányzat – az állami vezetői modell 2006-os reformjának felszámolásával – visszaállította a második Gyurcsány-kormány előtti helyzetet, és ismételten *különbséget tett politikai és szakmai vezetők között*, előbbiekhöz a miniszterelnököt, a minisztert és a továbbra is jelző nélküli államtitkárt, utóbbiakhoz pedig a (visszaállított) közigazgatási és helyettes államtitkárokat sorolva. Ezzel voltaképpen visszatért a közigazgatás és politika elválasztásának klasszikus, a német lefejezhető államként meghatá-

rozott típusához.⁴⁵ Az egyes minisztériumok hivatalait a második Orbán-kormány idején tehát ismételten a határozatlan időre megbízást kapó, szakmai kinevezett közigazgatási államtitkárok vezették.

A szakmai és politikai elem szétválasztását, vagyis a duális rendszer visszaállítását Gál András Levente szerint – többek között – az is indokolta, hogy a minisztériumok vezetéséért felelős szakmai vezető közigazgatási államtitkárok képesek legyenek vállalni olyan konfliktusokat és felelősséget is, amelyet politikusi minőségben, a népszerűség megőrzésére törekedve nem lennének képesek. Ez Gál szerint nem jelenti azt, hogy a politikus nem érthet a szakmához. Sőt, lehet, hogy bizonyos összefüggésekhez jobban is ért ahhoz, mint egy szakember, már csak azért is, mert nem rabja a korábbi, szakmai életművének. A politikust és a közigazgatási szakembert Gál és a kormányzat uralkodó felfogása szerint éppen ezért nem elsősorban a szakmai hozzáértés, hanem a választás, a választhatóság választja el egymástól. A közigazgatási államtitkárnak nincs megfelelési kényszere a nagy nyilvánosság irányába, egy „arctalan” ember, egy technikus, aki – Gál megfogalmazásával élve – lent a gépteremben dolgozik, nem kell minden este bálí ruhában megjelennie, így lent az alagsorban, olajos kézzel, folyamatosan „szerezni”, javítani tudja a kormányzás, a kormányzati döntéshozatal „motorját”.⁴⁶

2. A döntési javaslatok tematizálása

A második Orbán-kormány idején a döntési javaslatok eredőit a *Nemzeti Együttműködés Programja*, vagyis a kormányprogram, az ezt kibontó, a kormány által félévente megalkotott és határozatban elfogadott munkatervek⁴⁷, illetve a kormány által, az Országgyűlés őszi, illetve tavaszi ülésszakaira benyújtott

⁴⁴ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása (jegyzőkönyv). Mezőgazdasági bizottság, 2014. június 4. 38. o. Az ülésről készült jegyzőkönyvet lásd az Országgyűlés honlapján:

<http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/MGB/1406041.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása (jegyzőkönyv). Nemzetbiztonsági bizottság, 2014. június 4. 16. o. Az ülésről készült jegyzőkönyvet lásd az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/NBB/1406041.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.).

2015/1.

⁴⁵ Franczel: Kormányzati struktúra... I. 63-64. o.

⁴⁶ Interjú Gál András Leventével.

⁴⁷ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 3. pontja szerint a Kormány határozattal állapítja meg féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkatervét.

törvényalkotási programjai⁴⁸ jelentették. A kormány ügyrendje szerint a munkaterv és a kormány törvényalkotási programja egymással összehangolt tervezetnek elkészítése a 2010-2014-es ciklusban a közigazgatási és igazságügyi miniszter feladata volt, aki az elfogadott kormányprogram alapján, a miniszterek, a kormánybiztosok, a kormánybizottságok, a kormányhivatalok, valamint az autonóm államigazgatási szervek vezetőinek javaslatai figyelembevételével dolgozta ki a tervezetet.⁴⁹ Ami a számokat illeti, az egyik elemző intézet által készített felmérés szerint a ciklusban összesen 313 törvényjavaslat szerepelt a kormányzati programokban, ami ülésszakonként átlagosan kb. 39 törvényt jelentett. A nemzetközi szerződések (154) nélkül a kormány előterjesztésében 415 törvényt (a nemzetközi szerződésekkel együtt tehát 569-et) fogadtak el, amely ülésszakonként kb. 52 törvényt jelentett.⁵⁰ Az Országgyűlés hivatalos statisztikai kimutatása szerint eggyel több nemzetközi szerződés (155), így összesen 570, a kormány által benyújtott és elfogadott törvény(módosítás) született 2010-2014 között, ami éppen kétharmada a rendszerváltás óta rekordnak tekinthető, a ciklus alatt összesen elfogadott 859 törvénynek.⁵¹ A kormány tehát meglehetősen aktív volt az Országgyűlés jogalkotó munkájában, ugyanakkor ez nem akadályozta meg a képviselői önálló indítványok – később még elemzett – kiugróan magas számát.

⁴⁸ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 38. szakasza szerint a kormány megalakulását követően az adott, minden ülésszak végén a következő ülésszakra vonatkozóan tájékoztatja az Országgyűlést törvényalkotási programjáról.

⁴⁹ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 4. pontja.

⁵⁰ Titkolozik, vagy nem készült fel a folytatásra a Fidesz? Policy Agenda elemzése, 2014. június 18. <http://www.policyagenda.hu/hu/nyitolap/titkolozik-vagy-nem-keszult-fel-a-folytatásra-a-fidesz> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

⁵¹ Adatok az Országgyűlés 2010-2014. évi tevékenységéről. 2010. május 14. – 2014. május 5. Országgyűlés Hivatala, 2014. június 5. 219. o. <http://www.parlament.hu/adatok-az-orszaggyules-tevekenysegerol> (Letöltés ideje: 2014.12.30.), illetve <http://www.parlament.hu/az-orszaggyules-jogalkotasa> (Letöltés ideje: 2014.12.30.) 2015/1.

A kormány teljes jogszabályalkotó tevékenysége ugyancsak feltűnő számadatokat tartalmaz. Összesen 4889 jogszabály született, amelynek csak 17 százaléka volt törvény, 35 százaléka (1734 darab) kormányrendelet, tehát a kettő együtt a jogszabályok több mint a felét tette ki. A kormányrendeletek magas száma – arányait tekintve – ugyanakkor csak mérsékelt (kevesebb, mint 12 százalékos) emelkedést jelent a megelőző ciklushoz képest (akkor 1553 darabot fogadtak el). Érdeklenség, hogy a miniszteri rendeletek közül a vidékfejlesztési miniszter a többi tárcahoz képest jóval több, az összes jogszabály 11 százalékát kitevő mennyiségű rendeletet alkotott meg.⁵²

A döntési javaslatok tematizálása szempontjából ebben a ciklusban fontos újdonság, hogy – 2011-ben a KIM által elvégzett előzetes felmérés és vizsgálat tapasztalatai alapján – a ciklus derekán, 2012-ben megújították a kormányzati stratégiai irányítás szabályait és kereteit. Az erről szóló új kormányrendelet⁵³ új *kormányzati stratégiai teret* hozott létre, ahol átláthatóbbá tették a kormányzat egyes szereplői által megalkotott különböző stratégiai tervdokumentumok (pl.: nemzeti középtávú stratégia, miniszteri programok, stb.) rendszerét. Ennek révén megújították a teljes stratégiai tervezésre vonatkozó szabályokat, a dokumentumok előkészítésétől kezdve azok kidolgozásán, társadalmi egyeztetésén át, egészen a végrehajtásig, illetve annak nyomán követéséig. Ugyanakkor nemcsak a keretrendszer, hanem a stratégiai tervdokumentumok tételes áttekintése és megújítása is megkezdődött, amely egy cikluson túlmutató reformfolyamat megindítására adott lehetőséget.

⁵² Mátyás Ferenc: A második Orbán-kormány jogalkotási statisztikája. ArsBoni, 2014. június 30. <http://www.arsboni.hu/a-masodik-orban-kormany-jogalkotasi-statisztikaja.html> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

⁵³ A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet

3. A miniszterelnök és háttérapparátusa

A kormányzati döntéshozatali folyamat elemzésekor külön is szólnunk kell a miniszterelnök szerepéről. A mindenkori kormányfő hatalma – néhány kivételtől eltekintve, mint például részben a Horn-, továbbá a Medgyessy-, illetve Bajnai-kormányok idején – Magyarországon is folyamatosan növekedett. Ennek többféle módja, eszköze, síkja, illetve (jogi és politikai) dimenziója is megkülönböztethető.⁵⁴ Az első Orbán-kormány idején megfigyelhető prezidencializálódási tendenciák a későbbi Gyurcsány-kormányok idején, illetve a 2010 utáni időszakban sem törtek meg. Mindehhez szorosan kapcsolódik a mindenkori miniszterelnök személyisége, karaktere, stílusa, habitusa és politikusi kompetenciái. E tekintetében Orbán Viktor komoly tekintélyt vívott ki magának, kimagasló politikai kvalitásait még legélesebb ellenfelei is elismerik.

A 2010-2014 közötti kormányzati ciklusban a kormány(fő) mögött kétharmados országgyűlési többség állt, amely elősegítette, hogy a miniszterelnök számos területen rendszerintű változtatásokat hajtson végre. Mindez új megvilágításba helyezte a miniszterelnök kezében összpontosuló kormányzati döntéshozatali folyamatát, hiszen a minősített többséget igénylő döntések meghozatala ebben a ciklusban nem ütközött akadályokba.

Többek között a kormányzati (miniszteriális és államtitkári) struktúra átalakítása, az integrált minisztériumok létrehozása, a miniszterelnök-helyettes intézményének reaktiválása, egyes alkotmányos intézmények (pl.: Alkotmánybíróság, ombudsmani rendszer, Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, stb.) megbízásának, működésének, jogköreinek megváltoztatása, a kétharmados törvényi tárgykörök módosítása a miniszterelnök korábbiaknál is kiemeltebb szerepét támasztották alá.

⁵⁴ Lásd erről: Franczel Richárd: A kormányfői hatalom erősödése Magyarországon. *De iurisprudentia et iure publico*, IV. évfolyam, 2010/3-4. szám. 85-96. o. 2015/1.

Mindezeket további, alkotmányos, törvényi és alacsonyabb jogforrási szinteken is megvalósuló változások egészítették ki. Mindezekelőtt alaptörvényi szinten rögzítésre került a miniszterelnök addig csak törvényi szinten kimondott általános politikai iránykijelölő hatásköre. Ezzel összefüggésben a miniszterelnök miniszterekkel való kapcsolata is egyértelműbbé vált, hiszen egyfelől – az iránykijelölési joggal összefüggésben – az Alaptörvény megerősítette a miniszterelnök miniszterek számára történő feladatmeghatározási jogkörét, másfelől a miniszterek miniszterelnöknek való (közvetlen) felelősségét. Mindemellett a miniszterelnök az önálló szabályozó szervek vezetői vonatkozásában új, Alaptörvényben ugyancsak nevesített javaslattevési, illetve kinevezési hatásköröket is kapott, amelyekkel több alkalommal élt is a ciklus során.⁵⁵ A miniszterelnök tevékenységének bővülése alacsonyabb szintű jogforrásokban, például a kormányrendeletként elfogadott statútumban is megnyilvánult. Ekként a ciklus második felére a miniszterelnök nevesítetten is a Kormány polgári hírszerzési tevékenységének irányításáért, illetve az európai uniós források felhasználásáért felelős tagja lett.⁵⁶

Ami a miniszterelnök mögötti apparátust illeti, a Miniszterelnökség a 2010-ben újonnan létrejött, részben a MeH jogutódjának is tekinthető Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumból (KIM) kiválással jött létre, s voltaképpen a korábbi MeH-ben külön szervezeti egységet képező Miniszterelnöki Ka-

⁵⁵ Franczel: A miniszterelnök alaptörvényi... 33-36, 40. o. A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnökét, Szalai Annamáriát kilenc évre a miniszterelnök nevezte ki, akinek halála után utódját, Karas Mónikát – egy 2013. március 25-ei törvénymódosítás nyomán – már a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét, Dorkota Lajost 2013. július 1-jei hatállyal a miniszterelnök nevezte ki kilenc évre.

