

Franczel Richárd

Kormányfői hatalomvizsgálat

A 2010-es országgyűlési választások eredményeképpen létrejött, minden korábbinál világosabb és egyértelműbb választási felhatalmazás nemcsak a magyar pártrendszer történetében nyitott új fejezetet, hanem a kormányzati, s ezen belül a kormányfői hatalomgyakorlás tekintetében is új körülményeket és lehetőségeket teremtett.

A kétharmados felhatalmazás választói tudatossága

A kétharmados felhatalmazás igazi erejét nem önmagában ennek ténye jelenti, hanem a választók döntésének egyértelmű tudatossága. A 2010-es országgyűlési választás két fordulója között a választók tisztában voltak azzal, hogy a második forduló valódi kérdése az, hogy bírjon-e alkotmányozó többséggel az új kormány, ennek maximális tudatában döntöttek a nagyarányú felhatalmazás mellett. Ha elfogadjuk azt az egyszerű tételt, hogy egy miniszterelnök hatalmát közvetlenül befolyásolja a választásokon elért győzelem nagysága, akkor joggal mondhatjuk, hogy 2010 áprilisában elvileg elhárult minden korábban fennálló akadály a kormányfői hatalom megszilárdítása, vagy akár növelése tekintetében.

A folyamat kétségtelenül magában hordoz olyan kockázatokat, amelyekre a jelenlegi ellenzéki erők igyekeznek is felhívni a figyelmet. Fontos rögzíteni, hogy a hatalom összpontosítása önmagában nem jelent negatív tendenciát, kiváltképp, ha ez a hatékony kormányzással áll összefüggésben. Ugyanakkor a kormányzati hatékonyság és a választók tudatos felhatalmazása együtt sem jelenthet kellő indokot és biztosítékot az esetleges koncentrálódási folyamat magyarázatához. A kormányfői hatalom változásának átfogó

értékelését csak a konkrét és tényleges gyakorlat vizsgálatával, a ciklus végén lehet és érdemes majd elvégezni. Az eddig eltelt idő még nem elegendő ahhoz, hogy érvényes konzekvenciákat lehessen megállapítani, de az irányok kifutási lehetőségei már felvázolható.

A kormányfői hatalom erősödése – objektív tényezők

A mindenkori kormányfői hatalom lehetséges koncentrációját általános értelemben objektív és szubjektív tényezők (eszközök) határozzák meg. Az *objektív (adott) tényezők* csoportjába négy, egymással szorosan összefüggő elem sorolható. Ha az aktuális kormányzatra vetítjük ezeket, akkor elmondható, hogy mind a négy tényező fennáll a jelenlegi kormányzat esetében.

Az első a *pártrendszer jellege, összetétele (1)*, mely jelentős mértékben a választók akaratától függ. E tekintetben a bipolaritás (blokkosodás) tendenciája érvényesült eddig, most viszont felmerült az egy párt dominánssá válásának lehetősége (domináns pártrendszer) is.¹ Kérdés, hogy a Fidesz-KDNP képes lesz-e megőrizni hatalmát több cikluson át?

A második elem az *egypárti kormányzás lehetősége (2)*. A koalíciós együttműködés kényszerének megszűnése elősegíti a végrehajtó hatalom egységesebbé tételét, növeli a miniszterelnök mozgásterét, hiszen nem kell erre energiát fordítania.

A harmadik elem a *parlamentari erőviszonyok radikális átrendeződése (3)*, a gördülékeny kormányzás lehetőségének megteremtődése, mely még szorosabb kapcsolatot teremt a parlament és a végrehajtó hatalom között, még tovább erősítve annak fúzióját.

¹ Lásd erről: Csizmadia Ervin: Mi kell a kormányzáshoz? Méltányosság Politikaelemző Központ. Lásd: <http://www.meltanyosság.hu/node/1051>

Végezetül negyedik elemként *a társdalom és a közvélemény támogatásának (népszerűség) mértékét* (4), és az ebből fakadó – említett – tudatos felhatalmazást jelölhetjük meg. A választók a második fordulóban tudatosan adtak kétharmados felhatalmazást, tudták, hogy mire (milyen mértékű többségre) szavaznak. Ez – noha a felelősséget is kétségtelenül megnöveli – nagyfokú legitimációt biztosít.

