

TÓTH LÁSZLÓ

A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében

A végrehajtó hatalom prezidencializációja népszerű téma lett az utóbbi évtizedekben a nemzetközi politikatudományi kutatásokban. Jelen tanulmány a 2010 utáni Orbán-kormányok példája kapcsán mutatja be a prezidencializáció folyamatát. Alapvető elméleti és módszertani keretét a Thomas Poguntke és Paul Webb által szerkesztett kötetből kölcsönözte. A tanulmány kísérletet tesz az alapvetően nyugati demokráciák vizsgálatára létrehozott keretrendszer új demokráciákban való alkalmazására. Bemutatásra kerül a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyának alakulása, a kormányon belüli kormányfői hatalom működése, illetve a kormányzati koordinációért felelős intézményrendszer fejlődése. A dolgozat bemutatja, hogy milyen folyamatok vezettek ahhoz, hogy a jelenlegi kormánypártot kezdettől fogva vezető Orbán Viktor kiemelkedő és meghatározó szereplő lehet pártján belül. A párt eredeti generációs jellege, a többi jobbközép erő utódainak integrálása, valamint a párt szervezetének fejlesztése eredményezte a kormányfő megkérdőjelezhetetlen pozícióját. A dolgozat fő következtetése, hogy amellett, hogy a magyar közjogi berendezkedés már 1990 után kedvezett a kormányfői hatalom koncentrálódásának, annak előfeltétele volt a fegyelmezett parlamenti frakció és pártháttér megléte is.

1. Bevezetés

A prezidencializálódás nagyjából két évtizede kiemelt kutatási témája a nemzetközi politikatudománynak, beleilleszkedve a perszonalizálódás¹ tágabb fogalomkörébe. A Thomas Poguntke – Paul Webb szerzőpáros alakított ki egy átfogó elméleti keretrendszert, melynek segítségével nyomon követhető, hogy az egyes politikai rendszerekben milyen módon megy végbe a folyamat. A szerzőpáros által szerkesztett tanulmánykötet² 13 esettanulmányon (14 nyugati országból³)

¹ Ld. Lauri KARVONEN: *The Personalisation of Politics – A Study of Parliamentary Democracies* (ECPR Press, 2010).

² Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford University Press, 2005).

³ Egyesült Királyság, NSZK, Franciaország, Spanyolország, Portugália, Olaszország, Hollandia, Belgium, Dánia, Svédország, Finnország, Izrael, Kanada, Egyesült Államok.

keresztül mutatja be egyrészt a prezidencializálódás végbemenését, másrészt bizonyítják a keretrendszer használhatóságát. Az országtanulmányok szerzői döntően kvalitatív módszereket alkalmaznak, az intézményes szféra áttekintésekor az intézményekre vonatkozó szabályokat és változásait, a pártok működése során a párt döntéshozatali szabályait vizsgálják.

A magyar politikai rendszer tekintetében először Körösenyi András vetette fel a prezidencializálódás mint jelenség kérdését, az 1998 és 2002 között regnáló I. Orbán-kormány kapcsán.⁴

Szélesebb, komparatív kontextusban, és már a 2010 után, a magyar politikai rendszerben lezajlott változások részbeni ismeretében Mandák Fanni vizsgálta doktori disszertációjában⁵ a kérdést, ő alapvetően az intézményes viszonyokra koncentrált a magyar (és az olasz) politika viszonyainak feltárása során. Szintén az intézményes oldalról közelítette a kérdést Stumpf István⁶. Mindkét szerző határozottan amellett érvel, hogy érdemi elmozdulás történt Magyarországon 2010 után az „elnöki” hatalomgyakorlás irányába.

Jelen tanulmány alapvetően a Poguntke-Webb kötet által alkalmazott módszerrel, és az általuk választott indikátorokkal kísérli meg a magyar rendszer bemutatását, hasonlóan az abban megjelent országtanulmányokhoz.

A dolgozat első felében röviden összefoglaljuk azt az elméleti keretet, amelyet alapvetően a fent idézett szerzőpáros alkotott meg. Ennek kapcsán a régióra való alkalmazhatóság érdekében szükséges az eltérő körülmények bemutatása, illetve, hogy ezek mennyiben módosítják az alkalmazott keretrendszert.

A tanulmány második fele az első körben felvázolt keret alkalmazásával bemutatja, Magyarországon miként jöhetett létre egy kvázi elnöki hatalomgyakorlás. Legfőbb cél a 2010 utáni korszak (azaz Orbán Viktor második és harmadik kormányának időszaka) bemutatása, azonban elkerülhetetlen a teljes, 1990 utáni magyar rendszer alapvonalairól is beszélni. Ezen írásban – hasonlóan a Poguntke-Webb kötet országtanulmányaihoz – főként azokra a jelenségekre fókuszálunk, amelyek a legmeghatározóbbak a magyar politika (át)alakulása során.

⁴ KÖRÖSÉNYI András: „Parlamentáris, vagy „elnöki” kormányzás? – Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából” *Századvég Új folyam* 2001/20.

⁵ MANDÁK Fanni: *A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. Doktori értekezés* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola 2014).

⁶ STUMPF István: „A kormány alkotmányos jogállása” *Új magyar közigazgatás* 2015/2., 8–14.

2. Az alkalmazott elméleti keretrendszer vázlata, alkalmazhatósága az új demokráciákban

2.1. A prezidencializálódás fogalma, a jelenség lényege

A prezidencializálódás jelenségére a következő definíciót alkották: „a parlamenti rendszerek működési logikájukban az elnöki rendszerekre kezdenek hasonlítani, az alkotmányos berendezkedés, a kormányforma megváltozása nélkül”.⁷

A fogalom a végrehajtó hatalom első emberének kiemelkedését jelenti, ő kerül a kvázi-elnöki pozícióba.

Ez a tendencia a nem-elnöki rendszereket érinti, parlamentáris, illetve félelnökinek tekinthető rendszerekben figyelhető meg. A prezidencializálódás alanya a végrehajtó hatalom feje, ez a folyamat parlamenti rendszerekben egyértelműen a miniszterelnök/kormányfő szerepének növekedését jelenti. Utóbbi szereplő a parlamentarizmus logikája szerint a (rendszerint legnagyobb) kormánypárt vezetője is, így hatalmának növekedése a párton belüli pozícióját is érinti.

A prezidencializálódás folyamata elmozdulásként értelmezhető a klasszikus pártelvű kormányzástól, az egyszemélyi hatalomgyakorlás irányába.

Richard Katz a pártelvű kormányzás három alapvető ismervét sorolja föl. Az első szerint pártok részvételével történő, versengő választások eredményei nyomán alakulnak meg a kormányok.⁸ A második ismerv, hogy a kormányzat közpolitikai programja a párt(ok)ban megszülető közpolitikai program(ok) alapján születik meg.⁹ A harmadik ismerv szerint a kormányzati pozíciókba a személyek a kormányban szereplő párt(ok)on keresztül kerülnek.¹⁰

Ez a Nyugat-Európában legalább a hatvanas évekig jellemzőnek tekinthető metódus változik meg országtól függően kisebb-nagyobb mértékben a végrehajtó hatalom prezidencializációja során.

A prezidencializálódás folyamán az elnöki rendszerek három – parlamentarizmustól egyébként idegen – ismérve érvényesül a működési metódusban a nem-elnöki rendszerekben:

- (1) A végrehajtó hatalom független a törvényhozástól,¹¹

⁷ Thomas POGUNTKE – Paul WEBB: „*The Presidentialization of Politics in Democratic Societies – A Framework for Analysis*” in Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford University Press, 2005). 5.

⁸ Idézi Paul WEBB – Thomas POGUNTKE: *Presidentialization, Party Government and Democratic Theory* (Paper presented to ECPR Workshop on Democracy & Political Parties, Granada, Spain 15–19 April 2005). 7.

⁹ Idézi WEBB – POGUNTKE (8. l.) 7.

¹⁰ Idézi WEBB – POGUNTKE (8. l.) 8.

¹¹ POGUNTKE – WEBB (7. l.) 2.