⁵⁶ Lásd a ciklusban hatályos, az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (statútum), 1. §-ának 2012. július 20-tól, illetve 2013. december 31-től hatályos módosításait.

binetiroda jogutódja lett.⁵⁷ A 2010-2012 közötti Miniszterelnökség, a miniszterelnök kezdetben száznál is kevesebb létszámmal működő munkaszervezeteként kifejezetten hasonlított a jogelődjére, hiszen tipikusan kabinetjellegű működést valósított meg. A titkársági típusú modelltől való elmozdulást a 2012 nyarán bekövetkezett államtitkári csere, az azt követően fokozatosan kibontakozó szakpolitikai profilbővülés és a létszám ezzel párhuzamosan végbemenő többszörös felduzzadása idézte elő. Az addig csak a miniszterelnök körüli teendők ellátására fókuszáló, a korábbi Miniszterelnöki Kabinetirodára emlékeztető munkaszervezet egyre inkább a kancellária típusú működéshez közelített, s a ciklus végére már sokkal inkább a korábbi MeH-re emlékeztetett, semmint egy szimpla kabinetre. Ezt a folyamatot tetőzte be a 2014-es harmadik Orbán-kormány megalakulása, amellyel – a rendszerváltás óta először – önálló, a többi szakpolitikai minisztériumtól funkcionálisan különböző, a kormányzati koordinációt (a minisztériumokat felsoroló törvényben előírtak szerint⁵⁸) elsősorban ellátó, szerteágazó tevékenységi kört összefogó minisztériummá vált a Miniszterelnökség.⁵⁹

2010 előtt a miniszterelnök munkaszervezetén belüli közvetlen stábjaként a Miniszterelnöki Kabinetiroda tevékenykedett. A Miniszterelnöki Hivatal 2010-es megszüntetésével viszont az annak szerves részét képező *Miniszterelnöki Kabinetiroda* és a miniszterelnöki kabinetfőnöki tisztség is megszűnt. A második Orbán-kormány négy éve alatt ebben a tekintetben nem történt változás, tehát – mintegy húsz éves hagyományt megszakít-

va⁶⁰ – a teljes ciklusban formálisan nem működött Miniszterelnöki Kabinetiroda, és a miniszterelnöknek nem volt külön kabinetfőnöke sem, hanem csak – főosztályként – *Miniszterelnöki Titkárság* létezett. A 2014 nyarán megalakult harmadik Orbán-kormány ugyanakkor reaktíválta ezt a szervet és funkciót.⁶¹ Ezzel együtt pedig voltaképpen visszatért a korábbi, 2010 előtti struktúrához, amelyben a miniszterelnök kabinetje ismét a kormányfő mögötti széleskörű tevékenységet ellátó háttérapparátus egyik autonóm szervezeti egysége lett.

A miniszterelnök 2010-2014 közötti személyi titkárából (Nagy János) a 2014-es új kormány felállása után miniszterelnöki kabinetfőnök lett, a kabinetiroda pedig a Miniszterelnökségen belül autonóm, vagyis nem a Miniszterelnökséget vezető miniszter, hanem a miniszterelnök által közvetlenül irányított szervezeti egységként funkcionál. A kabinetfőnök – a Miniszterelnökség SZMSZ-e értelmében – egyfelől biztosítja a miniszterelnök munkájához kapcsolódó protokoll, adminisztratív és koordinációs feladatok ellátását, másfelől közvetíti a miniszterelnök utasításait, állásfoglalásait az egyes szervezeti egységek felé.⁶²

4. A kormányt segítő szervek

A második Orbán-kormány idején is több, ún. *kormányt segítő szerv*, testület is részt vett a döntéshozatali folyamatokban. A 2010-ben megalkotott kormány szervezeti, jogállási, vagy más néven státustörvény az ún. *kor-*

⁵⁷ Franzel Richárd: A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után. *Közjogi Szemle*, 2014/2. szám. 59. o., továbbá a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény 2. § (2) bekezdés.

⁵⁸ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény 1. § (1) bekezdés.

⁵⁹ A Miniszterelnökség 2010-2014 közötti szervezetéről és működéséről lásd részletesen: Franzel Richárd: A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2014/1. szám, 48-73. o. 2015/1.

⁶⁰ Leszámítva a 2006-2007 közötti rövid, átmeneti időszakot – ekkor ugyancsak megszüntették a Miniszterelnöki Kabinetirodát, s a miniszterelnöki kabinetfőnöki teendőket a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter látta el – a rendszerváltás utáni első ciklus óta egészen 2010 tavaszáig folyamatosan működött a Miniszterelnöki Kabinetiroda, s a mindenkori miniszterelnöknek külön kabinetfőnöke volt.

⁶¹ Lásd az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXI. törvény 37-38. szakaszait.

⁶² A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás, 44. pont, 151. szakasz.

mányszervek három típusát különböztette meg.⁶³ Eszerint a 2010-2014 között ciklusban kabinet, kormánybizottság, valamint egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testület létrehozására nyílt lehetőség.

A kormány szervezeti törvény szerint a kormány kiemelt fontosságú társadalmpolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a kormány ülései előtti állásfoglalásra *kabinetet* hozhat létre, amelynek tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, illetve a miniszterelnök által kijelölt személyek. A vizsgált időszakban a három említett szakpolitikai terület közül csak az utóbbiban jött létre testület, nevezetesen a miniszterelnök által vezetett, rendszerint kéthetente ülésező Nemzetbiztonsági Kabinet.⁶⁴ Ellentétben a korábbi kormányzati ciklusokkal, a második Orbán-kormány alatt elvi jellegű és a stratégiai jelentőségű döntések meghozatalára szolgáló, ún. Kormánykabinet nem működött.

A másik kormány szerv a *kormánybizottság*, amelyet a törvény szerint a kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására hozhat létre. A tagok ugyancsak a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint állandó jelleggel meghívott személyek. 2012 nyarán ilyen szervként hozták létre az ugyancsak a miniszterelnök által elnökölt, ügydöntő jogkörrel rendelkező Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságot, amely a ciklus második felében a fejlesztéspolitikai kormányzati feladatok összehangolt irányítását végezte és – többek között – az egymilliárd forintot meghaladó támogatási igényű projektjavaslatokról volt hivatott dönteni.⁶⁵

Végül a kormány szervezeti törvény értelmében a kormány szervek harmadik formája a kormány által létrehozott *egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületek*. Ennek tipikus gyakorlati példája a ciklus során létrejött számtalan tanács (úgy mint cigányügyi, fogyasztóvédelmi, időügyi, kábítószerügyi, bűnmegelőzési, vízgazdálkodási, stb.).

5. A Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT)

A második Orbán-kormány első felében a miniszterelnök munkaszervezete sokkal inkább a miniszterelnököt kiszolgáló, a kormányzati összműködést nem meghatározó apparátusként működött. 2012 nyaratól – a szervezet vezetésében bekövetkezett személycserét követően – egy más típusú, politikai kormányzást elősegítő, összkormányzati koordinációt megvalósító szervezeti működés vette kezdetét. Ennek legékezebb bizonyítéka a személycserét követően kialakuló és rendszeressé váló, a *Miniszterelnökséget vezető államtitkár vezetésével*, a minisztériumok államtitkárainak részvételével működtetett ún. Politikai Államtitkári Értekezlet (köznyelvben PÁT).⁶⁶ 2012 nyara előtt, a kormányzati ciklus első felében ilyen típusú egyeztetés szervezése nem volt jellemző, ezt követően viszont rendszeressé és folyamattossá vált a Miniszterelnökséget vezető államtitkár ezirányú tevékenysége. A hetente, többnyire hétfőként tartott értekezlet a kormányzati munka dinamizálásában kulcstényezővé vált, a többnyire megelőző héten

összefüggésben egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat.

⁶⁶ Lázár János már kinevezése elején hangsúlyozta, hogy szeretné meghonosítani a politikai államtitkári értekezlet gyakorlatát. Lásd: „Nem hatalom, hanem szolgálat lesz a feladatom”. Fidesz.hu, 2012. 05. 29. <http://www.fidesz.hu/hirek/2012-05-29/nem-hatalom-hanem-szolgalat-lesz-a-feladatom/> (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Bár a 2010-es kormányváltás után nem állították vissza a 2006 előtt létező politikai államtitkári megnevezést (a törvény jelző nélküli államtitkárt említ), az intézmény megtartotta a korábbi elnevezést.

⁶³ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 28-30/A szakaszai.

⁶⁴ A Nemzetbiztonsági Kabinetéről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat.

⁶⁵ A Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról szóló 140/2012. (VII. 2.) Korm. rendelet, továbbá a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásáról és a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásával 2015/1.

csütörtökönként tartott Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) szakmai előkészítése után, a rendszerint szerdára összehívott kormányülések előtt kifejezetten politikai szűrőszerepet töltött be.⁶⁷ Vidoven Árpád megerősítette, hogy míg a KÁT szakmai szempontból, addig a PÁT politikai szempontból készítette elő a kormány üléseit. A PÁT fő napirendi pontja minden egyes alkalommal a kormány előzetes napirendjének áttekintése volt. Az előzetes napirenden szereplő előterjesztések, jelentések tekintetében megvizsgálta, hogy van-e még olyan vitás kérdés, amely a kormány ülésig tisztázandó, vagyis amelyet nem sikerült a közigazgatási egyeztetés során kiegyenesíteni. A PÁT-nak volt olyan jogosítványa is, hogy bizonyos napirendi pontokat javasoljon a kormány ülésére. Ezek leginkább politikai jellegű ügyek voltak.⁶⁸

Biró Marcell elmondása szerint a PÁT 2012-es megjelenése előtt az összkormányzati koordinációért felelős KIM, annak Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkársága volt hivatott arra, hogy stratégiaalkotás vonatkozásában megvizsgálja, hogy az adott előterjesztés mennyire igazodik a kormányprogramhoz, a kormányprogramból készült stratégiákhoz és egyéb dokumentumokhoz. A PÁT megjelenése után a politikai szempontú értékelés könnyebbséget jelentett, hiszen ennek a politikai testületnek kifejezetten az lett a feladata, hogy a politikai szempontokat becsatornázza a döntéshozatalba.⁶⁹

6. A referatúra funkciót betöltő szervezeti egységek

A második Orbán-kormány alatt a miniszterelnök munkaszervezetében kifejezetten referatúra funkciót betöltő szervezeti egység nem működött. Ez nem jelenti azt, hogy a háttérapparátus a kormányülések előtt ne végzett volna előzetes véleményező tevé-

kenységet. A ciklus ugyanakkor ebben a tekintetben is két részre osztható, a határvonalat pedig 2012 nyara jelenti. Ezt megelőzően az inkább kabinetjellegű, titkársági funkciót betöltő szervezet ilyen jellegű tevékenységet nem végzett. A Miniszterelnökséget vezető államtitkári pozícióban 2012 nyarán bekövetkező személycserét követően viszont kibontakozott a kormány és a miniszterelnök munkájának ebbéli támogatása. A ciklus második felében, vagyis 2012-2014 között ebben a vonatkozásban két, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt tevékenykedő szervezeti egység emelhető ki. A *Parlamenti ügyekért felelős helyettes államtitkárság* a *Stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkárság* közreműködésével – miként a szervezet ciklus végén hatályos SZMSZ-ben is olvasható – politikai és szakmai szempontból is véleményezte, illetve javaslatokkal egészítette ki a minisztériumok felől érkező, kormány elé kerülő kormány-előterjesztéseket.⁷⁰ A Miniszterelnökség 2012 nyara után tehát egyértelműen politikai és részben szakmai szűrő szerepet töltött be a kormány(fő) munkáját támogató tevékenysége során.⁷¹

A vizsgált időszakon túlmutató, vagyis a 2014 nyarán megalakult harmadik Orbán-kormány ciklusának ebbéli újítása, hogy a Miniszterelnökség átalakulásának keretében az immáron a stratégiai ügyekért felelős államtitkár által közvetlenül irányított stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár felügyelete alatt, a stratégiai államtitkár közvetlen irányításával létrejött a *Referatúra Főosztály*, amelyet már kifejezetten a kormány üléseire kerülő előterjesztések politikai és szakmai véleményezésében való közreműködés céljából hoztak létre.⁷² Mindezzel együtt a 2014 nyara óta tartó működés nem azonos az első Orbán-kormány idején megfigyelhető ten-

⁶⁷ Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 53-54. o.

⁶⁸ Interjú Vidoven Árpáddal.

⁶⁹ Interjú Biró Marcellal.

2015/1.

⁷⁰ 1/2014. (I. 22.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 23. § (1) bekezdés b) pont, illetve 29. § (1) bekezdés d) pont.

⁷¹ Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 52. o.