A kormányfői hatalom erősítése – szubjektív tényezők

A miniszterelnök hatalmát meghatározó, relatíve egyértelműen értelmezhető objektív mezővel szemben a kormányfői erőteret befolyásoló *szubjektív (önkéntes elhatározáson alapuló) tényezők* csoportja már bonyolultabb és összetettebb elemzést igényel. Kiváltképp, mert ezen tényezők esetében nem objektív adottságokról (erősödés), hanem szubjektív lehetőségekről (erősítés) van szó, melyek kapcsán kérdéses, hogy egyáltalán mire van valódi kormányzati/kormányfői szándék, mi valósulhat meg ebből most, illetve a későbbiek folyamán. Ebben a kategóriában öt elem is vizsgálható.

Az első lehetőség *a kormányzaton belül megnövelt mozgástér, centralizáció* (1). Az új kormányzati struktúra reformja nyomán ez két további részre bontható. Az egyik a.) a *miniszterelnök-helyettes intézményének bevezetése*. Ezen régi/új intézmény hazai reaktiválása elsősorban a miniszterelnök tehermentesítését szolgálja, mely három irányból is megfigyelhető. Egyfelől a napi kormányzati munka összefogása tekintetében. Másfelől a miniszterelnök kormánytól történő oldódását is lehetővé teszi, hiszen hivatalosan is közbeékelődik egy entitás a miniszterelnök és a miniszterek közé. A kialakult távolság pedig szimbolikus értelemben is növeli a kormányfő hatalmát, presztízsét. Harmadszor pedig a felelősség tekintetében is megvalósul egyfajta „tehermentesítés”, hiszen jelentősebb kormányzati vagy politikai probléma esetében a jelentős politikai hatalommal bíró miniszterelnök-helyettes átvállalhatja a felelősséget a kormányfőtől, s ezáltal nem a

miniszterelnök hatalma, tekintélye lenne közvetlenül veszélyeztetve. Ezt az érvelést ugyanakkor erőteljesen cáfolja, hogy egyben rendkívül érzékeny veszteséget is jelentene a miniszterelnök-helyettes illetén leváltása, ilyen esetben vélhetően a miniszterelnök és a kormányzat megítélését is végzetes csapás érné. Nem biztos tehát, hogy a miniszterelnök hatalmának növekedéseként értelmezhető a helyettesi intézmény bevezetése.

A kormányzaton belüli mozgástér növekedése tekintetében a másik részelem b.) *a miniszterek számának csökkentése és a szakterületi államtitkárok („alminiszterek”), intézményének hatása.* Ezen változásoknak köszönhetően a miniszterelnök és a miniszterek között megnövekedett távolsághoz képest még nagyobb űr keletkezett a miniszterelnök és a (szakterületért felelős) államtitkárok között, így az egyes államtitkárok területükért való felelőssége is távolabb kerül a miniszterelnök felelősségi körétől.

A miniszterelnöki hatalom növelését befolyásoló szubjektív tényezők körében a második elemként a *patronázs* (2) eszközét említhetjük, vagyis még több állami és felső vezető közvetlen (kormányfői) kinevezésének lehetőségét. Megállapítható, hogy 2010-ben, miniszteriális szinten e tekintetben inkább ellentétes tendencia, visszalépés történt az előző ciklusokhoz képest, hiszen a közigazgatási rendszer (vissza)módosítása formálisan még csökkentette is a miniszterelnök hatalmát. A közigazgatási életpálya-modell visszaállítása révén a kormányfőnek formálisan legalábbis nincs közvetlen ráhatása a közigazgatási államtitkár irányítása alá tartozó helyettes államtitkárokra. Az eddigi közigazgatási rendszerben (2006-2010) a szakállamtitkárok kinevezése is a miniszterelnök hatáskörébe tartozott. Ugyanakkor érdemes megemlíteni a minisztériumok, állami hivatalok és rendészeti szervek köztisztviselőinek kormánytisztviselőkké történő átminősítését, ami elsősorban a felmondás indoklása kapcsán jelentett fontos változást, hiszen az új törvény értelmében indoklás nélkül, két hónap felmondási idővel lehet felmenteni a kormánytisztviselőket.

