

TUDOMÁNYOS TEVÉKENYSÉG TÁMOGATÁSA

KONKRÉT KUTATÁSI TÉMA FELDOLGOZÁSA

2011/2012-es tanév második félév

A magyar politikai rendszer prezidencializálódása

- A második Orbán-kormány kormányformát érintő reformjai -

Mandák Fanni

(PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola)

TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0010

Tehetséggondozási rendszer és a tudományos-képzési műhelyek fejlesztése a Széchenyi István Egyetemen



1. Bevezetés

Tanulmányomban a magyar politikai rendszer prezidencializálódását vizsgálom, külön hangsúlyt helyezve a második Orbán-kormánynak a kabinetet, a parlamentet és a miniszterelnök személyét érintő reformjaira.

A miniszterelnök intézménye az 1989-1990-es rendszerváltó politikai és társadalmi folyamat által létrehozott magyar politikai rendszerben rendkívül hangsúlyos. A tisztség helye a politikai berendezkedésben magában hordja annak lehetőségét, hogy amennyiben a megfelelő politikai környezet és a megfelelő miniszterelnöki személyiség adott, a kormányfő a politikai rendszer legmeghatározóbb és legerősebb elemévé váljon.

Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy a 2010. évi választások óta bevezetett, a magyar kormányzati struktúrát és a kormány testületét érintő változások milyen módon járultak hozzá a magyar politikai rendszer prezidencializálódásához.

Abból a feltételezésből indulok ki, hogy a magyar politikai rendszerben az elmúlt húsz évben folyamatosan megfigyelhető volt egyfajta prezidencializációs tendencia.

Tanulmányom elején ismertetem a három legelterjedtebb kormányformát. A nemzetközi és hazai szakirodalmi forrásokra támaszkodva bemutatom a parlamentáris, az elnöki és a félelnöki kormányformák fő ismérveit. A klasszikus kormányformák vizsgálatát követően a prezidencializálódás jelenségét tanulmányozom. A prezidencializáció végrehajtó hatalom területén megnyilvánuló jeleit és ismérveit használom a magyar politikai rendszer vizsgálatánál.

A tanulmány célja, a második Orbán-kormány kormányzati struktúrát érintő reformjainak vizsgálata, amelyhez szintén a prezidencializálódás kutatási módszerét használom.

Arra keresem a választ, hogy a második Orbán-kormány reformjai által teremtett változások, milyen módon járultak hozzá a magyar politikai rendszer prezidencializálódásához.

2. A klasszikus kormányformák tipizálása

A kormány és kormányzás fogalmának elterjedése és általánossá válása összekapcsolódott azzal a folyamattal, amikor a hatalom középpontja a monarcháról a politikailag a parlamenttől függő miniszterekre helyeződött át. A fogalom különböző definícióinak közös pontja a hatalommegosztási rendszer, amelynek keretében vizsgálják a kormányt, a kormányzást és a kormányformát. Abban azonban már eltérnek az egyes definíciók, hogy a kormányzati

tevékenység kizárólagos címzettjének kitartanak, csupán a miniszterek összességét, vagy az államfőt, a monarchát, esetleg a parlamentet is.¹ Sári János szerint a kormányforma a hatalommegosztás rendjében létrejövő állami szervek – a végrehajtó hatalom, a törvényhozás és az igazságszolgáltatás – struktúráit, azok működését és egymás közti viszonyát foglalja magában.²

A Tóth Károly a Tóth Judit és Legény Krisztián által szerkesztett összehasonlító alkotmányjogi tankönyvben a kormányforma fogalmánál nem részletezi pontosan, mely szervek rendszerét írják le az egyes kormányformák, csupán hangsúlyozzák, hogy a kormányforma a kormányzásban résztvevő központi állami szervek rendszerét, s főképp egymáshoz való viszonyukat jelöli.³

Giuliano Amato szerint a kormányforma sajátos jelentését tekintve egy intézményi-szervezeti tipológiát állít fel. Ez a tipológia azonban nem fogja át a jog minden aspektusát, csupán egyet, a legmagasabb közhatalom allokációját, s ezen közhatalom intézményrendszerét.⁴