⁷² A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás, 2. függelék, 25.2.1. e) pont.

denciákkal, ugyanis az új struktúra – legalábbis létrehozásakor – elsősorban egyes kiemelt ügyek (például energiaügy) referatúrájaként került meghatározásra.⁷³

7. A kormányülés

A kormány ügyrendje részletes⁷⁴ szabályokat tartalmaz a kormányülésekre vonatkozóan. A résztvevők ciklus elején megfogalmazott ügyrendbeli meghatározása szerint a kormány ülésein a *kormány tagjai*, tanácskozási joggal az *állandó meghívottak*, az *előterjesztők* és a *miniszterelnök által meghívott személyek* vettek részt. A meghívás személyre szólóan történt, az ülésen – főszabály szerint – csak a meghívott vehetett részt. A kormány ülésére a következő személyek kaptak állandó meghívást: Miniszterelnökséget vezető államtitkár; a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kommunikációs feladatokért felelős államtitkára; a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára; a miniszterelnök szóvivője (miniszterelnöki biztos); a kormányzóvivő. A feladatkörét érintő napi-rendi pontok tárgyalásához az ügyrend szerint a Magyar Nemzeti Bank elnökét is meg kellett hívni.⁷⁵

Az ügyrendben meghatározott szereplők a valóságban is részt vettek a kormány ülésein, a ciklus második felére viszont a felsorolt tisztségek közül több megszűnt (a KIM kommunikációs államtitkára, a miniszterelnök szóvivője), e változásokat az ügyrendben azonban – furcsa módon – nem vezették át. A felsorolásban nincs benne, ugyanakkor az interjúalanyok megerősítették, hogy a kormány ülésein az államháztartásért felelős államtitkár is mindig jelen volt. Gál And-

rás Levente szerint a rendkívül kritikus államháztartási helyzetre tekintettel az államtitkár jelenléte – állandó meghívottként – indokolt volt.⁷⁶

Ami a kormányülésen született döntéseket illeti, az ügyrend szerint azokat ebben a ciklusban is a miniszterelnök mondta ki. E látzólag magától értetődő szabály vonatkozásában Müller György felhívja a figyelmet az ún. baltás gyilkossal kapcsolatos problematikára, amelyben felvetődött, hogy valójában ki hozott döntést a kiadatásról. A kormányval szembenálló politikai oldalon a miniszterelnök által kimondott döntést úgy fordították le, hogy a miniszterelnök egy személyben döntött a kiadatásról. Ugyanakkor a külügyminiszter (Martonyi János) és a miniszterelnök megnyilatkozásai – némileg tompítva a kormányfő egyszemélyi jogosultságát – azt hangsúlyozták, hogy összkormányzati koordinációval összkormányzati döntés született. A külügyminiszter azt is kiemelte, hogy amit a miniszterelnök dönt, az a kormány döntése is, így a kettő között lényegében nincs is különbség.⁷⁷

A kormány ülése a benyújtott előterjesztések, jelentések megtárgyalásából, döntések meghozatalából, szóbeli eszmecsereből, eligazításból és bejelentésekből állt. A kormány a feladatkörében rendeletet bocsátott ki, határozatot hozott, irányelvet vagy elvi állásfoglalást fogadott el. Az ügyrend szerint a kormány üléséről összefoglaló és a kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel⁷⁸ készült. Az összefoglaló elkészítéséről a KIM közigazgatási államtitkára gondoskodott, amit a KIM miniszter, valamint – 2012 nyarát követően

⁷³ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása (jegyzőkönyv). Nemzetbiztonsági bizottság, 2014. június 4. 6. o. Az ülésről készült jegyzőkönyvet lásd az Országgyűlés honlapján:

<http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/NBB/1406041.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.).

⁷⁴ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat III-V. részei: 57-87. pontok.

⁷⁵ Uo. 59-61. pontok.

2015/1.

⁷⁶ Interjú Gál András Leventével.

⁷⁷ Müller György: A miniszterelnöki kormányról. Jogelméleti Szemle, 2012/4. szám. 98. o.

⁷⁸ Müller felhívja a figyelmet, hogy a szó szerinti hangfelvételt a második Orbán-kormány ügyrendjével ismételtlen kiiktatta. Lásd: Müller György: Kormányzati viszonyok a második féldőben (2010-2014). Jogelméleti Szemle, 2014/2. szám. 203. o.

– a Miniszterelnökséget vezető államtitkár írt alá.⁷⁹

Az ügyrend – a korábbi kormányzati ciklusokhoz hasonlóan⁸⁰ – lehetőséget biztosított arra a miniszterelnöknek, hogy a kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adjon ki. Az így hozott rendeletekről és határozatokról szóló jelentést utólagos jóváhagyásra a közigazgatási és igazságügyi miniszternek kellett benyújtania a kormányhoz.⁸¹ Az intézmény gyakorlati alkalmazása kapcsán Müller György az ügydöntő hatáskörrel is rendelkező, 2012-ben létrehozott kormány szerv, a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság döntéseit emeli ki, hiszen a testület a kormánynak fenntartott ügyekben nem járhatott el a saját nevében, hanem javaslatokat fogadott el, amelyeket a miniszterelnök – az említett módon – két kormányülés között maga adott ki.⁸²

A 2010-2014 közötti ciklusban a kormány általában *betente ülésezett* és hozott döntéseket, az ülésekre jellemzően szerdai napokon került sor⁸³ meghatározott napirend szerint. A KIM közigazgatási államtitkára, Biró Marcell szerint – aki állandó résztvevője volt a kormányüléseknek – a napirend előtt vagy után lehetőség nyílt arra, hogy a kormány tagjai újabb témákat vessenek fel. Ezekben – adott

esetben – nem formalizált módon döntések születtek, amelyeket jogszabályi formába kellett önteni. A kormányülések hosszát tekintve, egyes időszakokban elharapózott a napirendi pontok száma, amit próbáltak az ésszerűség keretei közé visszaszorítani.⁸⁴ Gál elmondása szerint a kormányüléseken időnként volt vita a miniszterek között, illetve bizonyos ügyekben, nagyon ritkán a miniszterelnökkel is volt nézetkülönbség. A miniszterelnök a kollektív döntéshozatal jegyében megbeszélte a miniszterekkel a döntéseket, egyes esetekben szeminarizáló jelleggel (például a Széll Kálmán Terv tárgyalásánál), más, inkább technikai jellegű módosításokat tartalmazó esetekben pedig gyors döntéshozatalra került sor. A kormány ügyrendje szerint a kormány tagjait testületi döntések meghozatalában egyenlő szavazati jog illette meg, a döntéseket elvileg szavazattöbbséggel hozták, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök döntött. Ugyanakkor formális szavazás – más európai országokhoz és a korábbi hazai gyakorlathoz hasonlóan – ebben a ciklusban sem volt jellemző.⁸⁵

Végül érdemes megemlíteni az ülések vezetését érintő szabályokat és az ülésekre való felkészítés gyakorlatát is. Azon túl, hogy a miniszterelnök kormányülés vezetésére vonatkozó, korábbi Alkotmányban⁸⁶ nevesített feladatát az új Alaptörvény már formálisan nem tartalmazza, további újdonságot jelentett, hogy a kormány ügyrendjének 62. pontja szerint a KIM miniszter vezeti a kormányülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén, aki gyakorolja mindazon hatásköröket, amelyeket a miniszterelnök hatáskörébe utal. A gyakorlatban ugyanakkor nem volt jellemző, hogy a miniszterelnök akadályoztatása esetén kormányülést tartsanak. Ami az ülésekre való felkészülést illeti, az egyes tárca-vezetők többnyire csak az őket érintő, illetve saját érdekeltségükbe tartozó napirendi pon-

⁷⁹ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatának 68-69., 72., 83-84. pontok.

⁸⁰ Lásd erről Müller: A miniszterelnöki kormányról... 101-105. o.

⁸¹ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatának 77. pontja.

⁸² Müller György: A második és harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságairól. MTA Law Working Papers, 2014/62. 7. o.

⁸³ Ettől eltérő ütemezés – Gál András Levente elmondása szerint – leginkább a ciklus elején az EU elnökség levezénylése miatt volt jellemző. Interjú Gál András Leventével.

2015/1.

⁸⁴ Interjú Biró Marcellal.

⁸⁵ Interjú Gál András Leventével. Továbbá lásd a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 67. pontját.

⁸⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 37. § (1) bekezdés.

tok kapcsán készültek fel, de a miniszterelnök, a KIM miniszter és – főként 2012 nyara után – a Miniszterelnökség vezetője valamennyi napirendi pont kapcsán felkészítést kapott a saját stábjától. Újdonságként értékelhető, hogy a kormányfő kormányülésre történő felkészítésében – a korábbi kormányzati ciklusokban megfigyelhető gyakorlattal szemben – a KIM miniszter kevésbé vett részt, ezt a feladatot a miniszterelnök mögötti apparátus végezte.⁸⁷

8. A koalíciós kormányzás hiánya

A 2010-ben megalakult kormány az első olyan kormány volt a rendszerváltás óta, amely nem kényszerült koalíciós együttműködésre. A Fidesz és a KDNP közötti szoros pártszövetség a ciklus során voltaképpen a két párt részvételével működő *kvázi „egypárti” kormányzást* valósított meg. A szilárd és megbonthatatlan látszó kapcsolatot többek között az is alátámasztotta, hogy nem két párt külön választási szereplése után létrejött együttműködésről volt szó, hanem a közös listaállítás révén a KDNP – önálló választási megmérettetés nélkül, immáron 2006 óta – a Fidesszel közös listaállítással jutott be a parlamentbe.⁸⁸

A grandiózus változtatásokat megvalósító kormányzás számára a kétharmados, alkotmányozó többséget az Országgyűlésben két külön frakcióra bomló kormánypárti képviselők – ugyancsak rendkívül szoros – együttműködése és az *erős pártfegyelem* biztosította a ciklus során, mondhatni sziklaszilárdan. A pártfegyelem és a két párt közötti

kvázi koalíciós együttműködés voltaképpen megbonthatatlan volt, csak néhány – például egyes oktatáspolitikai⁸⁹, vagy az új alkotmány koncepciójával kapcsolatos – kérdés váltott ki némi vitát, de a feszültség a frakcióülések szintjén maradt, a törvényalkotást és a parlamenti munkát e nézetkülönbségek érdekében nem befolyásolták.

9. A kormánypárti frakciók

A 2010 utáni átfogó kormányzati reformok nem változtatták meg Magyarország parlamentáris-kancellári kormányzati rendszerének jellegét, így a végrehajtó hatalmat birtokló kormány és a törvényhozás kormánypárti frakciói között továbbra is szoros funkcionális fúzió, együttműködés érvényesült a 2010-2014 közötti kormányzati ciklusban. A kormány(zás) és a kormányzati döntéshozatal mögött álló kormánypárti frakciók kétharmados parlamenti aránya – a ciklusban is megfigyelhető szoros pártfegyelem érvényesülése mellett – pedig képes volt biztosítani az alkotmányozáshoz és az abból eredő sarkalatos törvények megalkotásához szükséges döntéshozatali többséget. Jelentősebb, a döntéshozatalt megbénító, vagy akadályozó feszültségek nem jelentkeztek a ciklus során.

A kormány és az Országgyűlés közötti kapcsolattartásért a ciklusban hatályos státútum szerint a KIM miniszter felelt, aki – főként 2012 nyara után – a Miniszterelnökséget vezető államtitkárral együttműködve szervezte a kormány és a frakciók közötti együttműködést. A kormánypárti képviselőcsoportokkal – miképpen a státútum fogalmaz – a kormány parlamenti kapcsolatrendszerének összehangolásában közreműködő Miniszterelnökséget vezető államtitkár tartotta a kapcsolatot, aki koordinálta a kor-

⁸⁷ Farkas Anikó: Kormányzati struktúra 2010. Szakdolgozat. ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet, 2011. 39. o.

⁸⁸ Kétségtelen ugyanakkor, hogy a Fidesznek is érdeke volt a szoros szövetség fenntartása, hiszen a nagyobbik kormányzó pártnak is szüksége volt a KDNP által képviselt értékekre fogékony szavazókra, akik a KDNP különálló indulása esetén a Fidesz-szavazótábor formális csökkenéséhez, illetve – a parlamenti küszöb át nem lépése esetén – értékes szavazatok elvesztéséhez vezetett volna. A 2014-ben először alkalmazott új, egyfordulós választási rendszer pedig amúgy is a pártok közös indulását ösztönzi. 2015/1.

⁸⁹ Éles konfliktus bontakozott ki például a kereszténydemokrata Hoffmann Rózsa korábbi oktatási államtitkár, illetve a Fidesz egyik alelnöki funkcióját is betöltő oktatáspolitikus, Pokorni Zoltán között, de a vita a jogalkotás munkáját nem futtatta zátonyra. A 2014 nyarán megalakult harmadik Orbán-kormány idején ugyanakkor már a parlamenti szavazást is veszélyeztető komoly konfliktus bontakozott ki az egyházügyi törvény újraalkotása miatt.

mányzati szervek és a kormánypárti frakciók között a részvételével lefolytatott egyeztetéseket, a KIM miniszterrel együttműködve pedig képviselte a kormányt az Országgyűlés Házbizottságában, továbbá segítette a miniszterelnök országgyűlési tevékenységét is.⁹⁰

A miniszterelnök munkaszervezetének 2012 nyarától megfigyelhető átalakulása együtt járt a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt működő, a parlamenti kapcsolattartásért felelős szervezeti egység, az ún. *Parlamenti ügyekért felelős helyettes államtitkárság* létrehozásával, amely – többek között – a kormányzati szervek és az Országgyűlés kormánypárti frakciói közötti egyeztetések koordinációjáért felelt.⁹¹ Vidoven Árpád – aki összefogta e szervezeti egység munkáját – elmondása szerint intézményesült fóruma a kormány és a frakció közötti egyeztetésnek nem volt, ugyanakkor a kormányzat és a frakció törvényelőkészítéssel foglalkozó szakmai osztálya között jó volt a kapcsolat, folyamatosan – telefonon, e-mailben, illetve szükség szerint személyesen is – tartották a kapcsolatot annak érdekében, hogy a kormány és a frakció összhangban tudjon működni.⁹²

10. A kormány és parlament viszonya

Miképpen fentebb említettük, a kormány és az Országgyűlés közötti kapcsolattartásért tehát a kormányzati tevékenység összehangolását megvalósító KIM miniszter felelt, aki a Miniszterelnökséget vezető államtitkárral együttműködve szervezte a kormány és a frakciók közötti együttműködést.⁹³ A két politikai vezetőnek tehát egyaránt meghatározó feladata volt ebben a kérdésben, és a fentebb idézett státútum pedig hangsúlyt

helyezett a kettejük között létrejövő együttműködés szükségességére. A Miniszterelnökség szerepének 2012 nyarától megfigyelhető felértékelődése továbbá cizellálta a két szereplő közötti kapcsolódást, a külön parlamenti ügyekkel foglalkozó, Miniszterelnökségen működő helyettes államtitkárság létrehozása pedig megerősítette a miniszterelnöki munkaszervezet közvetítő szerepét.