A harmadik tényezőt a *törvényhozás-végrehajtás viszonya* (3) képezi. Ennek körében három eszköz is említhető: a.) a kétharmados törvények esetleges szűkítése, b.) a miniszterelnök számára parlament-felosztatási jogkör adása, c.) az egykamarás parlament megtartása. A jelenlegi kormányzat ezek tekintetben eddig nem mutatott kifejezett szándékot a változtatásra, de az alkotmányozási folyamat során történhet módosítás.

Negyedik elemként az *alkotmányos környezet (intézmények) profiltisztítása, centralizációja* (4) emelhető ki. Ennek kapcsán részben már meg is mutatkozott a szándék az erősítésre. A miniszterelnök hatalma szempontjából komoly jelentősége van annak, hogy milyen mértékű hatást tud gyakorolni az egyes alkotmányos (autonóm) intézmények tagjai, vezetői kinevezése, megválasztása, működése, illetve adott esetben kontrollálása tekintetében. Az alkotmányos környezetre történő ráhatás erősítése tekintetében a mindenkori kormány(fő) számára a következő lehetőségek állnak rendelkezésre.

Az első (a.) az *ügyészség kormány alá vonásának lehetősége*. Noha a mostani jelek szerint az új kormányzat nem akarja az igazságügyért felelős minisztérium alá rendelni az ügyészséget, az intézmény kapcsán komoly átalakítási tervek fogalmazódtak meg. A nemrég benyújtott módosító javaslat szerint a legfőbb ügyészt az eddigi hat helyett kilenc évre választanák, az eddigi egyszerű helyett pedig kétharmados többséggel. Fontos változás lenne, hogy megszüntetnék a legfőbb ügyész parlamenti interpellálhatóságát is, illetve az ügyészségi törvény módosítását is kétharmados többséghez kötnék. A tervezet szerint, ha az új szabályok alapján idén megválasztott legfőbb ügyész mandátumának 2019-ben történő lejáta után nem lenne kétharmados egyetértés az új személyről, akkor a tisztség addigi betöltője mindaddig hivatalában maradna, amíg nem választják meg utódját. Az ellenzék legfőbb félelme e tekintetben tehát akként összegezhető, hogy amennyiben sikerül a kormányzó pártoknak egy hozzájuk lojális személyt megválasztaniuk – amire minden esély megvan –, akkor ez a személy közel egy évtizedre bebetonozottá válik az intézmény élén.

Másik ilyen eszköz (b.) az Alkotmánybíróság tagjainak kiválasztása felett megnövelt kormányzati befolyás. Ennek vonatkozásában már konkrét változás is történt, az alkotmánybírák megválasztását szabályozó törvény módosítása, illetve az ez alapján elfogadott új országgyűlési határozat értelmében a bírák megválasztására tizenöt tagú eseti bizottság tesz javaslatot, jelöltté pedig az válik, aki legalább nyolc bizottsági tag igen szavazatát megkapta. Minekokán a tizenöt tagból tíz főt a Fidesz-KDNP jogosult jelölni (a három ellenzéki párt együtt összesen csak ötöt), így alkotmánybíró jelöltté gyakorlatilag kizárólag a kormány(fő) által támogatott jelölt válhat. A kétharmados többséget igénylő megválasztás az ezzel a többséggel bőven rendelkező kormány számára már csupán egy technikai szavazássá válik. A két új alkotmánybíró – Stumpf István és Bihari Mihály – megválasztása kapcsán az ellenzék ezirányú félelmeit már beigazolták is találta, annak ellenére, hogy az utóbbi alkotmánybíró személyében a kormányfő kifejezetten hangsúlyozta, hogy szándékosan esett baloldali kötődésű személyre a jelöltválasztás. Az ellenzék problémája persze éppen az, hogy az alkotmánybíróvá válás e (kormányfői) szándékon nyugszik.