A kutatás során Sente Zoltán kormányforma definícióját használom, mivel csupán két hatalmi ágat vizsgálok, a végrehajtó hatalmat és a törvényhozást. Sente definíciója szerint a kormányforma a törvényhozó és a végrehajtó hatalom formáit, típusait, s a kormányzati hatalomgyakorlás módját írja le. A kormányzás alatt pedig az állami főhatalom gyakorlását, a politikai rendszer alkotmányban rögzített intézményeinek formális-jogi rendjét, valamint a hatalmi ágak működését érti.⁵

A politikai rendszereket diszpozíciós jellemzőik (az elnök és a miniszterelnök megválasztásának módja és mandátumának típusa) és az egyes hatalmi ágak közti kapcsolatok sajátosságai alapján szokás tipizálni. Az egyes szerzők nagymértékben eltérnek abban, hogy összesen hány kormányformát különböztetnek meg az alapján, hogy csak a diszpozíciós jellemzőket, vagy csak a kapcsolati jellemzőket veszik figyelembe a kategorizálásnál, vagy

¹ Concha Győző a szélesebb értelmezést míg Molnár Kálmán, Csekey István és Polner Ödön a szűkebb értelmezést vallották. Csizmadia Andor: *A kormányzás egyes kérdései Magyarországon a felszabadulás előtt*. Budapest, 1983, 7. old., Szamel Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, 1963, 121. old. Idézi: Kukorelli István (szerk.) *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 307. old.

² Kukorelli: *Alkotmánytan I.* 307-308. old.

³ Tóth Károly: *A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata*. In: Tóth Judit, Legény, Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Komplex Kiadó, 2006. 113-116. o.

⁴ Giuliano Amato: *Forme di Stato e forme di governo*. Il Mulino, Bologna, 2003. 15. old.

esetleg mindkettőt. A legáltalánosabban elismert kormányformák a következők: a parlamentáris, az elnöki (például Fred Riggs csupán ezt a két alapkategóriát ismeri el⁶) és a félelnöki rendszer⁷. Matthew Shugart és John Carey ezzel szemben hat kategóriát különböztet meg: a parlamentárist, az elnököt, a miniszterelnöki elnököt, az elnöki parlamentárist, a parlamentárist független elnökkel és a parlamentárist széles hatalommal bíró parlamenttel.⁸ Robert Elgie pedig öt kormányformát különböztet meg: a félelnököt, a miniszterelnököt, a parlamentárist, az elnököt és a parlamentárist, amelyben a törvényhozó hatalom független a másik két hatalmi ágtól.⁹

A rövid szakirodalmi kitekintésből is jól látszik, hogy a demokratikus politikai rendszerek klasszifikációja igen „rendezetlen”, zavaros. Nem léteznek általánosan elfogadott és teljes körű definíciók az egyes kormányformákra, csupán az egyes kormányformák bizonyos sajátosságaiban ért egyet a tudomány. Ebből azonban az következik, hogy nem létezik az egyes országok ellentmondások nélküli kategorizálása sem.

2.1. Parlamentáris rendszerek

A parlamentáris rendszerek középpontjában a végrehajtó hatalom törvényhozás előtti felelőssége áll. A kormány tevékenységét tehát a parlament figyeli, ellenőrzi, vizsgálja és kritizálja.¹⁰ Alkotmányjogi értelemben a kormányfő megbízatása a parlament bizalmától függ. Ugyanakkor ez a függőségi viszony kétirányú, hiszen a huszadik századi parlamentarizmus fő vonásai közé tartozik a parlament kormánytól való függősége is, mivel a parlament miniszterelnöki kezdeményezésre, államfői aktus által felosztható.¹¹

⁵ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2008. 586. old.

⁶ Fred W. Riggs: The survival of presidentialism in America: para-constitutional practice. In: *International Political Science Review* 9 (4) 252. o.

