

Juhász Lilla Mária: Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon – Antalltól Gyurcsányig

(Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 390 oldal)

Debreceni Jogi Műhely, 2009. évi (VI. évfolyam) 2. szám (2009. április)

Új nézőpontból ismerhetjük meg a kormányok életét a Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon, Antalltól Gyurcsányig című könyvben.

A könyv témája, a rendszerváltás utáni magyar kormányzati berendezkedés kialakulása, fejlődése és jelenének bemutatása. A Miniszterelnöki Hivatal és annak jogi apparátusa fontos részt képez a műben. Az apparátus és a politika viszonya, valamint a politikával való együttműködés is megjelenik, mint fő irányvonal.

Müller György 1990. május 29. és 2006. július 1. között, megszakítás nélkül, a Miniszterelnöki Hivatal jogi helyettes államtitkáráként dolgozott. Ezen időszak alatt Magyarországon hat kormány működött, és a hetedik is megalakult.

A szerző a kormányzati munkában eltöltött éveit, kiváló szakmai tudásra tett szert és nemcsak a kormányzati struktúrák elméleti, hanem gyakorlati jellegzetességeit, változásait is nyomonkísérhette. Az 1990. májusi és júniusi alkotmánymódosítással kialakult a jelenlegi kormány helyzete. Az Antall-kormány került hatalomra és Göncz Árpádot megválasztották köztársasági elnöknek. 1990-től máig lényegében nem változott meg a kormányzati struktúra, az 1990-es alkotmányos szabályok determinálják a magyar kormány pozícióját.

A rendszerváltás előtti időszakból az 1985 és 1990 közötti időszak kormányait ismerhetjük meg, említve ebben a Lázár-korszak utolsó éveit, a Grósz- és a Németh-kormány jelentőségét. A szerző megvizsgálja az egyes kormányok által választott megoldásokat, törekszik a közös vonások, eltérések felfedezésére, bemutatására, elemzésére és összehasonlítására. A vizsgálódás fókuszában a kormány, a kormányfő és a miniszterek helyzete áll.

A könyv címének elolvasása azonnal érdeklődéssel tölti el az olvasót, hiszen olyan belső, „bizalmas” információk is napvilágot látnak a műben, amelyek kormányzati szinttől távol állók figyelmét is felkelthetik. A személyes élmények megélése és az azokról való információátadással nemcsak egyszerű, általános, hanem kifejezetten sokrétű, átfogó tudást képes elsajátítani a könyv olvasója. Egyedi mű, mivel sajátos megközelítésben mutatja be a kormányok életét, szerepüket, jellegzetességeiket.

A szerző munkája során részt vett számos hivatalos és jó néhány informális kormányülésen, valamint irányító szerepben vett részt a kormányülések előkészítésére 1990-ben felállított közigazgatási államtitkári értekezleteken. E könyvében közvetlen őszinteséggel mondja el véleményét a közigazgatás és a politika viszonyáról. A szerző saját bevallása szerint is volt olyan időszak, amikor nehézséget okozott neki a két terület szétválasztása. A köztisztviselői lojalitás magasfokú betartása mellett voltak olyan pillanatok, amikor nem lehetett politikamentes tevékenységet végeznie. A személyes élményekkel tarkított mű kiváló lehetőséget teremt a kormányzati szféra megismeréséhez. A vélemények felfedése által válik a mű igazán érdekessé és megismerhetővé.

A kormány szervezetalkítási jogköre fontos aspektusa a könyvnek. Kiemelten foglalkozik a 2006-ban a kormány hivatalba lépése előtt elfogadott státustörvénnyel (2006. évi LVII. tv.), amely először fogja egybe a kormányzati szervezet jogi kereteit.

A mű három részből áll, mely tartalmaz fejezetekből tevődik össze. Az I. rész a szerző kormányzati tapasztalatairól szól 1985 és 2006 között, a II. rész a kormány, kormányfő és a miniszterek jogállásából, felépítéséből, eszközeiből tevődik össze. Ezt követi a könyv utolsó része, amely az állami vezetői modellekről továbbá a 2006-os meghatározó státustörvényről értekezik.