A parlament-kormány viszonyrendszer vonatkozásában a kormánytagok és a további állami vezetők *parlamenti beágyazódásáról*, vagyis az állami vezetői szolgálati jogviszony országgyűlési képviselőséggel való összeférhetőségének kérdéséről is érdemes szólnunk.⁹⁴ Ellenben a 2006-2010 közötti szabályozással, az állami vezetői jogviszony és az országgyűlési képviselőség a második Orbán-kormány idején csak részben fért össze, a politikai vezetők esetében megengedett, a szakmai vezetők vonatkozásában azonban kizárt volt. A politikai vezető – az Országgyűlésről szóló vonatkozó törvény szerint – országgyűlési képviselőként ugyanakkor nem lehetett az Országgyűlés tisztségviselője és országgyűlési bizottság tagja.⁹⁵

A 2010-2014 közötti ciklus során a tíz, illetve meghatározott ideig tizenegy tagú kormányból heten voltak egyúttal képviselők is. Parlamenti képviselőséggel csak Martonyi János külügyminiszter, Pintér Sándor belügyminiszter, Fellegi Tamás és Németh Lászlóné nemzeti fejlesztési miniszterek, illetve Réthelyi Miklós, a nemzeti erőforrások minisztere nem rendelkezett. Egy 2013. június 10-ei kimutatás szerint az akkori 37 politikai kinevezett (parlamenti és szakpolitikai) államtitkár közül 21 államtitkár volt egyúttal országgyűlési képviselő. Az akkori nyolc, elsősorban a miniszter országgyűlési helyettesítésére hivatott parlamenti államtitkár közül csak ketten nem voltak képviselők, az akkori 29 szakpolitikai államtitkár közül pedig majdhogynem a fele, 15 államtitkár rendelkezett

⁹⁰ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés c) pontja, 3. § (3) bekezdés b) pontja, 10. § (1) bekezdés b) pontja, (2) bekezdés a) és b) pontja.

⁹¹ Lásd a Miniszterelnökség ciklusban hatályos SZMSZ-eit: 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás 17. szakasza; 1/2014. (I. 22.) ME utasítás 23. szakasza.

⁹² Interjú Vidoven Árpáddal.

⁹³Vö. a 3.9. ponttal.

2015/1.

⁹⁴ A továbbiakban itt kifejtettek megtalálhatóak: Franczel: Kormányzati struktúra... I. 67. o.

⁹⁵ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, 80. §, illetve 83. § (2) bekezdés.

képviselői mandátummal. A kormánytagokkal és államtitkárokkal együtt összesen 47 politikai vezető közül tehát 28 országgyűlési képviselő, tehát mintegy hatvan százalékuk a parlament munkájában is részt vett.⁹⁶

A kormány és a parlament viszonyának további érdekes vetülete az *önálló képviselői indítványok formájában történő jogalkotás* mértékének kérdése. Kiindulópontot a ciklus során elfogadott új törvények, illetve törvénymódosítások kiugróan magas száma jelenti, hiszen 2010-2014 között – miképpen korábban említettük – összesen 859 törvény született, ami mintegy negyede a rendszerváltás óta elfogadott összes törvénynek (3410), és ami átlagosan másfele-kétszerese az előző ciklusokban elfogadott törvényeknek.⁹⁷

A második Orbán-kormány törvényalkotási tevékenységének különlegessége azonban nemcsak a törvények számában keresendő. Az egyik gyakori kritika szerint ugyanis – a kormány által benyújtott előterjesztésekkel szembeni, társadalmi és szakmai egyeztetésre vonatkozó kööttségek elkerülése érdekében – túlzottan nagy hangsúly került a gyorsabb tempót lehetővé tevő, jelentős és fajsúlyos tárgyköröknél is előszeretettel alkalmazott, önálló képviselői indítvány formájában történő jogalkotásra.⁹⁸ Az egyik kutatócég által a magyar törvényhozás minőségéről készített, többek között az Országgyűlés 2006-2012 közötti törvényalkotási tevékenységére vonatkozó, hivatalos statisztikai adatokat feldolgozó felméréséből kiderül, hogy 2010 után a megelőző ciklushoz képest jóval magasabb számban és arányban kerültek elfo-

adásra egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslatok. A 2010-es kormányváltást követő első félévben (!) közel annyi (75) képviselői indítványt fogadtak el, mint a megelőző négy évben együttvéve (89). A felmérés szerint a második Orbán-kormány első felében összesen 200 egyéni indítványból lett törvény, ami több mint duplája a Gyurcsány-Bajnai-kormányok teljes négy éve alatt ekként elfogadott törvények említett mértékének (89). Beszédes az a számadat is, amely szerint a kormányváltás követő első félévben öttel több törvényt fogadtak el egyéni indítványra (75), mint a kormány kezdeményezésére (70). A másik két vizsgált évben (2011, 2012) pedig az elfogadott törvények több mint 40 százaléka (41-42 százalék) önálló képviselői indítványból fakadt.⁹⁹ Müller György a ciklus végén már 268¹⁰⁰, az Országgyűlés, fentebb már hivatkozott, a teljes ciklust vizsgáló statisztikai adatgyűjtése pedig eggyel több, 269 önálló képviselői indítványra elfogadott törvényt említ, ami a törvények mintegy 31 (a nemzetközi ügyek nélkül majdhogynem 40) százaléka. E 269 törvény a bizottságok által benyújtott és elfogadott 20, illetve a kormány által kezdeményezett 570 törvénnyel együtt teszik ki a ciklusban összesen elfogadott, fentebb már említett 859 törvényt.¹⁰¹

Az önálló képviselői indítványra elfogadott törvények tárgyköre kapcsán Müller hangsú-

⁹⁶ Franczel: Kormányzati struktúra... I. 67. o.

⁹⁷ Összehasonlításképpen: az Antall-kormány idején 432, a Horn-kormány idején 499, az első Orbán-kormány idején 460, a Medgyessy- és első Gyurcsány-kormányok idején 573, a második Gyurcsány-kormány alatt pedig 587 törvény született. Lásd erről az Országgyűlés honlapján a törvényalkotás statisztikai adatait összegző táblázatot: <http://www.parlament.hu/adatok-a-torvenyalkotarol> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

⁹⁸ Lásd erről például: Müller György: Parlament és kormány viszonyáról (2010-2014, és ami utána következik). Jogelméleti Szemle, 2014/1. szám. 87-93. o. 2015/1.

⁹⁹ A magyar törvényhozás minősége. 1998-2012 – leíró statisztikák. Előzetes kutatási eredmények. Korruptiókutató Központ Budapest (CRBC), Budapest, 2014. február. http://www.crbc.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_raport_140214_1410.pdf (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹⁰⁰ Müller ezzel kapcsolatosan megjegyzi, hogy 2010-ig mindegyik ciklusban, a parlamentarizmus szokásos gyakorlataként a mindenkori kormány – köztük a 90 százalékhöz közelítő, e tekintetben a Horn-kormányal együtt élen járó első Orbán-kormány – határozta meg a törvényalkotást, és 80 százalék feletti aránnyal a kormányok által előkészített és előterjesztett javaslatokat fogadott el az Országgyűlés. Müller: A második és harmadik... 1-3. o.

¹⁰¹ Adatok az Országgyűlés 2010-2014. évi tevékenységéről. 2010. május 14. – 2014. május 5. Országgyűlés Hivatala, 2014. június 5. 219. o. <http://www.parlament.hu/adatok-az-orszaggyules-tevekenysegerol> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

lyozza, hogy többségük nem szimbolikus, vagy másodrangú, hanem általános vagy szakpolitikai szempontból lényeges, akár kiemelkedően fontos ügyekről szolt, és kisebb-nagyobb terjedelemben – módosításként vagy új törvényként – bármilyen területen, korábban alapvetően a kormánynak fenntartott és szakmailag bonyolult közjogi, polgári és büntetőjogi, gazdasági, pénzügyi, munkaügyi, társadalombiztosítási, önkormányzati, vagy más speciális kérdéseket szabályoztak. Példaként említi a különadó-törvényeket, a sztrájtörvény módosítást, a Btk. módosításait („három csapás”), a rezsi-csökkentést, a devizahitelek megsegítését célzó törvényeket, a családvédelmi törvényt, a szerencsejáték szervezésével kapcsolatos törvénymódosítást, a médiaszabályozást érintő törvényt, a választási eljárást újraszabályozó törvényt, az önkormányzati törvényt, vagy – érdekes példaként szakmai tartalmú új törvényként – a víziközmű-szolgáltatás szabályozásáról szóló törvényt.¹⁰²

A képviselői indítványokra fordított nagyobb hangsúlynak a kritikai megközelítések szerint legalább két lehetséges indoka lehet. Az egyik a már említett, gyorsabb ütemű jogalkotás megvalósítása és a szakmai és civil egyeztetések megspórolása. Képviselői önálló indítvány esetén a kormány ugyanis nem kényszerül a szakmai és civil szervezetekkel történő egyeztetésre, így a felelősség is áttolódik a parlamentre. A másik lehetséges indok szerint az önálló képviselői indítvány eszközének gyakori alkalmazásával megkezdhetővé vált a KIM, illetve a közigazgatási egyeztetés hagyományos folyamata, ami már sokkal inkább politikai-hatalmi dimenzióba helyezi a képviselői indítványok szerepének növekedését.¹⁰³ Nem véletlen, hogy

Navracsics Tibor KIM miniszter 2011 februárjában, a Figyelőnek adott interjújában – kritikát adva az akkori frakcióvezetőnek, Lázár Jánosnak – külön is hangsúlyozta, hogy: „Egy ilyen nagy létszámú kormánypárti frakciónál szükségszerűnek tartom, hogy sok egyéni képviselői indítvány születik. Semmiképpen nem tartom viszont jónak, ha átfogó, kódexszerű jogszabályok is ilyen módon kerülnek a parlament elé. Ebben a tekintetben mindenképpen szükség van a frakcióvezetés részéről a nagyobb együttműködési készségre, és arra is, hogy nagyobb fegyelmet tartsanak a frakcióban.”¹⁰⁴ Lázár az MTI-nek adott, ugyancsak kritikai éllel megfogalmazott visszontválaszában megjegyezte, hogy: „Észrevételeit megszívleljük, azokat napi munkánkban hasznosítani fogjuk. Megnyugtattuk a miniszter urat, hogy a miniszterelnök és kormánya elvárásainak megfelelően kívánjuk a továbbiakban is végezni feladatainkat ... az emberek gyors változásokat akarnak, nem tudnak várni az egy helyben toporgó minisztériumi tisztségviselőkre.”¹⁰⁵

Bíró Marcell meglátása szerint meglehetősen csekély a hozzáadott értéke a formális társadalmi vita lefolytatásának, így a képviselői demokrácia és a parlamenti egyeztetés dimenziójának előtérbe helyezése semmiképpen nem értelmezhető a demokráciával szembeni támadásnak.¹⁰⁶ Gál András Levente ugyancsak arra hívta fel a figyelmet, hogy egy demokráciában nem korlátozhatóak az országgyűlési képviselők törvénykezdeményezési lehetőségei, a képviselők ugyancsak részesei kívánnak lenni a jogalkotási és döntéshozatali folyamatoknak, ami normális velejárója egy ország demokratikus működé-

¹⁰² Müller: Parlament és kormány... 88-89. o.

¹⁰³ Ugyanakkor Müller kiemeli, hogy a kormányzati koordináció két kulcsfigurája egyaránt élt törvénykezdeményezési jogával. A KIM-et vezető miniszter, Navracsics maga is kezdeményezett – képviselőként és nem a kormány tagjaként – törvényt. Hangsúlyozza továbbá, hogy Lázár János harmincnál is több sikeres törvénykezdeményezéssel nemcsak frakcióvezetőként, hanem – ugyan kormányon kívül, de mégis összkormányzati szempontból meghatározó pozíció-
2015/1.

ból – Miniszterelnökséget vezető államtitkárként is számos egyéni indítvánnyal jelentkezett, például a már említett választási eljárási törvény, illetve önkormányzati törvényjavaslat esetében. Müller: Parlament és kormány... 89. o.