(2) A végrehajtó hatalom fejét a nép közvetlenül¹² választja,¹³

(3) A végrehajtó hatalom feje egyszemélyi felelősséggel tartozik, nincs kolleghiális alapon működő végrehajtó szerv.¹⁴

A prezidencializálódás itt kifejtett tendenciája egyik ismérv tekintetében sem jelenti a közjogi viszonyok megváltozását. Az első ismérv a kormány törvényhozáshoz való autonómiájának növekedésében érvényesül. A második indikátor felé való elmozdulás a választási kampányok perszonalizálódása és a pártvezetők kiemelkedése során manifesztálódik, a harmadik jellegzetesség pedig a kormányfő kormányon belüli kiemelkedésével jelentkezik a parlamenti rendszerekben.

Összességében a (párt)vezetők döntési szerepe nő, a párt mint kollektív aktor szerepe csökken.

2.2. A prezidencializálódás dimenziói, a vizsgálatokra alkalmazható indikátorok

Poguntke és Webb a prezidencializálódás három dimenzióját különíti el: Az intézményes szférát, a párton/pártokon belüli szférát, valamint a választási arénát.

A három csoportban az alábbiak a legfontosabb indikátorok, melyek mentén az országtanulmányok készítői vizsgálták a prezidencializálódás tendenciáit.¹⁵

Az első csoportba a kormányzati szférát érintő (eredeti) indikátorok tartoznak, ezek hatásának elemzése az intézményrendszer vizsgálatával történhet.¹⁶

- A kormányzati erőforrások a kormányfő kezében koncentrálnak.

- Integrálódik a kormányzati kommunikáció szervezetrendszere, ez pedig a kormányfőhöz közeli szervezetbe kerül.

- Koncentrálnak a közpolitikák koordinációja, szintén a kormányfőhöz kapcsolódó szervezetben.

- A kormányzati kommunikációban kifejezett szerepet kap a kormányfő, ennek elemeként az ő konkrét személyes népszerűségét is, az egész kormánytól/kormánypárttól függetlenül mérik.

- A miniszterek között megnő a pártonkívüliek, vagy csekély pártháttérrel rendelkezők súlya.

- Gyakoriak a kormányátalakítások, a kormányfő állandósága mellett. Így nem is tudnak a miniszterek érdemben beágyazódni hivatalukba.

¹² Itt az amerikai elektori rendszer is közvetlen választásnak számít, hiszen egy előre meghatározott módszer szerint a választók akarata eredményesül a végrehajtó hatalom fejének megválasztásakor.

¹³ POGUNTKE – WEBB (7. l.). 2.

¹⁴ POGUNTKE – WEBB (7. l.). 3.

¹⁵ Kvalitatív vizsgálatok lévén az országtanulmányok szerzői nem szigorúan, pontról pontra követték az összes itt felsorolt indikátort, hanem az országok jellegzetességeinek megfelelően mindenütt az adekvátan tekinthető viszonyrendszereket vizsgálták.

¹⁶ POGUNTKE – WEBB (7. l.). 19.

- A kormányfő személyesen kontrollálja a döntéshozatali folyamatot.
- A második indikátorcsoport a kormányfő mint pártvezető kiemelkedését érinti.¹⁷
 - A pártszabályzatban olyan változások történnek, amelyek a pártvezetés kezébe erősebb formális hatalmat adnak.
 - A párt vezetőjének személyes szerepe saját hivatalán keresztül megnő.
 - A programalkotásban a vezető egyre nagyobb autonómiát élvez.
 - A pártok középszintű vezetése egyre inkább kikerül a döntések befolyásolásának lehetőségéből, a pártvezetők közvetlenül a tagsághoz fordulnak.¹⁸
 - A pártvezér személyes mandátumra tesz szert, személyes kiválasztási folyamat nyomán, kevésbé a párton belüli szenioritás („szamárlétra”) elve érvényesül.
 - A pártvezér közvetlen, párttagság általi választása.
- A harmadik indikátorcsoport a választási aréna átalakulását mutatja.¹⁹
 - A média figyelme a pártokról, sokkal inkább a vezérek, csúcsteljesítmények felé fordul.
 - A pártok kampánya a vezetőt, a jelöltet helyezi középpontba, a pártidentitás helyett.
 - A választói viselkedés is a jelöltre koncentrál, a választók döntését a jelöltbe vetett bizalom jobban befolyásolja, mint a párttal való azonosulás.

2.3. A prezidencializálódás okai

Négy nagyobb okrendszer vezetett a nyugati demokráciákban a végrehajtó hatalom prezidencializálódásához.

Egyrészt, változott a tömegkommunikáció szervezete és működése.²⁰ A korábban pártokhoz kötődő sajtó, és a pártok közvetlen, tagságot és választókat elérő csatornái helyett a televízió (majd később természetesen az internet, és a legújabb tömegkommunikációs eszközök) lett a kommunikáció elsődleges ágense. Utóbbi (és a későbbi csatornák) természeténél fogva a személyekre, személyiségekre koncentráltak a szervezetek, mozgalmak helyett.

¹⁷ POGUNTKE – WEBB (7. l.) 20.

¹⁸ Mair paradoxonának [ld. WEBB – POGUNTKE (8. l.) 15.] nevezzük azt a jelenséget, melynek során az elvileg a párton belüli demokráciát növelni kívánó működésmód kifejezetten az elitizmust erősíti. Mair szerint a pártok középszintű vezetőinek „bypass” jellegű kiváltása a pártvezetők pozícióját erősíti, hiszen az egyszerű, alsó szintű párttagság egyszerűen nem rendelkezik a döntéseket érdemben befolyásoló ismeretekkel és erőforrásokkal, sokkal inkább a karizmatikus vezetők döntéseit legitimálja.

¹⁹ POGUNTKE – WEBB (7. l.) 20.

²⁰ POGUNTKE – WEBB (7. l.) 14–15.

Nemzetköziesedett a politika²¹. Ez a tendencia különösen az Európai Unió országaira jellemző, hiszen itt rendszeresek a kormányközi egyeztetések. Utóbbiak, ahogy általában a nemzetközi találkozók, értelemszerűen a végrehajtó hatalom fejét mint tárgyalót és döntéshozót emelik ki, szemben a kollektív döntéshozatali formákkal.

Erodálódtak a társadalmi törésvonalak, hatásuk csökkent a pártrendszerre nézve.²² Míg az 1960-as évekig nyugaton a '20-as évek törésvonalai határozták meg a pártpolitikai viszonyokat („befagyási hipotézis”), hatásuk lényegesen megváltozott a '70-es évektől. Elmondhatjuk, hogy a párt-társadalmi kapcsolatok lazábbak lettek, a távolságok megnőttek, a szavazóknak új motivációi lettek a pártválasztás során. A tömegpártok néppártokká, illetve „catch all” pártokká alakultak, elszakadtak konkrét társadalmi gyökereiktől.²³

A pártok szerepének átalakulása más aspektusból is jelentős volt. Míg a klasszikus tömegpártok alapvetően a széles, nagy létszámú tagságra támaszkodtak (mind aktivista-munka, mind a tagdíjakon keresztül a pártok finanszírozása terén), a pártok állami támogatása megjelenésével függetlenek lettek a tagságtól, inkább az állammal léptek szimbiózisba. (Katz és Mair ezt a jelenséget illették a kartellpárt kifejezéssel.)²⁴

A munkáspártok esetében mindez a jelenség együtt járt a szakszervezetekkel való hagyományosan szoros kapcsolat fellazulásával, utóbbiaktól való függetlenedéssel.

Az állam növekedése, komplexebbé válása:²⁵ az állam szerepének és feladatainak egyre komplexebbé válása az intézmények számának növekedését és differencializálódását eredményezi. Egyrészt, az intézményrendszer koordinációjának igénye megerősíti a központi szereplő, a végrehajtó hatalom vezetőjének szerepét. Másrészt, a differencializálódással megnő a kormányfő-szakminiszter bilaterális érintkezések szerepe, szemben a korábban meghatározó kollektív döntéshozatallal.

2.4. A modell továbbfejlesztése

A Poguntke és Webb által felkért országspecialisták az összefoglaló-bevezető tanulmányban lefektetett (és általunk is bemutatott) indikátorok segítségével vizsgálták az egyes rendszereket. A kvalitatív elemzés, és a szigorú módszer-

²¹ POGUNTKE – WEBB (7. l.) 13.

²² POGUNTKE – WEBB (7. l.) 15.

²³ A pártok szerepének átalakulásáról lásd pl. Richard Gunther– Larry Diamond: „Types and Functions of Parties” in Larry Diamond – Richard Gunther (szerk.): *Political Parties and Democracy* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press 2001).