Az I. részben, amely a kormányzati tapasztalatokról szól, az első fejezet a rendszerváltás előtti (1985-1990.) korszakot foglalja magában. A Lázár-korszak utolsó éveit, a Grósz- és Németh-kormány főbb kormányzati szerepeit és jellemzését mutatja be. 1985-ben a Minisztertanács Titkárságának Jogi Főosztálya a „béke és nyugalom szigeteként a központi igazgatás vonzó, elegáns, arisztokratikus és sajátos módon a politikához sem igazán közel eső munkahelye volt”. A vonzerejét fokozta az itt dolgozó jogászok viszonylag jó javadalmazása, a referensi feladatok ellátásához főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, a fiatalabbak pedig osztályvezetői, osztályvezető-helyettesi kinevezést kaptak. A Lázár-kormány időszakában kitűnően felkészült, szakmailag elismert, kodifikációban is jártas munkatársak dolgoztak. Az „akkori viszonyoknak megfelelően, a minisztertanács és a kormányfő korlátozott szerepéből következően, nem annyira alkotó és alakító, hanem inkább a képességeket és a tehetséget nem igazán kihasználó, formális-adminisztratív-bürokratikus tevékenységet” végeztek az itt dolgozók. A Minisztertanács Titkárságának jogászai „a politika közvetlen kiszolgálására, kéthetente visszatérően egy ma már abszurdként ható, sok kinnal járó és népszerűtlen feladat teljesítésére kényszerültek, mert az MSZMP Politikai Bizottságának tagjai számára az üléseket követően haladéktalanul írásbeli tájékoztatás készült a minisztertanács által tárgyalt előterjesztések tartalmáról és a meghozott döntésekről”.

A Grósz- (1987-1988) és Németh-kormány (1988-1990) alatt a kormány „politikaformáló, hatalmi tényezővé, központtá” vált, ez pedig jelentős kormányzati stílusváltással járt együtt. Az aktív Országgyűlés mellett, egyre nagyobb szerephez jutott az ellenzék, a megélénkülő érdekvédelmi szervek és maga a Nemzeti Kerekasztal is. A rendeleti szabályozás lehetőségét az 1987. évi XI. jogalkotásról szóló törvény teremtette meg. E törvény az Elnöki Tanács szerepét lecsökkentette, a kormány szerepét pedig megerősítette, a kormány saját jogú jogalkotása mellett előtérbe került a törvényjavaslatok előkészítése is.

A második fejezet a Miniszterelnöki Hivatal jogi apparátusáról szól. Szó esik a pártsemleges közszolgálatra való törekvésekről és az 1998-as évek átszervezéseinek szerepéről. Az államtitkárok és a kormánystruktúra 2007-es átalakítása és az apparátus munkamegosztási jellemzői kapnak még itt főszerepet.

1990-ben a pártsemleges közszolgálat megteremtését tűzték ki célul. A szerzőt a választások után a Miniszterelnöki Hivatal leendő közigazgatási államtitkára felkérte a Miniszterelnöki Hivatal jogi helyettes államtitkára pozíció betöltésére (1990-2006). Ezáltal a kormányzati rendszert már korábbról, beljebből ismerő szakember került a Miniszterelnöki Hivatalba, és munkáját 2006-ig folyamatosan végezte.

1998-ban sor került a Miniszterelnöki Hivatal átszervezésére. „Az Orbán-kormány megalakulása után alaposan átalakított, és most már miniszter által vezetett Miniszterelnöki Hivatal szakmai szervezetébe az egyidejűleg Kormányirodává átkeresztelt jogi apparátus mellé beépültek a Kormányzati Referatúrák”. Emellett a politikai kormányzást megvalósító új szervezeti egységek jöttek létre, ilyenek voltak a kommunikációs részlegek vagy a Stratégiai elemző Központ. „Az átszervezéssel megerősített hatalmi szerep a státútumban úgy fogalmazódott meg, hogy a Miniszterelnöki Hivatal gondoskodik a kormányzati tevékenység stratégiai irányításáról és összhangjának biztosításáról, a döntés-előkészítésben az összkormányzati érdekek érvényesítéséről.”

A következőkben a kormányiroda megszüntetése, a jogi apparátus megkettőződése és egységének visszaállítása a kiemelt téma. Ezen belül kitér a szerző a második Gyúrcsány-kormány megalakulása utáni helyzetre, a hiányzó államtitkárok szerepére. A 2007-es kormány szerkezeti átalakítás és a munkamegosztás a miniszterek, szakállamtitkárai és a jogi apparátusok között kerül itt a vizsgálódás fókuszába. A 2008-as év pedig újabb változást hozott, megtörtént a jogi apparátus egységének helyreállítása.