¹⁰⁴ Nagyobb frakciófegyelem kell. Interjú Navracsics Tiborral. Figyelő Online, 2011. 02. 22. http://figyelo.hu/cikkek/111516_nagyobb_frakciofegyelem_kell (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹⁰⁵ Navracsics nagyobb frakciófegyelmet sürget, Lázár szerint valakinek most már dolgoznia is kell. MTI, 2011. 02. 24. <http://archiv1988tol.mti.hu/Pages/HirSearch.aspx?Pmd=1> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹⁰⁶ Interjú Bíró Marcellal.

sének.¹⁰⁷ Vidoven Árpád – aki a ciklus második felében a Miniszterelnökség parlamenttel való kapcsolattartásért felelős szervezeti egységének vezetője volt, és utasítás esetén a kormányt a Házbizottság ülésein képviselő, Miniszterelnökséget vezető államtitkárt képviselte e fórum ülésein – ugyancsak a képviselők ebbéli jogának korlátozhatatlanságára hívta fel a figyelmet, és meglátása szerint az önálló indítványok mértéke amúgy sem tekinthető túlzottnak a ciklusban. A Miniszterelnökség 2014 júniusában kinevezett közigazgatási államtitkára szerint, ha megjelent egy ilyen önálló képviselői indítvány, akkor az a kormányzati döntéselőkészítő struktúrában ugyanúgy végigfutott, mint hogyha minisztériumi előterjesztés lett volna, ezekkel az indítványokkal a KÁT is foglalkozott, és adott esetben a kormány is, hiszen annak az Országgyűlés plenáris ülésén amúgy is nyilatkoznia kellett arról, hogy az adott indítványhoz mi a viszonya.¹⁰⁸

IV. A szakmai és érdekszervezetek becsatornázása a döntéshozatal mechanizmusába

A fentiekben már említettük, hogy az Országgyűlés 2010-ben a jogalkotási törvénnyel együtt megalkotta a *jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényt*. A kormány ügyrendje ugyancsak tartalmaz szabályokat a civil szféra döntéshozatalba történő bevonására.¹⁰⁹ Utóbbi 23. pontja előírja, hogy a jogszabály megalkotására irányuló előterjesztéseket egyeztetni kell az ügyben érdekelt országos önkormányzati, társadalmi és érdekképviseleti szervekkel, valamint országos köztestületekkel.¹¹⁰

¹⁰⁷ Interjú Gál András Leventével.

¹⁰⁸ Interjú Vidoven Árpáddal.

¹⁰⁹ A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény, illetve a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat.

¹¹⁰ A Kormány ügyrendjének 22. pontja szerint, ha az előterjesztés a helyi vagy kisebbségi önkormányzatok feladatkörét érinti, a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdekképviseleti szerveknek meg kell küldeni.

2015/1.

Ami a gyakorlati működést illeti, Gál András Levente szerint elsősorban az előterjesztő dolga, hogy az adott szakterülethez kapcsolódó civil partnerek meglátásai, igényei becsatornázódjanak a kormányzati döntéshozatalba, az előterjesztéseknél ki is kell tölteni az erre vonatkozó listát. Elmondása szerint voltak *kitiintetett partnerek* is, mint az egyes kamarák (például a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara), a Magyar Tudományos Akadémia, vagy a Központi Statisztikai Hivatal.¹¹¹ A legtöbb kritika a véleményezés nagyon rövid (gyakorta 72, vagy 48 órás) határidejét érte, ami a ciklus során meglehetősen felpörgött döntéshozattal, a „forradalmi” jogalkotással volt összefüggésben. További kritikát jelentett az is, hogy nem vették kellő mértékben figyelembe a szakmai szervezetek véleményét, álláspontjait. Sárközy Tamás az érdekképviseletekkel, alapvető civil szervezetekkel való egyeztetés eliminálására, néhány esetben teljes hiányára hívja fel a figyelmet.¹¹²

Gál ezzel kapcsolatosan kiemelte, hogy azokkal a szervezetekkel, amelyek – abból fakadóan, hogy szakmai álláspontjuk a kormányéval feloldhatatlan ellentétben állt – megkeresésüket követően diametrálisan ellentétes véleményt fogalmaztak meg a fő kormányzati irányokkal, a továbbiakban ennek megfelelően fennmaradt a nézetkülönbség, ami így mint szakmai vita kellő nyilvánosságot is kaphatott. Gál felhívta a figyelmet arra is, hogy az egyes társadalmi partnerek javaslatai sok esetben a miniszterelnökön (Miniszterelnökségen) keresztül is becsatornázódtak, aki (amelynek vezetője) a kormányülésen jelezte az előterjesztő miniszternek, hogy ő az adott kérdésben mást hallott a partnerektől, ezért arra kérte a tárcavezetőt, hogy járjon utána az adott kérdésnek, vegye fel a kapcsolatot az adott szervezettel és csatornázza be a jogos társadalmi igényeket.¹¹³

Biró Marcell elmondása szerint az egyes szervezetek *honlapon történő közlése* révén érve-

¹¹¹ Interjú Gál András Leventével.

¹¹² Sárközy: Magyarország kormányzása... 394. o.

¹¹³ Interjú Gál András Leventével.

nyesült egy kvázi automatizmus, amely mechanikus módon bárki számára hozzáférhetővé és véleményezhetővé tette a jogszabálytervezetek. Továbbá *külön internetes honlap* létrehozásával (például a Magyar honlapcsalád keretében életre hívott honlap, vagy a KRESZ vonatkozásában volt ilyen kísérlet) is kísérletet tettek arra, hogy fórumot biztosítsanak jogszabályok kezdeményezésére, módosítására. Ezek tapasztalatai azt mutatták, hogy a beérkezett javaslatok túlnyomó része szakmailag értékelhetetlen volt, ugyanakkor mintegy harminc százalékuk hasznos és megfontolandó hozzászólás volt, amit valamilyen formában érdemes volt becsatornázni a döntéshozatalba.¹¹⁴

Biró elmondása szerint egyes előterjesztésekkel kapcsolatban az általánosnál is nagyobb hangsúlyt fektettek arra, hogy bevonjanak civil szervezeteket. Az egyik ilyen kezdeményezés a *korruptió elleni küzdelem jegyében létrehozott munkacsoport* volt, amelyben kifejezetten civil szervezetek kaptak lehetőséget arra, hogy kinyilvánítsák véleményüket. A munkacsoport meglehetősen sok tervezet vonatkozásában – például a kormánytisztviselők etikai kódexének fehér könyve – kifejthette álláspontját és szakmai javaslatait.¹¹⁵ Hasonlóan nagy figyelmet kapott a *Magyar Egyszerűsítési Munkacsoport* is, amelyet részben a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentése érdekében hoztak létre azzal a céllal, hogy a kormány számára javaslatokat fogalmazzon meg. A munkacsoport a minisztériumok által delegált tagokból állt össze és próbálta összefogni az ezirányú jogszabálymódosításokat. A tervezetek egyeztetését megelőzően vállalkozóktól kértek javaslatokat arra vonatkozóan, hogy melyek azok a szabályok, ahol egyszerűsítést érdemes elérni.¹¹⁶

A társadalmi egyeztetés mechanizmusai vonatkozásában érdemes megemlíteni azokat a *partnerségi, vagy egyéb együttműködési megállapodásokat* is, amelyeket a kormány kötött különböző civil szervezetekkel és szakmai partnerekkel.¹¹⁷ Ezek közül például az Amerikai Kereskedelmi Kamarával (AmCham) kötött megállapodás keretében lehetőséget biztosítottak arra, hogy a kamara jogszabálymódosításokra vonatkozó javaslatokat tegyen a KIM-nek.

A civil szféra kormányzati döntéshozatalba történő bevonásának céljából a miniszterelnök 2012. július 16. és 26. között külön konzultációs sorozatot is folytatott a kormány egyes stratégiai partnereivel, illetve a Fidesz választási szövetségeseivel. A konzultáció során vállalt, az egyes miniszterek által teljesítendő feladatokat a kormány határozatban is rögzítette.¹¹⁸ Kétségtelen, hogy e találkozók elsősorban a kormányzattól, illetve a kormányzó erőktől nem teljesen független, azokhoz valamilyen mértékben kötődő szervezetek véleményének becsatornázására adtak lehetőséget, mégis ennek révén a direkt pártpolitikától valamennyire távolabb eső meglátások, észrevételek is eljuthattak a döntéshozókhoz.

¹¹⁷ Ilyen megállapodás született a ciklus során például a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarával, Amerikai Kereskedelmi Kamarával, a Katolikus Karitással, a Magyar Katolikus Püspöki Konferenciával, az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanáccsal, a Zsidó Közösségi Kerekasztallal, az Országos Roma Önkormányzattal, a Magyar Tudományos Akadémiával, a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájával, a Budapesti Műszaki Egyetemmel, a Civil Összefogás Fórummal, stb.

¹¹⁸ A 2012. július 16. és 26. közötti konzultációs sorozat vonatkozásában vállalt feladatokról szóló 1412/2012. (IX. 28.) Korm. határozat. A konzultációs partnerek a következők voltak: a rektorok, a Liga Szakszervezetek és a Munkástanácsok Országos Szövetsége, a magyar borászok képviselői, a Fidelitas, a Magyar Gyógyszerészi Kamara, a Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége, a konzultáción részt vett közigazdászok, a Nemzeti Fórum, a Kereszténydemokrata Néppárt, az Országos Roma Önkormányzat, a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége, valamint a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara.

¹¹⁴ Interjú Biró Marcellal.

¹¹⁵ Biró szerint – tekintettel arra, hogy a mai magyar civil élet is meglehetősen átpolitizált – sajnálatosan volt olyan pont, amikor a civil szervezetek egy része érthetetlen módon felállt az asztaltól.

¹¹⁶ Interjú Biró Marcellal.

Mindezek mellett a szociális partnerekkel való makroszintű érdekegyeztetés mechanizmusai is átalakultak a ciklusban. Ebben a tekintetben a legfontosabb változás, hogy a korábban működő Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT), a Gazdasági és Szociális Tanács (GSZT), illetve a Gazdasági Egyeztető Fórum (GEF) megszűnésével a társadalmi egyeztetés és párbeszéd színterén 2011-ben egy új, intézmény, a társadalmi párbeszéd makroszintű fóruma, a *Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT)* jött létre.¹¹⁹ Az NGTT a törvény szerint az Országgyűléstől, kormánytól független, (csak) konzultációs, javaslattevő, tanácsadó testület, amely a társadalom egészét érintő, általános gazdaság- és társadalmpolitikai kérdésekkel foglalkozik. Az évente legalább négyszer ülésező testület megalakulásával olyan konzultációs mechanizmus épült ki, amely a korábbinál szélesebb körben nyújt lehetőséget a társadalmi párbeszédre, hiszen a munkavállalói és munkáltatói szervezetek mellett a civil szervezeteket, az egyházakat és a tudományos élet képviselőit is bevonták az egyeztetésbe.¹²⁰ Az NGTT – amelynek a kormány már nem tagja, csak tanácskozási joggal résztvevő állandó meghívottja – jellegével szemben megfogalmazott legfőbb kritika, hogy a civil szervezetek bevonásával megvalósuló sokoldalú konzultáció (ún. civil párbeszéd) keretében tárgyal munkaügyi és bérkérdésekről, holott ez kifejezetten csak a kormány, a reprezentatív munkavállalói és munkáltatói szervezetek egyenjogú részvételével történő háromoldalú (tripartit) tárgyalásoknak lenne a feladata.¹²¹ Ezzel szemben az Európai

Központi Bank (EKB) egyik tanulmánya szerint a magyarországi gyakorlathoz hasonló háromoldalú tárgyalások csak hat, jellemzően közép-európai államban jellemzőek, a főszereplők a legtöbb országban a munkáltatói és munkavállalói szervezetek, az állam nélkül.¹²² Mások arra hívják fel a figyelmet, hogy a társadalmi partnerek közötti párbeszéd konkrét tagállami rendszerének meghatározása nemzeti hatáskör, nincs olyan uniós kötelezettség, amely a korábbi hazai formában írta volna elő az intézményrendszer fenntartását. A jogalkotó ráadásul fontosnak tartotta az NGTT-ről szóló törvényben külön is rögzíteni, hogy a tanács működése során figyelembe veszi az Európai Unióban kialakult egyeztetési gyakorlatot.¹²³

A testülettel szembeni másik kritika a tanács érdemi szerepének és a döntések kötelező erejének megszűnését sérelmezi, hiszen ha nem is rendelkezett vétőjoggal az OÉT, a foglalkoztatással összefüggő jogszabályok kapcsán a kormánynak konzultálnia kellett vele, bértárgyalást kellett kezdeményeznie a testülettel. Ekként a kormány például a minimálbérrel – béralku keretében – a tanácssal együtt hozta meg döntését.¹²⁴ Annak

széd keretében soha nem tárgyalnak munkaügyi és bérkérdéseket. Lásd: Herczog László: Elvannak nélkülünk... Népszabadság Online, 2011. 08. 12. http://nol.hu/velemeny/20110812-elvannak_nelkulunk___-1166151 (Letöltés ideje: 2014.12.30.).

¹²² Jenei Miklós – Molnár Tamás: Kell-e nekünk bármiről is egyeztetni? Index Hírportál, 2011. 06. 15. http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/06/15/oet_hatter/ (Letöltés ideje: 2014.12.30.). A cikkben hivatkozott EKB tanulmányt lásd: Philip Du Caju – Erwan Gautier – Daphne Momferatou – Melanie Ward-Warmedinger: Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan. Working Paper Series. No. 974. European Central Bank, December 2008. <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp974.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹²³ Nagy Csilla: NGTT avagy a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról. Jogi Fórum, 2011. 07. 29. <http://www.jogiforum.hu/hirek/25895> (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Az említett passzust a 2011. évi CXIII. törvény 2. szakaszának 3. bekezdése tartalmazza.