⁷ Maurice Duverger 1980-ban elsőként foglalkozott részletesen ezzel a kormányformával, s írta le legfontosabb ismérveit. Lásd: Maurice Duverger: A new political system model: semi-presidential government. In: *European Journal of Political Research* 1980 (8) 165-187. o.

⁸ Matthew S. Shugart, John M. Carey: *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press. 1992.

⁹ Robert Elgie: The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions. In: *European Journal of Political Research* 1998 (33) 228. o.

¹⁰ Duncan Watts: *British Government and Politics: A comparative guide*. Edinburgh, Edinburgh University Press. 2012. 115.o.

¹¹ Körösnéyi András, Tóth Csaba, Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó. 2003. 350-351. o.

Parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalom kollektív szerv, a kabinetben belül a testületiség elve érvényesül. A miniszterelnök a kormány valódi feje, akit általában az államfő jelöl ki. A miniszterek kijelölése pedig a miniszterelnök hatásköre, aki a tárcavezetőkkel együtt általában a parlament tagja.¹² A kormányfő továbbá javasolhatja az államfőnek a parlament feloszlatását is.¹³

A miniszterelnök tehát kiemelkedik a kormány tagjai közül, ugyanakkor az egyes szakminiszterek is politikai felelősséggel tartoznak a saját hatáskörükbe tartozó politikaterületeken a parlamentnek. Tehát nem csupán a kormányfőnek tartoznak felelősséggel, mint a prezidenciális rendszerekben, hanem a törvényhozó hatalomnak is.¹⁴

A nyugat-európai parlamentarizmus sajátossága az osztott végrehajtó hatalom a kormány és az államfő között, a végrehajtó hatalom központjában azonban a kormány áll. A miniszterelnök-jelölésében az államfőnek általában van szerepe, de azt nem gyakorolhatja a parlamenti többség ellenében.¹⁵

Az államfő, bár felelősséggel tartozik az alkotmány és a törvények betartásáért, politikai felelősséget nem visel, csupán reprezentatív és kiegészítő jogosítványokkal bír.

A kormány politikai ellenőrzést gyakorol az őt támogató parlamenti többség felett, ezáltal a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág összefonódik, s a tényleges hatalomgyakorlás szempontjából nagyobb jelentőséggel bír a kormánypártok és az ellenzék közti hatalommegosztás, mint a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom közötti.

A kormány törvényhozásban betöltött szerepe közjogilag a törvénykezdeményezési joggal, a napirend tartalmára való befolyásolással és a parlamenti eljárásokban a kormány számára biztosított különleges helyzettel biztosított.¹⁶

Alkotmányjogi értelemben a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág összeolvadásáról akkor beszélhetünk, ha az előbbi részben, vagy teljes mértékben átveszi a törvényalkotási funkciót

¹² Az utóbbi években általános tendencia, hogy növekszik azon miniszterek száma, akik nem az aktív politikusok, hanem a szakértők sorából kerülnek ki.

¹³ Douglas V. Verney: *Parliamentary Government and Presidential Government*. In: Arendt Lijphart (eds.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press. 1991. 31-48. o.

¹⁴ Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy például Magyarország esetében a parlamentnek való miniszteri felelősség a gyakorlatban csak korlátozottan valósul meg, mivel bizalmatlansági indítványt csak a miniszterelnök ellen lehet benyújtani, a miniszterek ellen nem. A minisztereket csak a miniszterelnök szólíthatja fel lemondásra.

¹⁵ Körösnéyi András, Tóth Csaba, Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. 351. o.

például törvényerejű rendeletekhez való folyamódással, vagy rendkívüli állapot esetén hozott rendeletekkel.¹⁷

A huszadik századi parlamentarizmus további fontos jellemzője a többségi elv alkalmazása mind a parlamenti eljárásokban, mind a kormány parlament előtti felelősségében.