A harmadik fejezetben betekintést kaphatunk a politika és közigazgatás viszonyába, különös tekintettel Müller György véleményére. Érdekes és rendkívül olvasmányos ez a rész. A szerző így ír: „Politikai színétől függetlenül minden kormány működése alatt átéltem azokat a helyzeteket, esetleg időszakokat, és találkoztam azokkal az ügyekkel, amikor a kötelező lojalitás minimumának vállalása is nehézséget okozott. További probléma, hogy több cikluson átívelő kormányzati pályafutás esetén, szakmai és erkölcsi tartása miatt, a közigazgatási vezető a hivatalban lévő kormánnyal ellentétes politikai oldalon álló korábbi kormánynak is tartozik valamiféle lojalitással, ami mértéktartó magatartást kívánhat meg például nem dokumentált és bizalmasan kezelt múltbeli történések, személyi összefüggések és döntési hátterek feltárásakor, illetve megvilágításakor.”

E fejezetben helyet kap a politika közigazgatással szembeni elégedetlensége és a vezetők javadalmazásának problémája. „2002-ig a kormányok és miniszterelnökök egyike sem vállalkozott a politikai vezetők illetményének mértéktartó rendezésére. Mindig okkal tarthattak a kérdéshez általában demagóg módon viszonyuló médiától és az általa befolyásolt közvéleménytől. Ahogy attól is, hogy a mindenkori ellenzék, amely kormánnyon éppen úgy küszködött a politikai vezetők alulfizettségének problémájával, az ország gazdasági nehézségeire, a rossz körülmények között élőkre vagy az éppen aktuális megszorításokra hivatkozva az intézkedést politikai előny szerzésére használja ki.”

A II. rész a kormány, kormányfő és miniszterek szerepkörét helyezi középpontba. Ezen belül 4 fejezet található, átfogó ismeretet szerezhethetünk a kormány felépítéséről, a kormány és miniszterelnök eszközeiről a kormány szerkezet alakításában, a kormányfő jogállásáról, miniszterelnöki hatalomról, a kormány testületi működéséről és a miniszterek helyzetéről. Ezután a kormány testületi működése és miniszterek helyzete kerül kifejtésre. Az államtitkári értekezlet szerepe, a kormánnyon belüli erőviszonyok alakulása és a miniszterek egyenjogúságának kérdése merül itt fel.

„A rendszerváltással együtt járó államszervezeti átalakulás gyökeresen megváltoztatta a végrehajtó hatalom csúcsán álló kormány helyzetét, amelynek lényege nem csupán a rá vonatkozó alkotmányos előírások, hanem sokkal inkább alkotmányos környezetének, mozgásterének és viszonyrendszerének módosulásaiban rejlik. A szocialista berendezkedéshez képest a kormány pozíciója egyidejűleg gyengült és erősödött. A hatalommegosztás elvén felépülő jogállami intézményrendszernek köszönhetően - erős törvényhozás, alkotmánybíráskodás, Állami Számvevőszék, közigazgatási bíráskodás, országgyűlési biztosok - a kormányzati játéktér leszűkült, korlátok közé helyezték, a végrehajtó hatalom ellenőrizhetővé vált. (Idetartozott a kormánnyal alárendelt tanácsrendszer megszüntetése, a Magyar Nemzeti Bank függetlenítése, a kormánnyal jogi értelemben alig kötődő Gazdasági Versenyhivatal létrehozása, és a különböző társadalmi szervezetek államigazgatási, esetenként kormányzati felügyeletének a megszüntetése.) Erősödött, mert a szocializmus politikai rendszerével szemben a kormány az 1990-ben létrejött politikai és államszervezeti struktúrában politikai, politikaformáló funkciót tölt be, és ténylegesen a végrehajtó hatalom centrumává vált.”

A III. rész az állami vezetői modellek, a kormányzati szervezet átalakítása 2006-ban címet kapta, fő tárgya a státustörvény. Bemutatja az állami vezetői modelleket a rendszerváltás utáni Magyarországon. A törvény szemlélete, hiányosságai, problémái is megjelennek e részben.

Először is a rendszerváltás utáni államvezetői modellek jellemzéséről ír a szerző. A politika és a közigazgatás szétválasztásának kísérlete, az egységes állami vezetői modell jellegzetességei a státustörvényben, és a közigazgatási vezetők, illetve az elit elmozdításának megnehezítése fogalmazódik meg. Ezután a státustörvény részletes bemutatása kap főszerepet, a vele kapcsolatos kérdések és problémák fontos részét képezik a könyvnek.