²⁴ Richard KATZ – Peter MAIR: „Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of Cartel Party” *Party Politics* 1995/1. (magyarul megjelent: *Politikatudományi Szemle* 2001/3., 131–156.)

²⁵ POGUNTKE – WEBB (7. l.) 14.

tani keret hiánya indukálta a kritikákat például Karvonen²⁶ részéről. A mű szerzői az egyes országok közötti eltérésekkel magyarázták a módszerválasztást, megvédvén munkájukat.²⁷ Tagadhatatlan, a különböző jogi és politikai környezetek miatt még a hasonló kategóriába sorolt országok között is lehetnek eltérések, a változások dinamikája pedig az egyes országokon belüli kontextusban értelmezhető.

Részben a Poguntke-Webb kötetet ért kritikák indukálták a Persson-Hermannsson szerzőpárost, az indikátorok finomítására. Jelen elemzés az intézményi szférát az ő kategória-rendszerük alkalmazásával vizsgálja.

Persson és Hermannsson a prezidencializálódás intézményrendszeren belüli manifesztálódását két további dimenzióra bontják. Egyrészt, a kormány-törvényhozás viszonyrendszert vizsgálják. Itt a prezidencializálódást a kormány, törvényhozáshoz (amelynek egyébként felelős) viszonyított autonómiájának növekedéseként értelmezik. A prezidencializálódás másik intézményes dimenziója a kormányfő, a kormányhoz mint testülethez viszonyított hatalmának növekedése. Az alábbi két táblázat foglalja össze ezeket a dimenziókat.

Erős parlament	Erős kormány
Pozitív parlamentarizmus	Konstruktív bizalmatlansági indítvány
Miniszterek parlamenti háttere	Parlamentfelosztási jog
Kétkamarás törvényhozás	Blokkszavazás
Parlamenti ellenőrző intézmények	Egypárti kormányzat
Kisebbségi kormányzás	Kormányzat adminisztratív forrásai

Erős kormányfő	Erős miniszterek
Egypárti kormány	Miniszterek parlamenti háttérrel
Miniszterek növekvő száma	Miniszterek politikai tapasztalata
Miniszterelnöki hivatal súlya	Miniszterek pártbeli súlya
Tapasztalt kormányfő	Kormányfő kinevezési hatalmának korlátai
Gyakori átszervezés	

28

²⁶ KARVONEN (1. lj.) 33–34.

²⁷ Paul WEBB – Thomas POGUNTKE – Robin KOLODNY: *The Presidentialization of Party Leadership? Evaluating Party Leadership and Party Government in the Democratic World* (Paper presented to Annual Meeting of the American Political Science Association, 1–4 September 2011) 23.

²⁸ A táblázatok forrása: Thomas PERSSON – Jörgen HERMANSSON: *The „presidentialisation” thesis revisited: Lessons from the Swedish case* (Paper for presentation at the workshop „The importance of Constitutions”, Istanbul, October 23–25), a szerző saját fordítása

2.5. A Poguntke-Webb modell alkalmazhatósága Kelet-Közép-Európában

Kelet-Közép Európában komoly hagyománya van az első számú vezető kiemelkedésének, régiókban különösen jellemző volt már a két világháború közötti időszakban is a vezető személyiségek dominanciája, ezen vezetők kultusza.²⁹ A történelmi hagyományok miatt tehát komoly esély mutatkozik arra, hogy a prezidencializációs tendenciák itt is érvényesüljenek, fontos tehát felderíteni, milyen módon alkalmazható a nyugati rendszerekre létrehozott modell.

Mint bármilyen elméleti keretrendszer alkalmazása esetén, itt is szükséges megvizsgálni, mit jelenthet az a különbség, ami az „új demokráciák” politikai rendszerei és a régi demokráciák között jelentkezik.

Mindhárom fentebb bemutatott dimenzió kapcsán jelentkeznek olyan különbségek, amelyek a „vegytiszta” eredeti módszer alkalmazását korlátozzák.

Egyrészt, a kelet-közép európai régióban nem beszélhetünk olyan stabil és konszolidált pártrendszerekről, amelyek nyugaton (a könyvben feldolgozott példák esetében is) megszokottak, az itteni pártrendszerek sokkal instabilabbak, változékonyabbak. Nem beszélhetünk olyan klasszikus tömegpártok-domináns rendszerről, mint amilyenek a kötetben kiindulópontként szerepelnek, régiókban a legtöbb párt eleve „catch all” szereplőként jelentkezett.

A politikai rendszerek átalakulása során viszonylag rövid idő alatt jöttek létre az intézményes keretek, amelyek az első dimenzióval kapcsolatban felmerülő jellegzetességeket mutatják, nem kis részben akár régi, nyugati demokráciák tapasztalatainak felhasználásával.

A választási arénát befolyásoló tömegkommunikációs viszonyok (pl. televízió megjelenése) a többpárti demokrácia beköszöntekor már eleve olyan környezetet teremtettek, amelyek kedveztek a személyiségek feltűnésének.

Ennek eredményeként már csak történelmi okok miatt sem jöhetett létre az az ideáltipikus modell, amely a Poguntke-Webb keretrendszerben a Katz-féle „klasszikus pártelvű demokráciaként” szerepel. Ennek következtében, valamint a vizsgálható korszak rövidebb volta miatt jóval kevésbé helyezhető a hangsúly a változásra, mint a német-brit szerzőpáros esetében. Ezen országok esetében az vizsgálható, mennyire tekinthető egy adott kormányzat működése „elnökinek” a fentebb kifejtetteknek megfelelően.

²⁹ Erről részletesebben ld: TURBUCZ Dávid: *A Horthy-kultusz 1919–1944* (Budapest: MTA BTK Történettudományi Intézet 2016) 33–52.

3. A végrehajtó hatalom prezidencializációja Magyarországon

A rendszerváltozást megelőző államszocialista rendszerben értelemszerűen nem lehetett a pártalapú kormányzatra vonatkozó, három, fentebb felsorolt Katz-i feltételnek megfelelő rendszerről beszélni. 1989–90-ben tehát újonnan jött létre egy modell, mind a kormányzat, mind a törvényhozás-végrehajtás, mind a pártok politikai szerepe szempontjából, a (párt)politika pedig már egy eleve mediatizált térben jelent meg.

Az alábbiakban alapvetően két szféra kerül bemutatásra az elméleti bevezetőben felvázoltak közül. Jóllehet egyértelműen bizonyítható, hogy a választási arénában is kifejezetten kiemelt a pártvezetők (vagy kormányfőjelöltek) szerepe, különösen a 2002-es,³⁰ illetve a 2006-os³¹ választások után, ezen dolgozatban a kormányzati intézményrendszerben történt változásokat, Orbán Viktor pártelnök-miniszterelnök párton belül elfoglalt pozícióját mutatjuk be, illetve, hogy milyen kölcsönhatásban volt egymással e két folyamat.

3.1. Intézményes szféra

A lazább, kvalitatív módszert alkalmazó keretrendszerből következően nem minden indikátor szerepe azonos súlyú, illetve ez a súly országoként is változhat. A svéd szerzők tanulmányában kifejtett indikátorok csoportosíthatók aszerint, hogy (1) formálisan is megerősítik a prezidencializáció folyamatát Magyarországon; (2) formálisan ugyan ellentmondanak a prezidencializációs tendenciának, a gyakorlati érvényesülés során mégis a prezidencializáció folyamatát erősítik meg; (3) más intézményes okok miatt lényegében irrelevánsak a magyarországi viszonyok elemzése során. Ezt azért fontos kiemelni, mert kifejezetten a 2010 utáni hatalmi-kormányzati viszonyokban jelentek meg olyan elemek, amelyek formálisan a törvényhozáshoz képest gyengébb kormányt, vagy kormányon belüli gyengébb kormányfőt mutatnának, a tényleges működésükben azonban ellentmondanak ennek, sőt, a gyakorlatban kifejezetten a centralizált hatalomgyakorlás eszközeként funkcionáltak.

³⁰ Kiss Balázs: „Kampány és tabloidizáció” in SÁRKÓZY Erika – SCHLEICHER Nóra (szerk.): *Kampánykommunikáció* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2003) 9–40.

³¹ STUMPF István: „A szavazói preferenciák stabilizálódása a 2006. évi parlamenti választásokon” in STUMPF István: *Az országház kapujában* (Budapest: Századvég 2007) 151.