Parlamentáris rendszerekben a törvényhozói hatalomnak két fő funkciót kell ellátnia, ez a két funkció bizonyos esetekben azonban nem kompatibilis egymással. A parlamentnek egyrészt törvényeket kell alkotnia, másrészt pedig támogatnia kell a kormányt, s ez utóbbinak megvan a lehetősége arra, hogy rákényszerítse a parlamentet, hogy támogassa elképzeléseit, s ne a saját törvénykezdeményezését fogadja el.

A parlamentáris rendszereknek több formája terjedt el: a westminsteri típusú kabinetrendszer, a törvényhozás-központú rendszer, a többpárti koalíciós kormányzáson alapuló parlamentáris rendszer és a kancellárdemokrácia. Jelen alfejezetben csupán a három leginkább elterjedt formát vizsgálom.

A brit kabinetkormányzásban a kormányzati döntéseket a legfontosabb szaktárcák vezetőinek informális ülésein hozzák. A rendszer fontos eleme a parlamenti szuverenitás tana, a miniszterelnök meghatározó szerepe és a végrehajtó hatalom parlamenti felelőssége. A parlament széles jogkörökkel bír, míg az uralkodó csupán protokolláris feladatokat lát el, s nem rendelkezik politikai felelősséggel, döntéseihez miniszterelnöki ellenjegyzés szükséges. Bár az utóbbi két évtizedben a Margaret Thatcher által elindított, a kormánystruktúrát és döntéshozatalt érintő változások eredményeként a kabinet kollegiális jellege megkérdőjeleződött, a kabinetkormányzás elvétől nem tértek el.¹⁸

A kancellária, vagy miniszterelnöki típusú parlamentáris rendszert az 1949-es bonni alkotmány fektette le. A kancellárdemokrácia sokáig pejoratív töltettel bírt, mert sokak számára Adenauer kancellár kormányon belüli túl erős pozícióját jelentette.¹⁹

Abban tér el a többi parlamentáris rendszertől, hogy a miniszterelnöknek kiemelt szerepet biztosít a politikai intézményi struktúrában, s ezzel párhuzamosan korlátozza a miniszterek

¹⁶ Körösi András, Tóth Csaba, Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. 352. o.

¹⁷ Sente: i.m. 592. o.

¹⁸ Sente: i.m. 595-596. o.; Watts: i.m. 114-119.o.

¹⁹ Körösi András, Tóth Csaba, Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. 418. o.

parlamentari felelősségét, miközben a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének bevezetésével biztosítja a kormányozhatóságot. A miniszterek politikai felelősséggel tartoznak a miniszterelnöknek, hasonlóan az elnöki rendszerekhez, ahol ez az elnök irányába nyilvánul meg.

A törvényhozás-központú parlamentáris rendszerekben a kormány gyenge, instabil helyzete a jellemző a parlamenttel szemben, amely a gyenge pártfegyelemnek és a diffúz pártrendszernek köszönhető. A végrehajtó hatalom gyenge pozíciója azonban nem jelenti feltétlenül az egész politikai rendszer instabilitását, hiszen a kormány bukása nem vonja maga után automatikusan az új parlamentari választások kiírását. Ez a kormányforma gyakran jelenik meg kiforrotlan pártrendszerrel bíró országokban, például az Olasz Köztársaság első szakaszában.

2.2. Elnöki rendszer

Az elnöki rendszer, amely elsőként az Amerikai Egyesült Államokban jött létre, a hatalmi ágak elválasztásának elvére épül. A hatalmi ágak egyrészt szervezetenként, másrészt személyileg is elkülönülnek egymástól. Ez azt is maga után vonja, hogy a végrehajtó hatalom tagja nem lehet egyszerre a törvényhozó hatalom tagja is.

A végrehajtó hatalom, amely a közvetlenül, fix időtartamra választott államfő kezében összpontosul, egységes és monokratikus, mivel az elnök politikailag nem felelős a parlamentnek, ellentétben a parlamentáris rendszerrel, amelyben a miniszterelnök, a végrehajtó hatalom feje a parlamentnek felelős. A prezidenciális rendszerben a végrehajtó hatalom nem a törvényhozó hatalomnak, hanem az Alkotmánynak felelős.