Kiemelt a 2006-os státustörvény bemutatása, ugyanis a szerző nagy hangsúlyt fektet a szabályozásra, előnyeire és hátrányaira. Meghatározó jogszabály, mivel ezzel újfajta szervezeti modell kerül kialakításra. A kormányzati berendezkedés 1990-ben kialakított viszonyait alaposan megváltoztatja. Átalakul az államtitkári modell, a miniszterelnöki pozíció megerősödik, eszköztára kiszélesül. „A státustörvény szándéka és irányultsága jó, gyengéi a sietős előkészítés miatti kidolgozatlanságában, a politikai és jogi szempontból egyaránt átgondolatlan túlzásaiban, valamint a visszarendeződés irányába mutató módosításokban gyökereznek. Megszületése mégis jelentős eredmény és több ponton tartalma is nagyra értékelhető, mert a kormányzati szervezeti viszonyokban rendteremtésre törekszik, amikor definiálja a központi közigazgatás szervtípusait, az irányítási és felügyeleti jogkört, az országos hatáskörű szerveket felváltó kormányhivatal és a központi hivatal fogalmát, és szabályozza a minisztériumok szervezeti és vezetési struktúráját”. A szerző csoportosítja a szemlélet problémáit: a kevés államtitkár problémája, a kormánybiztos probléma, a tárca nélküli miniszterek számának problémája.

A státustörvény után a különös államtitkárokról és a szakállamtitkári létszámkeretről, a miniszterelnök kabinetfőnökéről és kabinetirodájáról, a bizonytalan helyzetű kormánybiztosról és a kormány által létrehozható testületekről esik szó, a szerző átláthatóan kifejti elméleti és gyakorlati ismereteit.

Az utolsó fejezet a minisztériumi szint alatti főhatóságokról, a kormány szervezetalakítási jogkörének megváltoztatásáról szól. Szerepet kap az országos hatáskörű szerv és központi hivatal 1992-es szabályozása és ennek kudarca, majd a kormányhivatal és központi hivatal a státustörvényben rész kerül a vizsgálódás középpontjába.

„A rendszerváltás előtről öröklődtek a minisztériumi szint alatt elhelyezkedő központi közigazgatási szervek (1992-től szokásos terminológiával országos hatáskörű szervek, központi hivatalok, minisztériumi hivatalok) kaotikus szabályozási viszonyai, amelyekben a rendteremtés 2006-ig több próbálkozás ellenére egyik kormánynak sem sikerült. A közismert probléma abból adódott, hogy a szervek jogállása a létrehozatal rendje és szabályozási szintje, a vezetők megbízatása, a költségvetési helyzet szempontjából következtelen változatosságot mutatott, amely elsősorban nem a rendező elvek, hanem sokkal inkább érvényesülésük hiányára vezethető vissza.”

A könyv kiváló ismeretbővítő mű, amely átfogó képet ad a kormányok életéről a rendszerváltás előtti és utáni Magyarországon. Elolvasása által nemcsak a fiatalabb, hanem az idősebb generációk is új, érdekes és lényeges információkkal gazdagodhatnak.

A kormányok folyamatos átszervezéseinek szakértői szemmel történő elmesélése és elemzéseinek megértése által, átfogó jellemzést kapunk a kormányzati rendszer felépítéséről és működéséről. A közvetlen véleményformálás is mindinkább megismerhetővé teszi az elmúlt időszak kormányzati metodikáit.

Az író attitűdje alapvetően jogias, szakmai ismereteivel, tapasztalataival kapcsolatos információátadása kifogástalan. A téma politikai, szociológiai összefüggéseitől igyekszik távol maradni, a politikatudományi elemzésekre támaszkodik. Az író pártatlan, kiváló szakmai szemlélettel közelíti meg a témát, a könyv szerkezete átgondolt, logikus, nyomon követhető.

A könyv megírásához felhasznált irodalmi háttér széleskörű és átfogó. Számos gyakorlati szakember művéből merített gondolatot a szerző, a mellékletben a kormány viszonyaira 1990-ben irányadó szabályok is megtalálhatóak. Dicséret illeti a könyv kiadóját a könyv külsejének és megszerkesztettségének kialakításáért. A fedőlapon található miniszterelnökök képeinek látványa alapvetően figyelemfelkeltő hatású és azonnal érdeklődést kelt a leendő olvasóban.