3.1.1. Törvényhozás-végrehajtás viszonyrendszer

A kormány-parlament viszonyrendszer leginkább meghatározó intézményi eleme a konstruktív bizalmatlansági indítvány.³² Ez nemcsak, hogy rögzítette a kormányfő kiemelt helyzetét, hanem a pártrendszer blokkosodásával³³ kölcsönhatásban³⁴ rendkívüli kormányzati stabilitást biztosított.

1990 tavaszán-nyarán, az Antall-Tölgyessy paktum alapján lett bevezetve – a magyar közjogi hagyományoknak megfelelő – kancellári modell. Ezt követően a miniszterelnöknek lényegében szabad keze lett a kormánytagok kiválasztásában, ezt a hatalmát csak (informális) befolyásának mértéke korlátozta. Ezért tehát már a rendszerváltozáskor beépült a rendszerbe a prezidencializálódás egyik legfontosabb előfeltétele.

A törvényhozás-végrehajtás viszonyrendszerben formálisan a prezidencializációval és erős végrehajtó hatalommal szemben ható eszköz a frakción keresztül történő kormányzás.³⁵ A frakció általi kormányzás – ami csak megbízhatóan működő kormánypárti frakció(k) léte mellett alkalmazható – egyfajta bypass-t jelent(ett), mivel ezáltal megkerülhető volt az egyébként kötelező közigazgatási egyeztetési folyamat. Az egyéni képviselői indítványok a törvényhozáson belül elvileg a leginkább „szűrt” törvénykezdeményezési eszközök, hiszen ezeket csak az illetékes (a parlament működéséből fakadóan kormánypárti többségű) bizottság jóváhagyásával lehet a plénum elé terjeszteni. A fegyelmezett kormánypárti frakciók azonban ezt az „akadályt” könnyen átugorhatóvá teszik, innentől fogva viszont a közigazgatás semmilyen kontrollt nem gyakorol sorsuk fölött.

Míg elvileg a képviselői indítványok dominanciája formailag a törvényhozás szupremáciáját jelentené és gyenge végrehajtó hatalmat, a valóságban 2010 után ez pont ellenkező hatású volt, a központi pártérdek akadálymentesebb érvényesülését eredményezte.³⁶ A teljesség igénye nélkül többek között az olyan jelentős törvényeket is egyéni képviselői indítványra alkották meg, mint a kormánystruktúráról szóló törvény, választójogi törvény, a választási eljárási törvény, vagy az Alkotmány, illetve az Alaptörvény többszöri módosításai.³⁷

³² STUMPF (6. lj.) 11.

³³ ENYEDI Zsolt – CASAL-BÉRTOA, Fernando: „Pártverseny-mintázatok és blokk-politika Kelet-Közép Európában” *Politikatudományi Szemle* 2010/1. 19.

³⁴ A konstruktív bizalmatlansági indítvány azt eredményezte, hogy csak blokkon belül történhetett kormányfőcsere, lényegében az aktuálisan kormányzó párt(ok) akarata is szükséges volt hozzá.

³⁵ MÜLLER György megállapítása szerint 2010 után 30–40% között váltakozott az egyéni képviselői indítványokként benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok aránya.

³⁶ MÜLLER György: Kormányzati viszonyok a második féldőben (2012–2014) *jesz.ajk.elte.hu/muller58.pdf* 16.

³⁷ Forrás: Az Országgyűlés honlapja (www.parlament.hu).

Magyarországon pozitív parlamentarizmus működik, azaz a kormány megalakulásához minden esetben szükséges parlamenti investitúra. Mivel azonban a többségi elemet is tartalmazó vegyes választási rendszer működött és működik Magyarországon (a többségi jelleg erősödött is 2014-től), ezért könnyűszerrel tudtak egymáshoz közel álló, egy blokkba tartozó formációk parlamenti többségi koalíciót kötni, így a kormány relatív ereje a kormánypártokon és a koalíción belüli erőviszonyokon múltott.

A kormánytagok parlamenti tagsága kapcsán lényegében nincs szabályozás, sem nem kötelező, sem nem tiltott, hogy a kormánytagok egyszerre képviselők legyenek. Mivel a kormányalakítás a miniszterelnök diszkrecionális jogköre, ezért e téren szabad döntéshozatalában legfeljebb politikai befolyásának határai jelentenek korlátot.³⁸ A 2010 utáni korszakban a kormánypárti frakciók összetételét ráadásul lényegében a párt elnöke és elnöksége határozza meg (a párton belüli döntéshozatali szabályokat lásd lentebb). Ez utóbbi két indikátor tehát lényegében irreleváns a magyarországi kormányzati szféra működése szempontjából.

3.1.2. Kormányon belüli viszonyok

3.1.2.1. A miniszterelnöki pozíció alkotmányos kiemelkedése

A kormányon belüli viszonyrendszer kapcsán mindenképpen elsőként tárgyalandó a kormányfő alkotmányban, illetve törvényekben rögzített pozíciója.

A kormányfő kormányon belüli kiemelt szerepét már 2006-ban, a II. Gyurcsány-kormány hivatalba lépése előtt kodifikálta az ún. „státustörvény”, azaz a *2006. évi LVII. törvény*. Ez fontos alapelveket rögzített Magyarország kormányzása kapcsán. A kortársak a miniszteri rezort csonkításaként értékelték a 14. § (1) bekezdés és 28. § rendelkezéseit (melyek alapján a miniszterelnök határozza meg a kormány politikájának általános irányát, amelyen keretek között a miniszter vezeti a minisztériumot, továbbá ekkor kap utasítási jogot), azonban azt is elmondhatjuk, hogy lényegében csak a már addig is többé-kevésbé meglévő gyakorlatot rögzítette, immáron törvényi szinten.³⁹

Lényegében a rendszerváltozás óta fennálló, a státustörvény által pedig megerősített állapotot rögzítette az Alaptörvény is, amely 18. cikkében kimondja, hogy

„18. cikk

(1) A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját.

³⁸ STUMPF (6. l.) 10.

³⁹ MÜLLER György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon* Antalltól Gyurcsányig (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2008) 184.

(2) A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.

[...]

(4) A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek. A Kormány tagja részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein. Az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság az ülésén való megjelenésre kötelezheti a Kormány tagját.[...]⁴⁰

Az Alaptörvény ezen rendelkezése lényegében a parlamentáris rendszerekben lehetséges legnagyobb formális hatalmat helyezte a kormányfő kezébe.

2010 után, mivel koalíciós kényszer nem állt fenn (és az ellenzéki pártok sem rendelkeztek vétőpotenciállal), lényegében a kormánypárt, és annak vezetője⁴¹ saját maga határozhatott a kívánatosnak tartott kormányzati szerkezetről. A kormánypárti frakció(k) végrehajtó jellegű szerepfelfogása⁴² informálisan mindenképpen a végrehajtó hatalom és annak feje felé tolta el a törvényhozás-végrehajtás hatalmi egyensúlyt. Utóbbi már átvezet a következő fejezetben tárgyalandó témára, a pártelnök párton belüli hatalmára.

3.1.2.2. Kormányzati koordinációért felelős szervezetek, ezek változása

A kormány belső működése tekintetében az egyes miniszterek relatív súlyán felül meghatározó a kormányzati koordinációért felelős szerv helyzete a kormányzaton belül. 1990 és 2010 között folyamatosan (bár eltérő súllyal és szerepfelfogásokkal) Miniszterelnöki Hivatalról beszélünk, 2010 után azonban többször is változott a kormányzati koordinációért felelős hivatalok, minisztériumok, államtitkárok és miniszterek szerepe.

A folyamatos átszervezéseket és a korszakon belül elkülöníthető szakaszokat dolgozta fel Franczel Richárd tanulmánya.⁴³ Az ő értékeléséhez hasonlóan különítjük el mi is az egyes alszakaszokat, a következőknek megfelelően: 2010-12; 2012-14; 2014-15; 2015-16, majd 2016-tól napjainkig. A főbb változások az alábbiak voltak: 2012 nyarán a politikai koordináció a Miniszterelnökségbe kerül, a korábban politikai és közigazgatási koordinációs feladatokat is ellátó Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) ettől kezdve „csak” a közigazgatási egyeztetésekért felel.⁴⁴ A KIM a ciklusváltáskor megszűnt, ekkor is-

⁴⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 18. cikk.

⁴¹ LÁZÁR János, a Fidesz-frakció vezetőjeként adott első lapinterjújában úgy fogalmazott, „ez Orbán Viktor frakciója”, jelezve a pártelnöki autoritás mértékét. Heti Válasz 2010. május 6.