Az elnöki rendszerben az elnök egyszerre a kormány vezetője és az állam feje. A végrehajtás és a törvényhozás el van választva egymástól, kölcsönösen függetlenek. Az elnök mind a kormányfői, mind az államfői tisztséget ellátja, a kabinet tagjai, a tanácsadók az elnöknek vannak alárendelve. A parlamentáris rendszerekkel ellentétben a kormányfő nem lehet egyidejűleg a parlament tagja, s a parlament tagjai nem láthatnak el egy időben közigazgatási feladatokat. Az elnök nem oszthatja fel és nem korlátozhatja a törvényhozást.²⁰

²⁰ Lásd: Verney: i.m. 31-48.o.

Az elnöki rendszer az egymástól független hatalmi ágak egymást kölcsönösen ellenőrző rendszerén alapul, az úgynevezett „*checks and balances*” rendszeren.

Az elnöki rendszernek számos előnye van. A prezidenciális rendszerekben a végrehajtó hatalom stabil, mert független a törvényhozástól és fix időtartamú mandátummal rendelkezik, míg a parlamentáris rendszerekben a kabinet a parlament bizalmától függ, s ez potenciálisan növelheti a kormány instabilitását. Az elnöki rendszerek további előnye, hogy az államfőt közvetlenül választják. Azonban fontos kiemelni, hogy számos parlamentáris rendszer biztosít a közvetlen választással egyenértékű metódust a miniszterelnök megválasztására. A hatalmi ágak elválasztása limitált kormányt eredményez, ez azonban nem csupán előnyt jelent a rendszer működése szempontjából, hanem hátrányt is, mert ez a fajta elválasztás a felelősséget is megosztja a politikai szereplők között, s ezáltal gyengíti a rendszert.²¹

Az elnöki rendszer számos előnyös ismérve mellett kedvezőtlen jellemzőkkel is bír. A két hatalmi ág függetlensége a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közti patthelyzeteket eredményezhet, főként akkor, amikor az elnök és a kongresszus pártállása nem egyezik meg. Amikor a két szereplő nem ért egyet, nincs intézményi módszer, eszköz a válság feloldására, mint például a bizalmatlansági/bizalmi szavazás a parlamentáris rendszerekben. A mandátum fix ideje éppúgy lehet előny, mint hátrány, hiszen a kötöttség a hosszú távú reformok gátja lehet. Az elnöki rendszerek a győztes mindent visz elve alapján működnek. A zéró-összegű játék eredményeként az elnök nincs minden esetben ráutalva a koalícióalkotásra, s a politikai partnerekkel való egyeztetésekre. A választásokon „vesztes” párt(ok) kiszorul(nak) a döntéshozatali folyamatokból.

A prezidenciális kormányforma elterjedt a világban, azonban Európát nem „hódította” meg. Elsősorban Dél-Amerikában és egyes fejlődő országokban alakult ki. Ugyanakkor az elnöki rendszer ezen adaptációi lényegesen eltérően működtek, működnek a klasszikus amerikai modelltől.²²

2.3. Félelnöki rendszer

²¹ Lásd bővebben: Arendt Lijphart: *Parliamentary versus presidential government*. Oxford, Oxford University Press. 1992.

²² Kukorelli István: *Alkotmánytan I.* 267. o.

A félelnöki rendszer az elnöki és a parlamentáris rendszerek fő ismérveit kombinálja, azonban nem a két kormányforma között félúton helyezkedik el, hanem egy önálló rendszert jelenít meg.²³

A félelnöki rendszert először Maurice Duverger elemezte részletesen 1980-ban publikált tanulmányában. A cikkben a kormányforma ismérveinek meghatározása mellett kiemeli, hogy az alkalmas a kormányozhatóság növelésére. Duverger 1980-as cikkének érdeme Gianfranco Pasquino szerint az, hogy azonosított egy új politikai/intézményi modellt, valamint felállította az államfő és a parlamenti többség közti kapcsolatrendszer tipológiáját.