¹²⁴ Herczog: i. m.

¹¹⁹ A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvényt az Országgyűlés 2011 júliusában fogadta el.

¹²⁰ A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács honlapja: <http://www.ngtt.hu/index.html> (Letöltés ideje: 2014.12.30.) A tanács tagjai oldalakat alkotnak, melyek a következők: Gazdaság Képviselői Oldal, Munkavállalói Oldal, Civil Oldal, Tudomány Képviselői Oldal, Egyházi Oldal. A testület soros elnöke az oldalak képviselői közül kerül ki. Egy soros elnöki mandátum három hónapra szól, az oldalak a törvényben meghatározott sorrendben követik egymás a tisztségek betöltésében.

¹²¹ Herczog László, a Bajnai-kormány szociális és munkaügyi minisztere szerint az említett civil párbeszéd 2015/1.

ellenére, hogy az OÉT-tel való konzultációs kötelezettségről szóló 2009-es jogszabályokat a Fidesz is megszavazta, az új szabályok értelmében kizárólag a Kormány dönt a kötelező minimálberről, a piaci szereplők és szakszervezetek véleményét csak meghallgatnia kell.¹²⁵

Végül az érdekérvényesítés vonatkozásában a 2006 februárjában elfogadott és szeptemberben hatályba lépett *lobbitörvény*¹²⁶ 2011. január 1-jétől történő *hatályon kívül helyezését* említhetjük meg. Rétvári Bence, a KIM korábbi parlamenti államtitkára a döntést azzal indokolta, hogy a korrupció elleni fellépés során az általa csak „kirakattörvénynek” minősített jogszabály nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az Országgyűlés Hivatalának vonatkozó statisztikái szerint ugyanis a lobbitörvény alapján bejelentendő lobbiesemények száma negyedévente mindössze húsz-huszonöt volt, ami csak apró töredéke volt annak, ami lobbitevékenységként ténylegesen megvalósulhatott. Az államtitkár úgy vélte, hogy a jogszabály ráadásul indokolatlanul előnyben részesítette a lobbistákat az érdekképviselői szervekkel szemben, hiszen a döntéshozóknak az egyedi döntések meghozatalakor kötelező volt fogadnia a lobbistákat, míg egy társadalmi érdekképviselőt, szakszervezetet, kamarát nem. Így szerinte aránytalanság lépett fel a fizetett lobbisták javára a közérdekből önkéntesen tevékenykedő szervezetekkel szemben. Rétvári szerint a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló, 2010-ben megalkotott új törvényi szabályozás átláthatóbb helyzetet teremtett, hiszen teljesen nyilvános és közérdekű adatnak minősítette, hogy mely szervezetek az egyes minisztériumok stratégiai partnerei. E szervezetek a fontosabb döntések meghozatala előtt kifejtetik álláspontjukat, stratégiai

megállapodást kell kötni velük, az egyeztetésekről készült emlékeztetők pedig ugyancsak hozzáférhetőek a nyilvánosság számára.¹²⁷

V. A kormányzati agytrösztök szerepe a döntéshozatalban

A modern kormányzati döntéshozatalban egyre meghatározóbb szerepet játszanak a külső szakértők, tanácsadók, think-tankek. Ezek közül talán a legjelentősebb hatással, befolyással a miniszterelnök közvetlen *politikai (fő)tanácsadói* rendelkeznek. A 2010-ben megalkotott kormány szervezeti törvény szerint a kormány által kinevezhető kormánybiztosokon és a miniszterelnök által kinevezhető miniszterelnöki biztosokon túl, a kormányfő diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat *miniszterelnöki megbízottként* történő ellátására is megbízást adhat.¹²⁸

A második Orbán-kormányban a miniszterelnök (fő)tanácsadói jellemzően miniszterelnöki megbízottként, vagy egyéb jogviszony keretében látták el feladatukat, a ciklus során többnyire hosszabb, esetenként rövidebb ideig. Már a ciklus elején, 2010 nyarán¹²⁹, illetve őszén több tanácsadó is felkérést kapott. Gottfried Péter, az első Orbán-kormány Külügyminisztériuma Integrációs Államtitkárságának a vezetője külgazdasági ügyekben, Szapáry György korábbi jegybankelnök a nemzetközi pénzügyi szerveze-

¹²⁵ Jenei – Molnár: i. m.

¹²⁶ 2006. évi XLIX. törvény a lobbitevékenységről. A 2006. február 13-án elfogadott, március 1-jén kihirdetett, szeptember 1-jén hatályba lépett lobbitörvényt a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (19. § b) pontja) helyezte hatályon kívül. 2015/1.

¹²⁷ Januártól hatályon kívül helyezik a lobbitörvényt. Kormányzati Portál, 2010. 12. 28. Lásd: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-minisztarium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/januartol-hatalyon-kivul-helyezik-a-lobbitorvenyt> (Letöltés ideje: 2014.12.30)

¹²⁸ Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 63. o.

¹²⁹ Ekkortól, 2010. június 15-től kapott megbízást a Miniszterelnökségen – a 2012 nyarától jogi ügyekért felelős államtitkárként tevékenykedő – Győri Tibor is, aki a miniszterelnök részére és a kormányzati összeállítások elkészítéséhez szükséges szakmai előkészítő adatszolgáltatások beszerzésében és értékelésében való közreműködésre, valamint a társadalmpolitikai kérdésekkel összefüggő tevékenység ellátásához szükséges koordinációban, illetve a jogalkotás-előkészítési, illetve kodifikációs ügyekben történő szakmai tanácsadásra kiterjedő feladatokat látott el.

tekkal való kapcsolattartásban, Balogh Gábor világbajnok öttusázó sportügyekben és az utánpótláspont kérdésében, Hegedűs Zsuzsanna szociológus, a Minden Gyerek Lakjon Jól! Alapítvány vezetője a társadalmi felzárkóztatásban és a társadalmi konfliktusok kezelésében, Tellér Gyula szociológus, műfordító, az első Orbán-kormány Miniszterelnöki Hivatala politikai elemző főosztályának vezetője a kormánypolitika társadalomelméleti hátterének tanulmányozásában, Félegyházy-Megyesy Jenő József volt denveri tiszteletbeli konzul a nyugati magyarsággal, valamint a civil és jótékonyági szervezetekkel való kapcsolattartásban segítette a kormányfő munkáját.¹³⁰

A ciklus során egyfelől tovább bővült a tanácsadók száma, másfelől egyes tanácsadók a megbízási idő lejárta előtt befejezték az irányú munkájukat (a megbízást követő évben például Szapáry). 2011-ben¹³¹ kapott felkérést a miniszterelnökkel régóta bizalmi

viszonyban lévő Szemerényi Réka, az első Orbán-kormány Miniszterelnöki Hivatala Biztonságpolitikai Államtitkárságának előbb kormányfőtanácsos titkárságvezetője, majd politikai államtitkára, akire biztonságpolitikai ügyekben számíthatott a miniszterelnök.¹³² 2012 márciusában Révész Máriusz fideszes országgyűlési képviselő a gyermekeket és családokat érintő kormányzati ügyekért felelős tanácsadó, júniustól Nagy István a magyar kormány programjában megjelölt fejlesztési célkitűzések megvalósítása, illetve a hazai gazdaság mozgásterének bővítése és versenyképességének erősítése területén miniszterelnöki főtanácsadó, ugyancsak júniusban Szócs Géza erdélyi magyar költő, a ciklus első felének kulturális államtitkára a miniszterelnök kulturális főtanácsadója, júliustól Molnár Ágnes fideszes országgyűlési képviselő, korábbi (2010-2012 közötti) fejlesztéspolitikai koordinációért felelős NFM államtitkár a miniszterelnök fejlesztéspolitikai tanácsadója lett.¹³³ 2013 májusától több tanácsadó – köztük például Tellér Gyula, Hegedűs Zsuzsanna, Félegyházy-Megyesy Jenő és Balogh Gábor – megbízását egészen a ciklus végéig meghosszabbították.¹³⁴

¹³⁰ A 2010-2011-es tanácsadói szerződésekről lásd a Kormányzati Portált. http://2010-2014.kormany.hu/download/e/f1/70000/Miniszterelnokseg_szerzodesek_2011%20%282%29.pdf#!DocumentBrowse (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Továbbá: Újabb tanácsadókat gyűjthet maga köré Orbán. Origo Hírportál, 2010. 06. 20. <http://aktiv.origo.hu/itthon/20100620-otven-fostab-segiti-orban-viktor-kormanyfo-munkajat.html> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹³¹ A 2011-es tanácsadói szerződésekről lásd a Kormányzati Portált. http://2010-2014.kormany.hu/download/e/f1/70000/Miniszterelnokseg_szerzodesek_2011%20%282%29.pdf#!DocumentBrowse (Letöltés ideje: 2014.12.30.). A felsorolt szerződéses viszonyok közül a 2011-es év vonatkozásában kiemelhető, hogy áprilistól Granasztói György történész professzor a kitüntetési rendszer megújításával, nevezetesen a Magyar Corvin-lánc kitüntetés adományozásának és a Magyar Corvin-lánc Iroda szervezeti átalakításának, valamint Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló törvény előkészítésével kapcsolatos egyes feladatok elvégzésére, májustól Kerényi Imre rendező, színgazgató, publicista és egyetemi tanár pedig a tudatos nemzeti közjogi gondolkodás megalapozásával, illetve ehhez kapcsolódva a magyar kulturális értékek megőrzésével és fejlesztésével összefüggő feladatokkal kapcsolatos, már kevésbé tanácsadó jellegű miniszterelnöki megbízást vállalt el.

2015/1.

¹³² Lásd Szemerényi önéletrajzát: http://www.kre.hu/ajk/index.php/felsofokuszakkepzesek/doc_download/941-dr-szemerkenyi-reka-cv-es-publikacios-jegyzek.html (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Továbbá: Joó Hajnalka: Gyarapodnak a tanácsadók Orbán körül. Origo Hírportál, 2011. 10. 14. <http://www.origo.hu/itthon/20111014-miniszterelnoki-tanacsadok-es-fotanacsadok.html> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹³³ Semjén Zsolt 2013. július 10-ei válasza Lamperth Mónika 2013. június 25-én, a miniszterelnökhöz intézett írásbeli kérdésére. <http://www.parlament.hu/irom39/11653/11653-0001.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.). 2012 áprilisától Kasó Attila, a magyarországi bányák újrainyitási lehetőségeinek feltérképezéséért felelős – nem tanácsadó jellegű feladatra irányuló – miniszterelnöki biztos lett.

¹³⁴ Semjén Zsolt 2013. július 10-ei válasza Lamperth Mónika 2013. június 25-én, a miniszterelnökhöz intézett írásbeli kérdésére. <http://www.parlament.hu/irom39/11653/11653-0001.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Megjegyzésként megemlítjük, hogy 2013. januárban Vince P. Márton a Normafánál létesítendő téli-nyári sportcentrum és szabadidőpark előkészítéséhez kapcsolódó koordinációs feladatok ellátásért, Fellegi Tamás korábbi NFM miniszter pedig az USA-ban létesítendő alapítványi

Ami a tanácsadók egyidejű létszámát, illetve annak változását illeti, egy hírportál megkeresésére a Miniszterelnökség által készített összeállítás¹³⁵ szerint a 2010-es kezdeti, négyhat személy megbízása után 2011 októberében kilenc tanácsadó és főtanácsadó segítette a miniszterelnök munkáját. Egy 2013. júliusi kimutatás¹³⁶ – az akkor két miniszterelnöki biztos mellett – ugyancsak kilenc miniszterelnöki megbízottat/tanácsadót sorolt fel. A ciklus végén, 2014 márciusában kiadott kormányzati tájékoztatás¹³⁷ szerint ez a létszám nem változott. Ugyanakkor e listák, illetve módosulásaik nem feltétlenül a teljes és pontos miniszterelnöki (fő)tanácsadói létszámot mutatják, hiszen egyfelől nem minden miniszterelnöki megbízott végzett klasszikus tanácsadói tevékenységet, másfelől a tanácsadók más (nem csak miniszterelnöki megbízotti) jogviszony keretében is végeztek tanácsadói tevékenységet a miniszterelnök számára.