Egy következő eszközt jelenthet (c.) az Állami Számvevőszék (elnöke és alelnöke megválasztásának) kormány alá rendelése, az intézményre történő befolyás növelése. A kormány(fő) hatalmának erősödése jogszabályi változás formáját öltve itt nem mutatható ki, az elnök megválasztására gyakorolt egyértelmű(bb) kormányfői befolyás oka a fentebb már említett objektív tényezőkből (kétharmados többség) fakad, hiszen a nyolctagú jelölőbizottságban ötfős kormánytöbbség által ajánlott (al)elnökjelöltek kétharmados többségű megválasztása ugyancsak egyszerű formalitássá válik. E tekintetben a kormányfő némi gesztust is gyakorolt azzal, hogy a Fidesz-többségű jelölőbizottság alelnöknek a három cikluson át, egészen 2010-ig szocialista országgyűlési képviselőként tevékenykedő, korábbi székesfehérvári polgármestert, Warvasovszky Tihamért javasolta. Bár kétségtelen, hogy a politikus viszonya teljesen megromlott az MSZP-vel, mégis egy nyilvánvalóan baloldali kötődésű személyről van szó.

A kormányfői hatalom illetve befolyás alkotmányos környezetben eszközölt erősítésének további eszköze lehet (d.) *a Magyar Nemzeti Bankra gyakorolt ráhatás növelése*, nagyobb kormányzati befolyás kialakítása. A független MNB vonatkozásában az aktuális miniszterelnök hatalmát nem is igazán növelheti, hanem inkább manifesztálhatja. Ez kettős irányból is történhet. Egyfelől a kétharmados parlamenti többséget maga mögött tudó kormánnyal szemben kérdéses politikai lojalitással bíró MNB-vezetővel szembeni nyomásgyakorlással kikényszeríthető lehet annak lemondása. Az idő előtti távozásnak az is eszköze lehet – miképpen erről Orbán Viktor már korábbi évértékelőjében is említést tett –, hogy összevonásra kerül az MNB és a PSZÁF, és az ezáltal létrejövő új intézménnyel együtt az MNB-elnök megbízatása is megszűnik, az új szerv vezetőjének kijelölése felett pedig újfent a miniszterelnök diszponálhat. Másfelől – miképpen azt a megvalósuló 29 pontos kormányzati csomag is tartalmazza – a jegybankelnök több mint nyolc millió forintos havi jövedelmének két millióra történő csökkentésével is reprezentálható a kormányfői hatalom. Ez utóbbi mindemellett annak is ékes példája, hogy nem feltétlenül kell konkrét eszközöket keresnünk egy erős(ebb) kormányfői hatalom mögött, hiszen az a pusztán – noha kétharmados – kormányzás révén is megnyilvánulhat. Mindezzel együtt az ellenzéki erők jelentős része úgy tekint ma a jegybankra és annak elnökére, mint az egyetlen „bástya”, amely talpon tudott maradni a miniszterelnöki hatalomnövelés cunamijában.

Fontos eszközt jelent a sorban (e.) *a média feletti kontrollmechanizmus erőteljesebb kormányzat alá rendelésének lehetősége* is. Az új kormányzat ebben a tekintetben ugyancsak karakteres lépésre szánta el magát, hiszen az egész médiaszektor szabályozásának megreformálására készül, és ennek keretében például összevonásra került az ORTT és a Nemzeti Hírközlési Hatóság, és egy új intézmény, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jött létre, melynek kilenc évre megválasztott elnökét a miniszterelnök választja és nevezi ki, mely jogkör egyértelműen a kormányfői hatalom erősítését jelzi.

Végezetül érintőlegesen (f.) *egyéb intézmények megválasztásának, vagy működésének megváltoztatása* – például az OVB megválasztásnak rendje – is hozzájárulhat a kormányfői hatalom növekedéséhez. A kormányzat a választási eljárási törvény módosításával ugyanis elérte, hogy minden általános választás előtt meg kell újítani az OVB-t, és ezáltal az idén februárban az országgyűlés által elvileg négy évre megválasztott OVB-tagok helyett július 22-én mégis új tagokat választottak. Ezzel a módosítással a kormánynak, illetve a kormányfőnek sikerült megújítani a politikailag hozzá kevésbé kötődő tagokból álló bizottságot.