A félelnöki rendszerben a közvetlenül választott államfő politikailag nem felelős a törvényhozásnak és meghatározott végrehajtó hatalommal bír. Ugyanakkor ez az elnöki hatalom megosztott a kormány vezetőjével, a miniszterelnökkel.²⁴

Az elnök vagy a törvényhozás nevezi ki a miniszterelnököt, akinek mindvégig bírnia kell a parlament bizalmát, mint a parlamentáris rendszerekben. Az államfő kiírhat új választásokat a törvényhozás felosztatásával, de csak a miniszterelnök egyetértésével. Az elnök nem vétózhat meg törvényjavaslatot, de azt visszaküldheti második olvasatra a törvényhozásnak, továbbá az előre meghatározott kérdésekben törvényerejű rendeleteket alkothat.²⁵

A félelnöki rendszerekben a végrehajtó hatalom duális, mert az elnökből és a miniszterelnökből, illetve a kormányból áll.

A kormány felelős a parlamentnek és az államfőnek, s mindkettő elmozdíthatja a kormányt. Ez jelentős aszimmetriát eredményez, mert az államfőt közvetlenül és határozott időre választják, így ő nem tartozik felelősséggel a törvényhozásnak, ez pedig kvázi döntőbírói funkciót biztosít számára. A politikai döntéshozatalban közvetlenül vesz részt, a közügyek bizonyos része kizárólag az ő felügyelete alá tartozik, s a Nemzetgyűlést is feloszlathatja.²⁶

²³ Gianfranco Pasquino: Semi-Presidentialism at Work. In: *European Journal of Political Research* 1997 vol. 31, 129. o.

²⁴ Lásd bővebben: Maurice Duverger: A New Political System Model: Semi-Presidential Government. In: *European Journal of Political Research* 1980 (8), 165-187. o.; Juan Linz: Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, in: Juan Linz and André Valenzuela (szerk.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. 3-87.o.; Giovanni Sartori: *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*. Bologna, Il Mulino.Sartori, 2004.; Elgie: i.m.

²⁵ Robert Albert: Presidential values in parliamentary democracies. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2010, vol. 8, issue 2, 225.o.

²⁶ Tóth: i.m. 125-128. o.

A félelnöki rendszer működésének jellege minden esetben attól függ, hogy az elnök és a miniszterelnök pártállása egyezik-e, vagy sem. Maurice Duverger két típust különböztet meg, amennyiben egyezik, a rendszer inkább elnöki, amennyiben nem (kohabitáció esetén), inkább a parlamentáris jegyek erősödnek fel, bár változatlanul hagyva a szokatlanul erős elnöki hatásköröket.²⁷

Gianfranco Pasquino tovább bontja Maurice Duverger tipológiáját és két eset helyett négy lehetséges esetet különböztet meg. Az első esetben az államfő és a parlamenti többség ugyanazon párthoz tartozik, s az államfő ezen párt vezetője, mint ahogy ez történt Charles De Gaulle esetében 1962-1969 között, George Pompidou esetében 1969-1974 között és Francois Mitterand esetében 1981-1986 között. A második esetben is az államfőt a parlamenti többség valamely pártja adja, de már nem a legnagyobb párt, mint például 1974-1981 között Giscard d'Estaing elnöksége alatt. Ebben a második esetben már gyakran fordulhatnak elő ellentétek a koalíció és az elnök között, amelyek megnehezíthetik és lassíthatják a politikai döntéshozatalt. A harmadik eset, a Maurice Duverger által is említett kohabitáció. A negyedik eset, amikor a kormány többpárti koalíción alapul, s az államfő bár a legnagyobb koalíciós párt tagja, de nem meghatározó politikusa. Ez esetben is nehezítetté válhat a döntéshozatal.²⁸

Sokfajta félelnöki rendszer létezik. Az egyes típusok különbsége abban áll, hogy milyen hatalommal bír az államfő (névleges elnöksége van például az izlandi elnöknek, „tejhatalma” van a francia államfőnek, míg kiegyensúlyozott viszony van a kormány és az elnök között Portugáliában).