Az említett listákban ugyancsak nem találkozhatók a miniszterelnökhöz közel álló, egyik bizalmi emberrel, a 2002 után Wermer András szerepét átvevő Habony Árpáddal, aki bár nem visel formális tisztséget sem a Fideszben, sem a kormányzatban, lapértésülések szerint mégis a kormányfő egyik legbefolyásosabb tanácsadója, *spin doktora*, akinek véleményét a miniszterelnök kikéri a legfontosabb politikai stratégiai kérdésekben, továbbá aki személyre szóló kommunikációs

tanácsokkal és ötletekkel látja el Orbán Viktort.¹³⁸ Habony Árpád nemcsak a miniszterelnököt segíti. A Miniszterelnökség vezetője, Lázár János a Figyelőnek adott egyik interjújában megerősítette, hogy Habony Árpádot jó politikai stratégiának tartja, akinek meghallgatja véleményét, és tudomása szerint mások is ezt teszik. Hozzátette, nem ismeri személyes viszonyait, a Fidesz érdeke viszont, hogy mihamarabb tisztázódjon szerepe és helyzete.¹³⁹

A második Orbán-kormány idején a kormányzati döntéshozatalt támogató legfontosabb agytröszt a *Századvég cégcsoport* volt, amely 2011 őszén elnyerte a kormány (a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium megrendelésével) közvélemény-kutatási, szakpolitikai kutatással alátámasztott tanácsadói, tanulmánykészítési, továbbá kommunikációs-stratégiai tanácsadói feladatok elvégzésére kiírt közbeszerzési pályázatát. Az ennek nyomán megkötött szerződést 2012 februárjában további szakpolitikai tanulmányok készítésére vonatkozóan kiegészítették.¹⁴⁰ A Századvég szakértői tevékenységének eredményét – többek között – a Miniszterelnökség apparátusa közvetítette a döntéshozatali

státusszal bíró gazdasági társaság jogi, pénzügyi és szervezeti előkészítéséhez kapcsolódó feladatok teljes körű ellátásáért felelős miniszterelnöki megbízott lett.

¹³⁵ Joó: i. m.

¹³⁶ Semjén Zsolt 2013. július 10-ei válasza Lamperth Mónika 2013. június 25-én, a miniszterelnökhöz intézett írásbeli kérdésre. <http://www.parlament.hu/irom39/11653/11653-0001.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30)

¹³⁷ A táblázatban – amely lista nem tartalmazza például az ugyancsak tanácsadó Szemerkényi Rékát, vagy Balog Zoltánt sem – a 2014 márciusában, Harangozó Gábor szocialista képviselő által a miniszterelnökhöz intézett írásbeli kérdésre Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes által adott válaszban említett miniszterelnöki megbízottak szerepelnek. <http://www.parlament.hu/irom39/13943/13943-0001.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.).

2015/1.

¹³⁸ Bednárík Imre: A spindoktor spindoktora – Orbán titkos bizalmasa. Népszabadság Online, 2010. 10. 11. http://nol.hu/belfold/20101009-a_spindoktor_spindoktora-840751 (Letöltés ideje: 2014.12.30.) Wermer András és Habony Árpád szerepéről lásd: Tamás Ervin: Két guru: Wermer és Habony hatása a kormányfőre. Népszabadság Online, 2014. 07. 18. <http://nol.hu/belfold/ket-guru-1475041> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹³⁹ Baka F. Zoltán – Lambert Gábor: A Fidesz veteránjai megtámadtak minket. Interjú Lázár Jánossal. Figyelő, 2014/51-51. szám. 2014. 12. 18-31. 10. o.

¹⁴⁰ A Századvég Politikai Iskola Alapítvány, a STRATEGOPOLIS Stratégiai elemző és kommunikációs tanácsadó Kft., a Századvég Gazdaságkutató Zrt. és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) között létrejött vállalkozási szerződést és annak kiegészítését a kormány közzétette honlapján. A szerződést és annak kiegészítését lásd: <http://2010-2014.kormany.hu/download/2/5e/60000/szerz%C5%91d%C3%A9s%20NFM-Sz%C3%A1zadv%C3%A9g.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.), illetve <http://2010-2014.kormany.hu/download/f/d1/41000/k%C3%B6zbeszerzesek.zip> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

irányokat meghatározó legfőbb politikai vezetőknek.

A Századvég kormányzati döntéshozatalban betöltött tényleges szerepét nehéz megítélni, hiszen a Századvég tevékenységének politikai vezetők döntéseire gyakorolt tényleges hatásairól nincsenek információk. Láncki András, a Századvég Alapítvány Kuratóriumának elnöke, a Heti Válasznak adott 2012. januári interjújában a Századvég – gyakorlatban végül kevésbé érvényesülő – egyfajta kvázi „külső referatúra” szerepét valószínűsítette: „1998 és 2002 között már működött a tükörreferatúra-rendszer, csak akkor a Miniszterelnöki Hivatalon belül. Most hasonló valósul meg, csak épp a kormányzaton kívül lesznek a tárcák megfelelői, ahol véleményezés, stratégiai tervezés folyik majd.”¹⁴¹ Láncki hangsúlyozta, hogy a Századvég elemzései növelhetik a kormányzás hatékonyságát, a külső cég ugyanis jobban rálát a külföldi példákra. A cégcsoport szerepét az is befolyásolhatta, hogy egyes lapértésülések szerint a miniszterelnök fentiekben említett legközelebbi tanácsadója, a formális pozícióval nem rendelkező Habony Árpád – akinek nagy rálátása volt a cégcsoport működésére – a sajtóban a kormány „agyának” is nevezett Századvég és a miniszterelnök között fontos közvetítő, összekötő szerepet töltött be.¹⁴²

A kormányzati döntéshozatalba bekapcsolódó, a központi közigazgatáson belül, de a miniszteriális struktúrán és a Miniszterelnökségen kívül elhelyezkedő szakértők vonatkozásában – a fentiekben túl – érdemes megemlíteni, hogy a KIM létrehozott egy saját, irányítása alá tartozó háttérintézményt, központi hivatali jogállású költségvetési szervet, a *Közpolitikai Kutatások Intézetét (KKI)*.¹⁴³ Az

intézet feladata – alapító okirata szerint – különféle közpolitikai kutatások végzése, a kormányzást segítő hazai és nemzetközi szakpolitikai tapasztalatok feldolgozása, elemzése, és egyéb államigazgatási célú döntés-előkészítési szolgáltatások nyújtása volt.¹⁴⁴ A főigazgató (Gallai Sándor) által vezetett, SZMSZ-e szerint összesen 36 fős engedélyezett létszámmal rendelkező intézet kutatási főosztálya három – közgazdasági, szakpolitikai, illetve nemzetközi és politikai elemzések – osztályra tagolódott.¹⁴⁵ A KIM miniszter és a KIM közigazgatási államtitkára – Biró Marcell elmondása szerint – ad hoc jelleggel sok háttéranyagot (pl. egyes országok hajléktalanokkal kapcsolatos szabályozásának témájában) kértek ettől a szervezettől, de a többi minisztérium és az intézet közötti kapcsolatot nem sikerült folyamatos és rendszeres együttműködést kialakítva intézményesíteni.¹⁴⁶

Biró Marcell elmondása szerint a szakértői szemlélet becsatornázása kapcsán kísérletet tettek együttműködés kialakítására például a *Doktoranduszok Országos Szövetségével* is, amelynek keretében elmélyültebb kutatás igénye esetén PhD hallgatóknak biztosítottak volna lehetőséget arra, hogy – meghatározott keretösszeg terhére, díjazás ellenében – szerezzenek külföldi tapasztalatot, és ennek alapján adjanak muníciót a kormányzati döntéshozatalhoz. Ez a kezdeményezés viszont csak tervezeti szintig jutott el, nem sikerült aprópénzre váltani.¹⁴⁷

¹⁴¹ Stumpf András: A hatalom mégiscsak hatalom. Láncki András a kormányzás háttéréről. Heti Válasz, XII. évfolyam, 1-2. szám. 2012. 01. 27. 36. o.

¹⁴² Spirik József – Szabó András: Az Orbán-kormány agya, a hatvanfős Századvég. Index Hírporthál, 2014. 04. 02.

http://index.hu/belfold/2012/04/02/a_bizalmas_th_ink_tank/ (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹⁴³ A Közpolitikai Kutatások Intézete központi hivatali jogállásáról szóló 374/2010. (XII. 31.) Korm. 2015/1.

rendelet, 1. szakasz (1) bekezdés. A KKI – alapító okirata szerint – az ECOSTAT Gazdaság- és Társadalomkutató Intézetből kiválással jött létre. Lásd a KKI Alapító okiratának 5. és 7. pontja. Hivatalos Értesítő, 2012. évi 37. szám. 6650-6651. o.

¹⁴⁴ KKI Alapító okirata, 4. pont.

¹⁴⁵ A Közpolitikai Kutatások Intézete Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 39/2011. (III. 25.) KIM utasítás, 1. és 3. számú függelék.

¹⁴⁶ Interjú Biró Marcellal.

¹⁴⁷ Uo.

VI. A kormányzati döntések kommunikálása, a kormány kommunikációs politikája

A második Orbán-kormány alatt először a KIM-ből, majd a Miniszterelnökségről öszszefogott kormányzati kommunikáció egyik meghatározó jellemzője a (*hierarchikus*) *szervezettség és centralizáció* volt, amely – többek között – az egyes minisztériumok kommunikációjának összehangolására fordított hangsúlyban is megnyilvánult. Ebben a ciklusban is minden tárcának volt a miniszter által kinevezett külön sajtófőnöke, akik munkáját a ciklus első felében a KIM Kormányzati kommunikációért felelős államtitkára koordinálta. Kovács Zoltán – aki 2010 nyarától 2012 nyaráig az említett államtitkár, ezt követően szeptemberig kormányzóvivő volt¹⁴⁸ – elmondása szerint az eredeti elképzelés az volt, hogy az összes sajtófőnök a KIM Kormányzati kommunikációért felelős államtitkára alá tartozott volna, de ezt végül nem sikerült megvalósítani. Az összehangolt működés érdekében viszont rendszerint heti egy alkalommal – az államtitkár vezetése mellett – a tárcák sajtófőnökei részvételével *sajtófőnöki értekezletet* tartottak, ahol egyeztették az adott hétre vonatkozó kommunikációs feladatokat. Kovács szerint ezt folyamatos, napi szinten megvalósított koordináció is kiegészítette. Noha a minisztériumok kommunikációs egységeinek összehangolt működését célzó, valamilyen szintű központ a korábbi kormányzati időszakokban is létezett, most első alkalommal jött létre államtitkár által koordinált, kifejezetten centralizált kormányzati kommunikációs központ, mintegy 70 fős stábbal.¹⁴⁹ Ez abban is megnyilván-

nult, hogy nagyon szigorú rendje volt annak, hogy mit kommunikálhatnak a minisztériumok, a megszólalás módja is meg volt határozva. Ebben a működésben a kormányzati struktúra ciklus felénél bekövetkezett átalakulása némi zavart keltett, amit az új rendszer beállításával, a koordináció Miniszterelnökségre kerülésével a ciklus második felében sikerült elhárítani.¹⁵⁰

A kormányzati kommunikáció – Kovács Zoltán tapasztalata szerint – a második Orbán-kormány alatt folyamatos nyomás alatt volt. Az első év kommunikációjára rányomta a bélyegét a 2010-ben bekövetkezett két nagy természeti katasztrófa (a május-júniusi észak-magyarországi árvíz, illetve az októberi kolontári vörösiszap katasztrófa), amelyek speciális, *katasztrófa-kommunikációt* igényeltek. Ezt követően jöttek olyan kommunikációs terhek, amelyek a nagy visszhangot és konfliktusokat kiváltó ügyekből fakadtak, mint az Alaptörvény megalkotása, módosításai, a média- vagy jegybanktvörvény újraalkotása, stb. E konfliktusok egyik fontos sajátossága volt azok döntően nemzetközi jellege, így a kormányzati kommunikációban is felértékelődött a *nemzetközi kommunikáció*. A ciklus első felében a KIM Kormányzati kommunikációs államtitkárságának részeként, a második felében a Miniszterelnökség helyettes államtitkárságként külön nemzetközi sajtó-kommunikációs szervezeti egység próbálta segíteni a feszültségek csillapítását. Kovács Zoltán meglátása szerint a 2010-es kormányváltás után a nagy ívű átalakítások, reformok miatt Magyarországra irányuló kiemelt figyelem indokoltá tette, hogy – a rendszerváltás óta első alkalommal külön erre a célra létrehozott szervezeti egység működtetésével – keressék a külföldi partnereket, kapcsolatokat, és külön foglalkozzanak

¹⁴⁸ Kovács Zoltán 2010. június 2-től a KIM kormányzati kommunikációért, 2012. július 28-tól 2013. február 27-ig társadalmi kapcsolatokért, majd a ciklus végéig az EMMI társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára volt. A második Orbán-kormányban egy rövid ideig, 2011 nyarától őszig, a harmadik Orbán-kormányban pedig ismét (előbb az egyik, majd 2015. február 1-jétől az egyedüli) kormányzóvivő, illetve a Nemzetközi Kommunikációs Iroda vezetője lett.

¹⁴⁹ A többnyire fiatalokkal feltöltött stábban több külön részleg működött, az egyik ilyen például a kormányzati információáramlást figyelte, a másik a poli-2015/1.

tikai döntéshozói fórumokon hozott döntésekkel foglalkozott, egy harmadik egység kimondottan a nemzeti rendezvényekkel, azok szervezésével foglalkozott, volt közbeszerzésekkel foglalkozó egység is, de külön sajtóosztály is működött, amely a beérkező kérdéseket kezelte.