Ötödik elemként végezetül *az államfői intézmény jogkörének átszabását* (5), mint a kormányfői hatalom növelésének lehetséges eszközét kell megemlíteni. Ennek legradikálisabb megvalósulása gyakorlatilag a kormányfői hatalom félelnöki hatalomba történő átmentésének folyamatát jelentené. A kormányfői hatalom államfői hatalomba történő „átöntése” (konverzió) voltaképpen a miniszterelnöki intézmény kiüresítését, végrehajtó szereppé degradálását, és ezzel párhuzamosan az államfő hatalmának megerősítését, a végrehajtó hatalom élére való áthelyezését jelentené, ami viszont már átvezetne a sajátos parlamentáris kormányzati rendszerünk megváltoztatásához. Ebben a tekintetben egyértelműen és világosan kijelenthető, hogy Orbán Viktor kormányfő részéről erre semmifajta konkrét szándék nem mutatkozott. Egyik nyilatkozatában utalt is arra, hogy a mindenkori magyar miniszterelnök hatalma olyan erős, hogy egyáltalán nincs szükség a pozíció illetően átszabására. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy Schmitt Pál személyében idén augusztusban a miniszterelnökhöz kifejezetten alkalmazkodó típusú köztársasági elnök került hivatalba. Az ellenzék szerint az új államfő – általuk emlegetett – „simulékonyasága” tökéletesen igazodik a kormányfői hatalom további koncentrációjához.

Összegzés

Ha sorra vesszük a fenti lehetőségeket, akkor az körvonalazódik, hogy az új kormány(fő) a világos felhatalmazása birtokában bátran hozzá mert nyúlni az alkotmányos környezet kényes egyensúlyához, melyet az ellenzéki erők értelemszerűen a túlzott hatalomkoncentráció jeleként értelmeznek. Ehelyütt szükséges ismét leszögezni, hogy egyfelől nem szabad abba a hibába esni, hogy minden jelentősebb változás automatikusan a miniszterelnöki hatalom növekedéseként, vagy annak dimenziójában kerül értelmezésre. Másfelől a kormányfői hatalom objektív erősödése, illetve szubjektív erősítése önmagában semmiképpen nem tekinthető káros tendenciának, sőt, valóban hozzájárulhat a hatékony kormányzáshoz. A probléma akkor jelentkezik, ha ezen hatalomnövekedés az azzal való visszaélésre irányul. Erre a gyakorlat fog majd választ adni. A más alkotmányos (akár relatíve autonóm) intézmények rovására (is) történő hatalomösszpontosítás tehát önmagában még nem feltétlenül jelent negatív folyamatot, károsná akkor válik, ha az öncélú, és az adott intézmény függetlenségének és működésének ellehetetlenítésére irányul. Ugyanakkor kétségtelen tény, a kétharmados többség birtoklása a szélesebb, az ellenzékkel való konszenzus kialakításának a hiányát eredményezheti, és a jelek szerint eredményezi is. Alappal felvethető, hogy a választók nem, vagy nem feltétlenül erre adtak felhatalmazást az alkotmányozó többség megszavazásával, de magára a lehetőségre – vagyis az ellenzékkel való konszenzus kialakításának mellőzésére – igen.

A miniszterelnök hatalmát befolyásoló objektív és szubjektív tényezők

Objektív tényezők	Szubjektív tényezők
(1) A pártrendszer jellege, összetétele	(1) A kormányzaton belül mozgástér növelése a) a miniszterelnök-helyettes intézményének bevezetése b) a miniszterek számának csökkentése és a szakterületi államtitkárok intézményének hatása
(2) Az egypárti kormányzás lehetősége	(2) A patronázs mértéke

(3) A parlamenti erőviszonyok radikális átrendeződése	(3) A törvényhozás-végrehajtás viszonya a) a kétharmados törvények esetleges szűkítése b) a miniszterelnök számára parlament-felosztási jogkör adása c) az egykamarás parlament megtartása
(4) A társadalom és a közvélemény támogatásának mértéke (népszerűség)	(4) Az alkotmányos környezet (intézmények) profiltisztítása, centralizációja a) az ügyészség kormány alá vonásának lehetősége b) az Alkotmánybíróság tagjainak kiválasztása felett megnövelt kormányzati befolyás c) az Állami Számvevőszék (elnöke és alelnöke megválasztásának) kormány alá rendelése d) a Magyar Nemzeti Bankra gyakorolt ráhatás növelése e) a média feletti kontrollmechanizmus erőteljesebb kormányzat alá rendelése f) egyéb intézmények megválasztásának, vagy működésének megváltoztatása
	(5) Az államfői intézmény jogkörének átszabása