⁴² Ld. SÁRKÖZY Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás – Avagy gólerős csatár a mély talajú pályán* (Budapest: Park 2014) 179.

⁴³ FRANCZEL Richárd: „A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010–2016 között” *Kodifikáció és közigazgatás* 2016/2. 26–46.

⁴⁴ MÜLLER (36. l.) 4.

mét egy helyre került a politikai és közigazgatási koordináció, illetve ekkor lett a Miniszterelnökség több kulcsporfóliót magába is olvasztó „superminisztérium.”⁴⁵ 2015-ben jött létre az önálló Miniszterelnöki Kabinetiroda⁴⁶, elvileg ekkor leválasztották a politikai koordinációt, illetve a kormányzati kommunikációt az újonnan létrehozott szervezetbe.⁴⁷ 2016 nyarán két kabinetet (stratégiai és gazdasági) szerveztek meg,⁴⁸ a kormányzati döntéshozatal felgyorsítása és hatékonnyá tétele érdekében.

Az átszervezések egy lehetséges oka (párt)politikai természetű. Jóllehet a Fidesz-MPSZ alapvetően centralizált és hierarchikus párt, egy kormányzati koordinációért felelős személy (miniszter, államtitkár, frakcióvezető) komoly befolyásra tehet szert. Ennek ellensúlyozására alkalmas a gyakori átszervezések rendszere, továbbá ilyen esetben a több „erős ember” kiegyensúlyozza egymást, egyikük sem tud a kormányfővel rivális hatalmat kiépíteni.

A kormányzati koordináció mellett – főként a jelenlegi mediatizált világban – fontos szerepet tölt be a kormányzati kommunikáció. Az elméleti részben bemutatott megközelítés szerint minél centralizáltabb a kormányzati kommunikáció, szervezetileg pedig minél közelebb van a miniszterelnökhöz, az annál inkább erősíti a prezidencialisizálódás tendenciáját. Franczel 2010-14-es ciklusra vonatkoztatott megállapítása szerint, noha többször is változott a kormányzati kommunikáció szervezeti felépítése (amely változások jórészt egybeestek a koordináció váltoásaival), összességében végig megfelelt a centralizált, összkormányzati szempontokat figyelembe vevő jellege.⁴⁹

3.1.2.3. Integrált minisztériumok

Az eredeti Poguntke-Webb (és Persson-Hermannsson) modellben a kevés kormánytag elvileg gyengébb kormányfőt és erősebb minisztereket feltételez. A második, illetve harmadik Orbán-kormányokban meglévő integrált minisztériumok azonban pontosan a kormányzati centralizáció szerepét erősítik.

⁴⁵ Ld. a Kormány statútumát [a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet]

⁴⁶ 1990–2006 és 2008–10 között a Miniszterelnöki Hivatalban működött a kormányfői kabinet, 2006–2008, illetve 2010–15 között nem működött miniszterelnöki kabinet.

⁴⁷ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXLVIII. törvény

⁴⁸ A Kormány 215/2016. (VII. 21.) Korm. rendelete a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet módosításáról; ill. A Kormány ügyrendjéről szóló 1399/2016. (VII. 21.) Korm. határozata a 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat módosításáról és a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságról szóló 1013/2016. (I. 20.) Korm. határozat hatályon kívül helyezéséről (forrás: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK16109.pdf)

⁴⁹ FRANCZEL Richárd: „Kormányzati döntéshozatal 2010–14 között” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/I.

Az új, integrált minisztériumi struktúrában olyan területek redukálódtak államtitkári szintre, amelyek korábban önálló minisztériumi szinten voltak képviselve (pl. oktatás, egészségügy). Mindössze a klasszikus tárcának tekinthető belügy, külügy, honvédelem, illetve 2014 után az igazságügy jutott önálló miniszteri ranghoz, egyúttal a területet irányító személy a kormányban mint testületben való tagsághoz.

Az integrált minisztériumokban a miniszterek nem saját szakterületeik lobbistájaként működnek, hanem egyfajta kapuőrként, akik már kiérlelt döntéseket tudnak a kormány plénuma elé vinni, illetve feladatuk, hogy a „junior miniszterként” funkcionáló államtitkárok tevékenységét koordinálják.⁵⁰ Az integrált minisztériumok létrehozásának nyilvánvaló célja volt az egységesebb kormányzati politika alakításának igénye.⁵¹ A kormánytagok listájának összeállítása kapcsán állapította meg Sárközy Tamás, hogy a miniszteri posztra kerülő személyek szocializációs és pártbeli háttérükből fakadóan kifejezetten a kitűzött cél, a centralizált és egységesebb működés elősegítői lehetnek, a központi akarat végrehajtói, semmint a miniszterelnöki hatalom elensúlyai a kormányon belül.⁵²

Míg a miniszterek száma valóban csökkent a korábbiakhoz képest,⁵³ a „politikai”⁵⁴ államtitkárokra ez már egyáltalán nem igaz. Míg a 2010 előtti időszakban a Medgyessy-kormány, illetve Gyurcsány Ferenc első kormánya idején volt a legtöbb politikai államtitkár (26), 2010 után a II. Orbán-kormányban 33–39 között váltakozott a számuk, a III. Orbán-kormányban 45 és 47 között (jelenleg – 2017 ősze – 46 ilyen államtitkár van hivatalban).⁵⁵ Mivel az államtitkárok a jelenlegi kormánystruktúrában kvázi tárcavezetők, ezért a gyakorlatban a szakterületért felelős politikusok száma jelentősen megnövekedett, ami az eredeti modellben is a kormányfői hatalom erősödését mutatja.

A II. és III. Orbán-kormányok esetében nem beszélhetünk gyakori minisztercserékről, azonban az államtitkári karban történő gyakori személycserék, illetve a kormányzati koordináció (és kommunikáció) intézményrendszerének folyamatos átszervezése hasonló hatással bír a kormányzat működésére, és mint leginkább állandó szereplő, a kormányfő helyzetére. A III. Orbán-kormányra jellemző az újabb miniszteri pozíciók megjelenése. 2017

⁵⁰ MÜLLER György: „A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben” *Közjogi Szemle* 2010/3. 15.

⁵¹ MÜLLER (50. l.) 15.

⁵² SÁRKÖZY (42. l.) 179–193.

⁵³ A legkevesebb kormánytag 2010 előtt a II. Gyurcsány-kormány megalakulásakor volt (13), a 2010 utáni időszakban ezt a számot 2017 tavaszán éri el a kormánylétszám, majd ősszel haladja meg (a harmadik tárca nélküli miniszter kinevezésekor).

⁵⁴ „Politikai” államtitkár alatt azokat értjük, akik nem közigazgatási államtitkárok, mandátumuk a kormányéhoz kötött. 2006 előtt ők hivatalosan is politikai államtitkárok voltak, 2006–10 között jelző nélküli államtitkárok, a 2010 utáni korszakban pedig a nem közigazgatási államtitkárokat számítjuk ide.

⁵⁵ Az összes számítás saját, az adatok forrásai az Országgyűlés honlapja, a Kormány honlapja, illetve Magyarország Politikai Évkönyvei.

szeptemberére a kezdeti 11 kormánytag után már 14 főre növekszik a létszám. A növekmény oka ráadásul nem „klasszikus” tárcák kiválása az integrált struktúrából, hanem a már említett Kabinetiroda létrehozása, illetve tárca nélküli pozíciók alakítása, amelynek alapvetően taktikai-pártpolitikai oka van, ezek a pozíciók, illetve a kinevezett személyek eszközök a pártelnök-kormányfő kezében.

A pártelnök-kormányfő kiemelkedő hatalmi pozícióját mutatja az a kormányzatot és a pártszférát is érintő informális szabály, hogy kormánytag (azaz miniszter, államtitkárokra ez nem vonatkozik), illetve a Fidesz elnökségének tagja egyszerre nem lehet ugyanazon személy⁵⁶. (Értelemszerűen ez nem vonatkozik a miniszterelnökre, aki egyszerre vezeti mindkét testületet.) Ez önmagában korlátozza a miniszterek pártbeli súlyát.