A fél-elnöki rendszer számos hiányossággal, hátránnyal is bír. Az államfő közvetlen választása különleges erővel ruházza fel a tisztség viselőjét, amely azonban nincs ellensúlyozva az elnöki rendszerekből ismert fékek és ellensúlyok mechanizmusával. A duális végrehajtó hatalom feszültségeket teremthet, amely csökkenti a produktivitást és a hatékonyságot. Ugyanakkor a félelnöki rendszer jó eséllyel valósíthatja meg a hatalmi ágak elválasztásából eredő értékek egy részét: megelőzheti a korlátlan kormányzati

²⁷ Duverger: i.m.

²⁸ Pasquino: i.m. 131-133. o.

hatalomgyakorlást, valamint megelőzheti a zsarnokság kialakulását, azonban a kormány hatékony működését nem igazán segíti elő.²⁹

3. Modernkori kihívások – a politika prezidencializálódása

A legfontosabb, legmeghatározóbb és legelterjedtebb kormányformák ismertetését követően jelen fejezetben az elmúlt évtizedekben ezen kormányformákat (különösen a parlamentáris rendszereket) érintő egyik legnagyobb kihívást a prezidencializálódást vizsgálom. A jelenség általános bemutatását követően a fő hangsúlyt a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő változásokra helyezem, bemutatva a jelenség ismérveit, megteremtve az alapot a magyar politikai rendszer vizsgálatához.

3.1. A politika prezidencializációja – a jelenség általános értelmezése

Az elmúlt két-három évtizedben számos parlamentáris demokráciában figyelhető meg a politika prezidencializációja, az a folyamat, amellyel a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveire kezdenek hasonlítani, azonban formális, alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett. A prezidencializáció következményeként az adott politikai rendszer „elnökibbé” válik politikai viselkedésében, anélkül, hogy formális intézményi struktúráját megváltoztatná. A politika prezidencializálódása három területen jelenik meg, a végrehajtó hatalom és a pártok szintjén, valamint a választási arénában.

A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializációja a kormány kollektív karakterének gyengülését és a miniszterelnöki hatalom megerősödését jelenti. A kormányfők megnövekedett hatalma két dolgot eredményez: az általuk egy személyben ellenőrzött területek számának emelkedését, valamint azon képességük növekedését, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni az övéktől különböző véleményt képviselő politikai aktorokkal.

A párton belüli prezidencializáció eredményeként megváltoznak a pártbeli szabályok, a hatalom és az erőforrások eltolódnak a pártvezető javára. A pártelnökök több formális erőt

²⁹ Albert: i.m. 227-228. o.

birtokolnak, saját irodájuk rendelkezésére álló személyzeti és pénzügyi forrásai növekednek, a perszonalizált mandátumok száma emelkedik, s többnyire már nem a legidősebb pártpolitikusok kapják a vezető jelölti pozíciókat. A folyamat eredményeként a pártvezetőt közvetlenül választják, a kommunikáció és a mozgósítás új módszereit jelennek meg, a választási folyamatok jelölt-központúvá válnak, a választási program, már nem a párt programja, hanem inkább a jelölt programja lesz, s a döntéshozatal a pártvezető irodájában koncentrálódik. Azonban a vezető csak addig marad erős, ameddig megfelelő választási eredményeket produkál.

A választási arénában a prezidencializálódás a perszonalizáció útján jelenik meg. Mind a választási rendszerek, mind a választási kampányok jelölt-központúvá válnak, amerikanizálódnak. Egyre több a többségi választási rendszer ismérveit tartalmazó választási reform, illetve a választási kampányokban egyre hangsúlyosabban jelennek meg az egyes jelöltek.