¹⁵⁰ Interjú Kovács Zoltán kormányzóvivővel. Kormányzóvivői Iroda, Budapest, 2014. november 12. Készítette: Franczel Richárd

azzal, hogy ugyanazt, amit idehaza kommunikálnak, hogyan lehet jól konvertálni, tolmácsolni kifelé, a külföldi orgánumoknak.¹⁵¹

A második Orbán-kormány alatt *egyidejűleg egy*, a ciklus alatt összesen *három személy* látott el *kormányzóvivői feladatokat*. 2010 nyarától 2011 nyaráig Nagy Anna volt a kormányzóvivő a KIM munkatársaként. Ebben az időszakban a kormányzóvivő és a KIM Kormányzati kommunikációért felelős államtitkára szimbiózisban működött és egyaránt részt vettek a kormányüléseken. 2011 nyarától rövid átmeneti időre Kovács Zoltán a KIM Kormányzati kommunikációért felelős államtitkáraként látta el a kormányzóvivői feladatokat, amíg 2011 szeptemberében miniszterelnöki biztosként kinevezést kapott Giró-Szász András, aki – immáron a Miniszterelnökség szervezetére támaszkodva – egészen a ciklus végéig hivatalában maradt.

A kormányzati döntések 2010-2014 közötti kommunikálása vonatkozásában – összhangban a fő hipotézisünkkel – jól megfigyelhető az összkormányzati szempontok fokozatos felértékelődése, illetve a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szerepének, befolyásának növekedése. Ha szemügyre vesszük a szervezeti háttér változásait, tetten érhető, hogy a Miniszterelnökség fokozatosan átvette a kormányzati kommunikáció koordinálását (is) a KIM-től.¹⁵²

A második Orbán-kormány kormányzati kommunikációjában szervezeti szempontból időben *négy szakasz* különíthető el. Az *első periódus* 2010 nyarától 2011 őszéig tartott. 2010 júniusától (egészen 2012 júniusáig) a miniszterelnök kommunikációjáért a Miniszterelnökségen belül – miniszterelnöki biz-

tosként – külön miniszterelnöki szóvivő felelt, míg 2010 nyarától 2011 őszéig a nemzetközi kommunikációt is magában foglaló kormányzati kommunikáció területe külön kormányzóvivővel a KIM-hez volt telepítve. Ez utóbbi tárcánál a 2010-es kormányváltástól kezdődően a Kormányzati kommunikációért felelős államtitkárság (az államtitkár irányítása alatt kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkár) is működött.

2011 szeptemberében ebben a felállásban változás következett be (*második periódus*), ekkor ugyanis – mint említettük – a Miniszterelnökséghez telepítették át a kormányzóvivői feladatokat is, ugyancsak miniszterelnöki biztosként kinevezett új kormányzóvivővel és az ő munkáját segítő stratégiai, illetve igazgatási helyettes államtitkárokkal. 2011 szeptemberétől tehát a kormány és a miniszterelnök kommunikációja egy szervezeti egységen, a Miniszterelnökségen belül, két külön (miniszterelnöki biztos) szóvivő kezében összpontosult. Ez a helyzet 2012 nyaráig állt fenn, innentől kezdődött az egészen 2014 januárjáig tartó *harmadik periódus*. E szakasz alatt egyfelől a korábban a KIM-hez tartozó nemzetközi kommunikáció felügyelete is a Miniszterelnökséghez – azon belül külön helyettes államtitkár vezetésével a Kormányzóvivői Irodához – került, immáron mindhárom területet (a kormány belföldi, nemzetközi, illetve a kormányfő saját kommunikációja) is egy helyre integrálva. Másfelől 2012 nyarán az addig miniszterelnöki szóvivői feladatokat ellátó miniszterelnöki biztos külügyi és külgazdasági államtitkári kinevezést kapott, amelyet követően új személyt nem neveztek ki a pozícióra, így a miniszterelnöki szóvivői tisztség megszűnt.

A harmadik periódus alatt további változások is bekövetkeztek.¹⁵³ Először is érdemes megemlíteni, hogy 2012 nyarán a KIM-ből hivatalosan is eltűnt a kormányzati kommu-

¹⁵¹ Uo.

¹⁵² Az alábbiakban kifejtettek – bővebben – a következő tanulmányban olvashatóak: Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 65-67. o. Kovács Zoltán logikus lépésnek nevezte, hogy 2012 nyarától a teljes kormányzati kommunikáció szervezése átkerült a Miniszterelnökségre, hiszen ekkortól a politikai koordinációt is a miniszterelnök munkaszervezete látta el, amihez igazodnia kellett a kormányzati kommunikációnak is. Interjú Kovács Zoltánnal.

2015/1.

¹⁵³ Ide tartozó, de inkább csak szimbolikus jelentőségű változás volt, hogy 2013. február 1-től a Kormányzóvivői Iroda új elnevezése Kormányzati Információs Központ (KIK) lett.

nikáció területe, ugyanis a KIM korábbi Kormányzati kommunikációért felelős államtitkárságának az elnevezése ekkor Társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkárságra változott. Az immáron teljes egészében a Miniszterelnökségbe integrálódott kormányzati kommunikáció vonatkozásában további, de még mindig a 2012 nyaratól számított harmadik periódushoz tartozó változást jelentett, hogy 2012 szeptemberétől kinevezést kapott a kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár.

2012 ősztől 2014 elejéig a kormányzóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alatt három helyettes államtitkár(ság) működött: Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár (2010 nyaratól egészen a ciklus végéig), nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár (2012 nyaratól egészen a ciklus végéig), illetve kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár (2012 ősztől 2013 nyaráig, de a helyettes államtitkárság csak 2014 januárjában került ki az SZMSZ-ből).

A kormányzati kommunikáció vonatkozásában *negyedik*, 2014 januárjától a ciklus végéig tartó periódusban a kormányzóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alá hat vezető, három helyettes államtitkár és három további vezető tartozott. A három helyettes államtitkár közül kettő – a Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető, illetve a nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős – helyettes államtitkár továbbra is hivatalban maradt, az ekkor hatályba lépő új SZMSZ viszont egy új, nevezetesen a fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkári funkciót hozott létre. A másik három, a kormányzóvivő alá tartozó vezető közül az egyik a Kormányzati Információs Központ (főosztály) vezetője, a másik a Kormany.hu Szerkesztőség Főosztály vezetője (korábbi kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár), a harmadik pedig a Kormányzati Portál Fejlesztési Főosztály vezetője lett.

A kormányzóvivő munkája, illetve a kormányzati kommunikáció teljes intézményrendszere vonatkozásában végül meg kell említeni a – korábban a kormányzóvivő, a ciklus felétől a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítása alatt működő – Stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkárság tevékenységét is, amely munkájával 2011. szeptemberi létrejötte óta a ciklus végéig támogatta és segítette – többek között – a kormányzóvivő munkáját is.¹⁵⁴

A kormányzati kommunikáció vonatkozásában összegzésként megállapíthatjuk, hogy a hipotézisben állított két korszak e tekintetben is jól elkülöníthető. A ciklus első felében egy széttagolt (duális) kormányzati és miniszterelnöki kommunikációs struktúra működött, 2011 ősztől, még inkább 2012 nyaratól viszont az összkormányzati koordináció minél hatékonyabb megvalósítása céljából a teljes (belföldi, külföldi, miniszterelnöki) kommunikáció tekintetében integrációra került sor.

Zárszó

A tanulmányban több szempontból elemzett kormányzati döntéshozatali mechanizmusok, főként a gyakorlati tapasztalatok meglátásunk szerint *bizonyították a feltevéseinket*, miszerint – a rendszerváltás óta tartó, főként 1998 után, illetve a 2000-es évek második felétől megfigyelhető tendenciákhoz illeszkedve – a második Orbán-kormány alatt is markáns, sőt kifejezett törekvés volt a politikai kormányzás irányába történő elmozdulásra, amivel szervesen összefüggött az összkormányzati szempontok egyre erőteljesebb és intézményesített eszközökkel is alátámasztott érvényesítési igénye, valamint a mindezt lehetővé tevő, a gyakorlatban is

¹⁵⁴ A Miniszterelnökség SZMSZ-e szerint a stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár (Kern Tamás) a kormányzóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos, a nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár és a Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár munkáját is támogatta. Lásd: a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás, 23. szakasz 3. bekezdése.

realizáló miniszterelnöki hatalom és az azt támogató háttérapparátus politikai koordinációban betöltött szerepének felértékelődése.

Ami a *politikai kormányzást* illeti, a vizsgált időszakban elsősorban 2012 nyara után láthattuk e szempontok felértékelődését. Miként említettük, a vezető kormánypárti politikusok – mint például Lázár János – legitim és pozitív célként tekintenek erre, s hangsúlyozzák annak létjogosultságát. Egyes szerzők ugyanakkor ezt a tendenciát meglehetősen negatívan értékelik. Sárközy Tamás például „*mindent megváltoztatni-átalakítani kívánó populáris és radikális politikai kormányzásoként*” értékeli a 2010-2014 közötti időszakot, s hozzáteszi: „*A kormányzás ma már nem lehet par excellence csak politikai. A tisztán politikai kormányzás a politika elsődlegességének eltűlése, a kormányzás ideologikus pártpolitikával való összemósódása, a közigazgatás-menedzseri szakértelem, a technokrácia lebecsülése alapvető kormányzati torzulás.*”¹⁵⁵ A politikai kormányzásnak tehát többféle (pozitív és kritikai) értelmezése is lehet, annyi bizonyos, hogy a második Orbán-kormány idején kétségtelenül találkozhatunk e jelenséggel.

A második hipotézisünk, az *összkormányzati koordináció* felerősödése az egész ciklus alatt tetten érhető, s a ciklus előrehaladtával ennek jelentősége folyamatosan növekedett. Láthattuk, hogy már 2010-ben, az önálló KIM létrejötte is e célnak lett alárendelve, a miniszter és közigazgatási államtitkár kezébe adott személyzetpolitikai hatáskörökkel alátámasztva. 2012 nyarától, a Miniszterelnökség szerepének felértékelődése pedig e cél még hatékonyabb megvalósítását szolgálta, külön teret és fórumot (PÁT) biztosítva a politikai koordináció számára. Ennek révén a KIM szakmai koordinációs tevékenységét a Miniszterelnökség politikai koordinációs

szerepe egészítette ki. Érdemes megjegyezni, hogy már önmagában az új kormányzati struktúra (integrált minisztériumok) ciklus elején történő kialakítása is a partikuláris (ágazati és lobbis) érdekek visszaszorítását, az összkormányzati szempontok előtérbe helyezését célozta.

S végül, a kormány és a miniszterelnök szintjén jelentkező prezidencializáció tanulmányunk elején hivatkozott, a vizsgált időszakban is jól beazonosítható ismervei igazolják a *miniszterelnök és a mögötte lévő háttérapparátus* szerepének, hatalmának második Orbán-kormány idején megfigyelhető növekedését. Mint láthattuk, például bővültek a miniszterelnök jogkörei (kinevezési/javaslattevési hatásköröket kapott, a ciklusban a kormány európai uniós források felhasználásáért felelős tagja lett), munkaszervezete egyre nagyobb befolyást szerzett a döntéshozatal feletti ellenőrzésben, személyes tanácsadónak egyre meghatározóbb szerepe lett, stb. Mindezt szervesen egészíti ki Orbán Viktor határozott személyisége, stílusa, évtizedek óta vitathatatlan tekintélye. E változások ugyanakkor továbbra sem hoztak létre új kormányzati berendezkedést Magyarországon, továbbra is érvényes a kancellári-parlamentáris kormányzati rendszer. Sárközy Tamás szerint ugyanakkor nem vitás, hogy – Orbán Viktor hatalmát tekintve – a szemiprezidenciális rendszer jobban megfelelné a politikai realitásoknak és közjogilag is tisztább helyzetet teremtené, hiszen – ha de iure nem is – de facto prezidencializált kormányzásról beszélhetünk.¹⁵⁶ Meglátásunk szerint óvatossággal körütekintést igényelnek a kormányzati rendszerek szintjén megvont, akárcsak metaforisztikus párhuzamok. Eként nem tartjuk szerencsésnek a 2010 utáni berendezkedés prezidenciális, vagy félprezidenciális rendszerekkel történő analogikus és mechanikus egybevetését. Az egyes kormányzati rendszerek egy-egy kiragadott tulajdonság mentén történő összehasonlítása ugyanis rendkívül torz eredmé-

¹⁵⁵ Sárközy ugyanakkor ennek ellenkezőjét, vagyis az államvezetés technikai-bürokratikus szakmai eleminek eltűlését, a kormányzati apparátus politikai vezetés feletti tényleges uralmát is torzulásnak tartja. Lásd: Sárközy Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás* avagy gölerős csatár a mély talajú pályán. Park Könyvkiadó, Budapest, 2014. 13, 32. o. 2015/1.

¹⁵⁶ Sárközy: *Kétharmados túlzáskormányzás...* 178. o.

nyekhez vezethet, az egybevetést csak összességében lehet és érdemes elvégezni.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy a második Orbán-kormány vonatkozásában is tetten

érhető a prezidencializálódás nemzetközi (európai és azon kívüli) trendje, az átalakulás egyes elemei és a gyakorlati működéstapasztalatai egyaránt igazolják e tendenciákat.