Főként a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a kormányfő kormányon belül – immáron alkotmányi szinten is – kiemelt szerepe következtében megállapíthatjuk, hogy a magyar kormányzati rendszer intézményi viszonyai jelentős feltételeket biztosítottak és biztosítanak egy erős, elnöki jellegű kormányfői pozíció létrejöttéhez. A szervezetalakítási szabályok miatt ez a pozíció azonban függ a törvényhozás, illetve annak (bizonyos esetekben minősített) többségének támogatásától. A kvázi „elnöki” hatalom kialakulásának feltétele tehát a törvényhozási frakció, illetve a kormánypárt dominálása, ez pedig alapvetően a keretrendszer második dimenziójától, a (kormány)párton belüli vezetői szerep lehetőségeitől függ. Mindez pedig aláhúzza a következő fejezetben tárgyalásra kerülő témakör jelentőségét.

3.2. A pártvezér kiemelkedése a párton belül

1989–90 után „lebegő pártrendszer” jött létre Magyarországon, melynek lényege az volt, hogy a pártokat az értelmiségi-politikai elit közti konfliktusok hozták létre, mély társadalmi gyökerük nem volt, ez pedig azt is jelentette, hogy a pártok és társadalom között egy szakadék tátongott.⁵⁷ Ebben a környezetben értelemszerűen nem tudtak tömegpártok kialakulni, hanem kezdettől fogva „catch all” pártok dominálták a magyar politikai szférát. Ezek azonban nem korábbi tömegpártok, illetve néppártok metamorfózisai voltak, hanem általában egy-egy elitcsoport köré szerveződő tömörülésből nőttek ki.⁵⁸ A pártoknak így az alapvető funkcióikban is eltérés mutatkozott, nyugati „testvéreikhez” képest. Ez azt is jelentette, hogy a pártelitek már a kezdetektől fogva komolyabb befolyással bírtak a pártok politikájára.

⁵⁶ A hír forrása: index.hu/belfold/2013/05/29/lazar_lehet_a_fidesz_uj_alelnoke/

⁵⁷ BIHARI Mihály: *Magyar politika 1944–2004 – Politikai és hatalmi viszonyok* (Budapest: Osiris 2005). 445.

⁵⁸ STUMPF (31. lj.) 145.

3.2.1. A Fidesz centralizált működése, a pártelnök autoritása

A 2010 utáni időszakban a kormánypárti frakciók olajozott és centralizált működése feltételezte a párton belüli feltétlen autoritás meglétét. A már idézett Sárközy Tamás világít rá, hogy a pártszervezet centralizált és felülről szervezett, funkciója lényegében a választásokra és egyéb akciókra való mozgósítás.⁵⁹

Mivel a rendszerváltozást követő időszak magyar pártjai közül egyetlen sem igazi tömegpártból transzformálódott át, ezért az összehasonlítás módszere is eltér. A jelenlegi kormánypárt struktúráját, illetve a pártvezető kiemelkedését a párt (szervezeti) történetének áttekintésével lehetséges vizsgálni.

Olyan pártról beszélünk ehelyütt, amelynek már a kezdetektől fogva ugyanaz a személy az első számú vezetője. Mégsem beszélhetünk kizárólag egyetlen személyiség köré szerveződött, azaz perszonalista pártról,⁶⁰ azonban tagadhatatlan az első számú vezető meghatározó befolyása a párt életében.⁶¹

Három, egymással össze is függő folyamat befolyásolta a Fidesz szervezetének alakulását, ezek kölcsönhatása eredményezte Orbán Viktor kiemelkedő tekintélyét és befolyását pártjában, illetve az egész magyarországi jobbközép szférában. Ezek az „eredeti” párt generációs jellege; a Fidesz betagozódása a politika blokk-szerkezetébe, blokk-vezetővé válása, blokkon belüli törpepártok integrálása; illetve a párt szervezetrendszerének evolúciója.

A FIDESZ egyik fő jellegzetessége volt a korszak elején a generációs jellege. A kilencvenes évek elején húszas-harmincas éveik fordulóján levő fiatalok képviselték a pártelitet. Ez a pártelit meglehetősen stabilnak bizonyult, ráadásul az életkori jellegzetességek miatt a párt későbbi történetében is az elit fluktuációja politikai okok miatt történhetett, nem pedig „természetes” generációs őrsváltás során. A viszonylag szűk, homogén, ráadásul közös szocializációs jellemzőkkel bíró pártelit meghatározó szerepe tehát adottnak volt tekinthető a párt teljes történetében.

A története kezdetén – igaz ez lényegében a szövetséggé válás előtti teljes korszakra – az egész magyarországi politikai palettán a Fidesz volt a legkevésbé szervezetre támaszkodó párt.⁶² Taglétszáma alacsony volt, vezetősége egy szűk elitből került ki.⁶³ Ez a szituáció kedvezett annak, hogy a későbbiekben egy felülről, hierarchikusan szervezett párt jöhessen létre. A párt elitje a politikai irány-

⁵⁹ SÁRKÖZY (42. l.) 180.

⁶⁰ A perszonalista pártokról, illetve a pártok vezetőjükhöz való viszonyáról lásd: Tatiana KOSTADINOVA – Barry LEVITT: „Toward a Theory of Personalist Parties: Concept Formation and Theory Building” *Politics & Policy* 2014/4. 490–512.

⁶¹ A KOSTADINOVA – LEVITT szerzőpáros munkája alapján leginkább „vezető-központú pártnak” tekinthető a Fidesz.

⁶² KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2003) 199.

⁶³ KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK (62. l.) 175–176.

vonulat tekintve 1994 óta⁶⁴ homogén,⁶⁵ ez a kör Orbán Viktor vezető szerepét egyértelműen elismerte már a szövetségge válást megelőző időszakban.

A Fidesz első számú vezetője 1990 óta Orbán Viktor. 1990–93 között frakcióvezetőként a párt egyetlen egyszemélyi vezetői pozícióját töltötte be, azóta pedig egy 2000–2003 közötti időszakot leszámítva folyamatosan a párt elnöke. Nevezett átmeneti időszakban is domináns szereplője volt a pártnak (2002 májusáig a jobb-közép kormány vezetőjeként), az elnöki pozíció átengedése tudatos, taktikai lépések következménye volt.

Az eredeti generációs mag korábbi jobboldali csoportok befogadásával/beolvadásával bővült eleinte, majd a kétezres évektől jelent meg a párt „utánpótlása”. A korábbi jobboldali csoportok befogadása úgy ment végbe, hogy lényegében a párt tényleges struktúráján belül⁶⁶ nem tudtak önálló entitásokként megjelenni, betagozódtak a „nagyobb” Fideszes rendszerbe.

A vizsgált időszakra, 2010-re a Fidesz sikerrel integrálta a kilencvenes évek három nagy jobb-közép pártjának (MDF, FKgP, KDNP) töredékeit, így ő maradt az egyetlen szereplő a jobb-közép politikai mezőben. A három párt esetében a Fideszhez csatlakozó csoportok voltak a szakadárak, az „anyapártok” azonban mindhárom esetben marginalizálódtak. A KDNP (1998) és az FKgP (2002) esetében ez gyorsan zajlott le, az MDF egy hosszabb, a Fidesszel ellenséges periódus után tűnt el 2010-ben.

2003, a szövetségge alakulás két okból hozott komoly szervezeti változást a Fideszben. Egyrészt ekkor teremtették meg a párt kiterjedt országos hálózatát, a tagok, illetve szimpatizánsok hálózatával profi pártszervezet alakult ki.⁶⁷ Másrészt, ekkor hozták létre a választókerületi rendszert, melynek során a párt alapvető szervezeti egysége a választókerület lett, annak vezetője pedig a választókerületi elnök. Utóbbi kinevezése kapcsán lényegében abszolút vétőjog illeti meg a pártelnököt,⁶⁸ így ez egy rendkívül centralizált pártszervezet létrejöttét eredményezte. A pártelnök személyes kinevezésétől lényegében függő választókerületi elnökök a párt egyéni jelöltjei (és értelemszerűen későbbi képviselői),⁶⁹ így ezen pozíciójuk is a pártelnök központi szerepét erősíti. Szintén a pártelnök nevezi ki a párt regionális igazgatóit,⁷⁰

⁶⁴ A HEGEDŰS Istvánhoz köthető csoport távozásától.

⁶⁵ KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK (62. l.) 176.

⁶⁶ Az FKgP és az MDF esetében ez kifejezetten a választókerületi struktúrába való integrálást jelentette. A kisgazdák közül a Fidesz-frakcióba 2002 után került 12 főből 10 egyéni képviselő volt, az MDF 14 fős „Lakitelki” csoportjából pedig 13 volt az egyéni győztesek száma. (Saját számítások az Országgyűlés honlapja adatainak alapján.)

⁶⁷ HORVÁTH Attila – Soós Gábor: „Pártok és pártrendszer” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris 2015) 253–254.

⁶⁸ A Fidesz-Magyar Polgári Szövetség Alapszabálya, 32. § (static.fidesz.hu/newsite/documents-file/ly/1391092271-fidesz-magyar-polgari-szovetseg-alapszabalya.pdf)

⁶⁹ A listán szereplő képviselőjelöltek kiválogatása egy Választási Egyeztető Bizottság nevű testület feladata, ennek tagjai is a párt vezetőségéből kerülnek ki, így itt is érvényesül a pártelnök befolyása. (Forrás: a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség Alapszabálya, 99. §)

⁷⁰ A Fidesz-Magyar Polgári Szövetség Alapszabálya, 63. § (1) e).

akiknek a feladata a párt szervezeteinek koordinálása a pártvezetés akaratának és irányvonalának érvényesítése érdekében.

A szövetséggé alakulás, és a taglétszám kibővítése a Mair által bypass-jelenségként leírt folyamatnak felelt meg. A tagság növekedése tulajdonképpen „leértékelté” a korábban a struktúrában is meglévő szereplőket. A kibővült tagság már alapvetően az 1998–2002 közötti kormányzás eredményeinek ismeretében csatlakozott, e körben egyértelmű volt Orbán Viktor tekintélye.⁷¹ A tagnövekedés egyik komoly forrása az a mozgalom volt, amelyet a vesztes választást követően maga a kormányfő hívott életre, a Polgári Körök mozgalma. Ez lényegében biztosította, hogy a megnövekedett tagság körében megkérdőjelezhetetlen lett az újra a pártelnöki posztot elfoglaló Orbán Viktor tekintélye, és vezető pozíciója.

2012, az Alaptörvény hatálybalépése után a helyi, jórészt egyéni kerületből rekrutálódó képviselők még inkább függő helyzetbe kerülnek a pártvezetőségtől. Mivel összeférhetetlenné tették a képviselőséget az önkormányzati tisztségekkel (polgármester, helyi, megyei képviselő), lényegében a képviselők számára az egyetlen egzisztencia marad⁷² az Országgyűlés tagjának lenni, az ide való újraválasztás pedig a jelölési rendszer miatt szinte egyszemélyben a pártelnök-miniszterelnöktől függ.

A Fideszben nem jellemző a nyílt versengés a pozíciókért, az egyes posztokra általában pontosan annyi jelöltet állítanak, amennyi a megválasztható tisztségviselők száma. Ez mutatja a párt homogenitását, továbbá, hogy a pártelnöki autoritást nem kérdőjelezi meg.

A Fideszen belül Orbán Viktornak mindössze egyetlen alkalommal volt (talán inkább csak szimbolikus) kihívója a pártelnöki posztért, az 1994-es súlyos vereséget követően, Wachslér Tamás. A másik két választott pártelnök, Kövér László (2000) és Pokorni Zoltán (2001) is rivális nélkül küzdött meg a pozícióért. 1994 és 2002 között a Fidesz saját honlapjának⁷³ tanulsága szerint a legfőbb vezető testületet jelentő elnökség tagjai (összesen 9 fő, majd 2001-től két póttag) közül 7 személy⁷⁴ folyamatosan tag volt. Ez már a 2003-as szövetséggé alakulás előtt is mutatta, mennyire egy elitcsoport tartotta kézben a párt irányítását. A 2003-as szervezeti átalakulást követően mindössze egyetlen alkalommal fordult elő, hogy az elnökségi tagságért versengés legyen.⁷⁵

⁷¹ WÉBER Attila: *Metamorfózisok – A magyar jobboldal két évtizede* (Budapest: Napvilág 2010) 141–143.

⁷² A 2014 óta a Fidesz-KDNP frakciókban képviselőként szerepet vállaló 95 egyéni képviselő közül 50 birt korábban valamiféle önkormányzati pozícióval, a listán összesen bejutott 40 fő közül pedig 13. Ez a szigorítás tehát az összesen 135 főből 63 személyt érintett, ami 46,67%. (Saját számítások az Országgyűlés honlapjának adatai alapján.)

⁷³ archiv.fidesz.hu/index.php?Cikk=60

⁷⁴ ÁDER János, DEUTSCH Tamás, KÖVÉR László, ILLÉS Zoltán, VARGA Mihály, SZÁJER József, POKORNI Zoltán.

⁷⁵ 2005-ben Pálincás József próbálkozott sikertelenül külsős (nem előzetesen egyeztetett) jelöltként alelnökségért. Két évvel később Schmitt Pál inkább visszalépett a jelöltségtől, amikor a négy helyre öten jelentkeztek volna (ekkor a pártban népszerű debreceni polgármester, Kósa Lajos volt a „külsős” jelölt, a későbbiekben az ő szerepvállalása – pl. kormánypárti frakcióvezetőként – sem mutatta, hogy valamilyen alternatív politikai vonulatot képviselt volna). Források: 2005: hvg.hu/itthon/20050610fideszkongresszus; 2007: nol.hu/archivum/archiv-447234-254666

3.2.2. A Fidesz-KDNP viszony

A kormány vizsgálatakor folyamatosan egypárti, többségi kormányként tekintünk a 2010 utáni kabinetekre, annak ellenére, hogy formálisan két kormánypárti frakció működik, és e két frakcióból rekrutálódnak a kormány miniszterei és államtitkárai.

Az Orbán-kormányok egypárti többségi kormányként való kezelésének oka, hogy a KDNP nem tekinthető ténylegesen önálló, a Fidesztől független politikai erőnek.

A KDNP 1997-es pártszakadását követően lényegében nem rendelkezik önállóan mérhető támogatottsággal. 2002-ben egy bírósági határozat következtében került a névhasználat joga a Fidesz-frakcióban helyet foglaló, a párthoz korábban csatlakozó személyiségek csoportjához.⁷⁶ Ez 2006-ban formálisan közös választási lista, majd önálló KDNP frakció létrehozásához vezetett. A Fidesz szövetségi rendszerének tagjai közül a kereszténydemokrata csoport az egyetlen, amely az egyébként patinás névhasználat jogával rendelkezik.⁷⁷ Ez a tényező, illetve a több törvényhozási frakció megléte praktikus szempontból indokolja formálisan két párt részvételét a szövetségben.

A KDNP frakció gyakorlatilag „kivált” a 2006-os választást követően a Fidesz frakciójából, a 23 frakciótágból 18 előtte a Fidesz frakciójának tagja,⁷⁸ vagy a Fidesz képviselőjelöltje volt. Így ekkorra már integrálódtak a Fidesz felülről irányított, centralizált szövetségi rendszerébe.

A KDNP egyetlen választáson sem indul önállóan újjászervezése óta, azóta lényegében minden megmérettetésen a szövetség minden jelöltje Fidesz-KDNP színekben indul.⁷⁹ A fent már kifejtett jelöltállítási mechanizmus (választókerületi rendszer) is a pártszövetség szintjén működik, nem a két párt megállapodásaként (értelemszerűen, a KDNP jelöltjeit is a Fidesz elnöke nevezi ki). A Fidesz és KDNP közötti együttműködési megállapítások⁸⁰ rögzítik a szoros együttműködést, amely a választásokon való együttműködés mellett a frakciószövetséget is rögzíti. Ez az együttműködési forma rendszeresíti többek között a közös frakcióüléseket, illetve intézményesíti a szakpolitikák koordinált képviselétét.⁸¹

A KDNP nem koalícióban kormányoz a Fidesszel, nem történt többek között tárcaelosztási megállapodás sem, ami egy koalíció jellemzője lehetne. A

⁷⁶ VIDA István (főszerk.): *Magyarországi politikai pártok lexikona (1846–2010)* (Budapest: Gondolat – MTA-ELTE Pártok, Pártrendszerek, Parlamentarizmus Kutatócsoport 2011). 368.

⁷⁷ Az MDF és a Kisgazdapárt szakadását követően a Fidesszel a szakadarak kötöttek szövetséget, nem rendelkeztek a „brand” jogával.

⁷⁸ Források: Magyar Országgyűlés honlapja, Nemzeti Választási Iroda

⁷⁹ Forrás: Nemzeti Választási Iroda vonatkozó adatai

⁸⁰ Pl. 2006-ban a választás előtt (kdnpl.hu/files/fidesz-kdnp_egyuttmukodesi_megallapodas_2006_január_12.pdf)

⁸¹ Frakciószövetség a Fidesz és a KDNP között (kdnpl.hu/files/fidesz-kdnp_egyuttmukodesi_megallapodas_2006_majus_12.pdf)

KDNP miniszteri és államtitkári pozíciói nem egyfajta portfólióelosztási mintát követnek, sokkal inkább a posztot betöltő személye lényeges, nem pedig a pártháttére.⁸²

A KDNP kormányzati szerepvállalása kapcsán az egyetlen állandó pozíció az általános miniszterelnök-helyettesé is kinevezett nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter posztja, amit a párt elnöke, Semjén Zsolt tölt be, azonban itt javarészt szimbolikus pozícióról van szó.

A Fidesz története folyamán tehát sohasem volt olyan „ideáltipikus” párt, amely a Katz által leírt pártelví kormányzás alanya lehetett volna. Az első számú vezető, Orbán Viktor tekintélye és személyes hatalma azonban a párt lassan három évtizedes története folyamán folyamatosan növekedett, a kormányzati pozícióba való visszakerülés óta lényegében egyedül birtokolja a személyi döntések meghozatalának jogát. Ennek következtében válhattak a kormánypárt(ok) törvényhozási frakciói a kormányzati akarat fegyelmezett végrehajtóivá. A kormányfői akaratot hűségesen követő frakciók alapfeltételként szolgáltak az intézményes szférában történő változásokhoz is, amely folyamatok így egy parlamentáris rendszerben elérhető legkomolyabb hatalomkoncentráció és kvázi elnöki hatalomgyakorlás kialakulásához vezettek.

4. Konklúzió

A prezidencializálódás folyamata általában azt jelenti, hogy egy parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom feje kerül olyan pozícióba, amely az elnöki rendszerek államfőinek helyzetéhez hasonló. A parlamentáris rendszerek logikájából fakadóan az erőteljesen prezidencializálódott kormányfői hatalom a demokráciákban tapasztalható lehetséges legnagyobb egyszemélyi hatalomkoncentráció megvalósulása, mivel ezen esetben a kormányfő valóságos hatalma – hiszen egyszerre befolyásolja a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágat – az elnöki rendszerek államfői hatalmánál is jelentősebb pozíciót jelent.

A 2010 utáni politikai és intézményes viszonyok elemzése alapján megállapítható, hogy ebben az időszakban a prezidencializálódás egy kifejezetten extrém foka valósul meg Magyarországon.

Mint láthattuk, már a rendszerváltozást követően létezett az az alap, amely lehetővé tette a magyar kormányfői hatalom kiemelkedését, egy kvázi elnöki kormányzás lehetőségét. 2010-ben mindezt további intézményes változások erősítették. A kétharmados többséggel lényegében korlátlan intézményalakítói jog-

⁸² 2010–14 között a miniszterek közül 1 volt KDNP képviselő, a 33–39 államtitkárból 5 volt egyidőben. 2014 óta 2–3 miniszteri poszton van KDNP politikus, a 45–47 államtitkár közül 3 és 4 között változik a számuk. (Saját számítások az Országgyűlés és a Kormány honlapjai alapján.)

körhöz jutó kormánypárt célja nyilvánvalóan a kormányzati hatékonyság növelése, a végrehajtás megerősítése volt.

A változtatásokkal – azaz a hatalomkoncentráció növelésével – együtt járt a belső, kormányzaton belüli kontrollmechanizmusok leépülése is. Ennek oka részben az intézményes változásokban, részben pedig a rendszerben szerepet vállaló személyek hozzáállásában rejlik.

A kormányzati szerkezet egyértelműen a „politikai kormányzás” logikájának alárendelve alakult ki, a mindenképpen kiemelt helyzetben levő kormányfő alatt az általa fontosnak – politikai szempontból kiemeltnek – tartott területek kiemelésével, valamint más területek leértékelésével.

A létrehozott kormányzati intézményrendszer hatékonyságát viszonylag nehéz értékelni. A politikai célokat mindazonáltal sikerült elérni (hiszen a kormánypárt továbbra is érdemi kihívó nélkül áll a politikai paletta centrumában), jóllehet ennek oka sokkal inkább az ellenfelek/kihívók gyengeségében, semmint a mérhető kormányzati hatékonyságban rejlik.

A kormányzati koordinációs szervezetek itt is illusztrált viszonylagos gyakori átszervezése mindenesetre nem a hatékony és olajozott kormányzati működésre utal.

Hosszú távon a kormányzati szerkezet – függetlenül a koordinációs szervezetektől és a minisztériumi struktúrától – mindenképpen egy erős kormányfői, kvázi-elnöki hatalomgyakorlást tesz lehetővé. A mindenkori kormányzat fejének tényleges hatalmát és befolyását azonban mindezen alkotmányban és törvényekben rögzített keretek között is a mögötte álló pártok, és nem utolsó sorban a törvényhozási frakciók támogatásának mértéke határozza meg. Itt szükséges még egyszer aláhúzni, hogy az orbáni kvázi elnöki hatalomgyakorlás előfeltétele a pártelnök-kormányfő párton belüli megkérdőjelezhetetlen pozíciója, illetve nem utolsó sorban a törvényhozási frakciók összetételére gyakorolt befolyása volt.

A jelenlegi kormánypárt(ok) esetében – mint láthattuk – a pártvezető kiemelt szerepe már a párt(ok) története, tágabban pedig a jobbközép-konzervatív blokk alakulása következtében determinálható volt. A pártok pártvezetőhöz kötődése, illetve a pártvezetők növekvő szerepe Európa-szerte tapasztalható jelenség, így a magyar esetet sem lehet kivételként tekinteni, legfeljebb olyannak, ahol ez a folyamat akár a korát megelőzően is jelentkezett. A teljes magyar pártpolitikai palettát, továbbá a releváns pártok mozgását tekintve az is megállapítható, hogy az első számú vezető, illetve kifejezetten a miniszterelnök-jelölt meghatározó szerephez jut, a politikai személyiségek a versengés középpontjába kerülnek.

Természetesen egy ilyen tanulmány csak a 2010 utáni magyar politikai valóság egy szeletét tudja ténylegesen bemutatni, nevezetesen az intézményes viszonyokat, valamint a kormánypárt belső struktúráját. A politikai rendszer más elemeiben történt változások vagy folyamatok is szükségesek voltak ahhoz, hogy ez a hatalmi konstrukció létrejöhessen. A teljesség igénye

nélkül ide tartozik a kormánypárt képessége, hogy a leginkább stabil választói bázissal rendelkező erőként képes legyen folyamatosan megtartani szavazói támogatási hajlandóságát. Szintén fontos feltétel volt a párt struktúrájának a fenntartásához a gazdasági háttér, amely nélkül nyilvánvalóan nem tudott volna egy ennyire hatékony szervezet kiépülni és működni. Nem utolsó sorban szükséges utalni továbbá a nyilvánosság szerepére, a kormánypárthoz kötődő médiumok támogató szerepére, amelyek lehetővé tették a különféle üzenetek továbbítását a fentebb már említett stabil választói bázis megteremtése és megtartása érdekében.

Végezetül, az elméleti keretrendszer alkalmazhatósága kapcsán megfogalmazhatjuk, hogy az e tanulmányban vizsgált aspektusokban a Poguntke-Webb modell bizonyos módosításokkal, továbbá a formális indikátorok mellett az informális hatások figyelembevételével is alkalmazható az „új demokráciák” eseteinek tanulmányozására is. Mivel maga az elméleti részben bemutatott modell sem követ nagyon szigorúan kötött módszertani kereteket, ez a módosítás az eredeti, átfogó célok csorbulása nélkül megvalósítható.

A politika és azon belül a végrehajtó hatalom prezidencializációja egy lehetséges értelmezési kerete a magyar politikai rendszerben 2010-et követően történt változásoknak. A politika prezidencializálódásának pártdimenziója szerint elvégzett elemzés a hatalomkoncentráció, és általában a politikai rendszer tágabb keretei kapcsán is releváns magyarázattal szolgálhat.

Kulcsszavak: prezidencializáció; kormányfői hatalom; pártelnöki hatalom; Orbán-kormány; kormányzás

TÓTH LÁSZLÓ

PhD hallgató

ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet;
tothhlaszlo@gmail.com