A prezidencializálódás fogalmának megértéséhez meg kell különböztetni a *de facto* politikai prezidencializációt a *de jure* prezidencializációtól. A *de facto* prezidencializációban a politikai vezetők növelik erőforrásaikat és függetlenségüket mind saját pártjukon, mind a végrehajtó hatalmon belül, s a választási folyamatok átalakulása következtében a fókuszpont a jelöltekre helyeződik át. A rendszer formálisan parlamentáris marad, de a funkciók és a meghatározó szereplők közti kapcsolatok alapvetően megváltoznak. Az adott politikai rendszer a prezidencializáció folyamatának hatására a kollektív politikai hatalom és felelősség felől elmozdul az egyéni hatalom és felelősség irányába, változatlan kormányforma mellett.

A *de facto* prezidencializáció az elnöki rendszerek működési logikájából indul ki, s három változást generál: nagyobb erőforrásokat biztosít a végrehajtó hatalom vezetőjének, nagyobb függetlenséget, önállóságot nyújt a *leadership* számára és perszonalizálja a választási folyamatokat. A *de facto* prezidencializáció során növekednek a vezető rendelkezésére álló erőforrások, valamint autonómiája a pártján és a politikai végrehajtó hatalmon belül, illetve nő a választási folyamatok perszonalizációja.

A *de jure* prezidenciális rendszer nagyobb végrehajtó hatalmat biztosít a vezető számára, amelynek alapja alkotmányban lefektetett függetlensége a parlamenttől. Ezen rendszerekben az elnök nem felelős a parlamentnek, s többnyire egyedül dönthet kabinetjéről, s különösebb

külső interferencia nélkül kormányozhat. Az elnök nagyfokú autonómiát élvez kabinetjén belül is, nem kell szembenéznie a saját pártjától jövő nyomásokkal, befolyásokkal.

A magyar politikatudományi szakirodalomban a prezidencializálódás fogalmáról és annak a magyar kormányzati rendszerben fellelhető jeleiről először Körösényi András írt 2001-ben a Századvég folyóiratban. A publikáció jelentős tudományos vitát indított el, amely azonban az utóbbi években nem folytatódott. Körösényi András a prezidencializálódást a végrehajtó hatalmon belüli hatalmi átrendeződéssel, a politizálási stílus, a politikai verseny jellegének, valamint az egész politikai rendszer működési logikájának változásával azonosította. Ugyanakkor kiemelte, hogy a prezidencializálódás fogalmát nem szigorúan alkotmányjogi dimenzióban kell értelmezni, hanem mint analógiát, metaforát kell használni. Jelen tanulmányban ezt a szemléletet is figyelembe veszem.

3.2. Prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén

A végrehajtó hatalom vezetőjének megerősödéséhez négy általános tendencia járul hozzá: a politika nemzetköziesedése, az állam növekedése, a politikai kontextus (egypárti kormányok, vagy koalíciós kormányok, amelyen belül van egy meghatározó fajsúlyú párt) és néhány karizmatikus miniszterelnök, valamint államfő vezetési stílusa. Thomas Poguntke és Paul Webb szerint a politika prezidencializálódásának kialakulásához a felsoroltakon kívül a tömegkommunikáció megváltozott szerkezete és a hagyományos társadalmi-politikai törésvonalak eróziója is hozzájárul.

Ezek a folyamatok természetesen összekapcsolódhatnak, sőt erősíthetik is egymást. A politika nemzetköziesedése és az állam növekedése van a legnagyobb hatással a prezidencializáció végrehajtó hatalmon belüli megjelenésére, mivel ezek a kormányt és a döntéshozatali mechanizmusokat érintik, befolyásolják.

A végrehajtó hatalomban a vezető hatalma két tényező kombinációján alapul: egyrészt azon területek összességén, amelyeken belül függetlenül hozhat döntéseket, s azon képességének mértékén, amely alapján az egyéb területeken, ahol nem rendelkezik korlátlan döntéshozatali potenciállal, képes kivédeni a kezdeményezésével szemben támasztott ellenvetéseket.

Ezen logika alapján a vezető hatalma két módon növekedhet: azon területek számának emelkedésével, amelyeken önállóan dönthet, illetve azon képességének erősödésével, amely által képes kivédeni az egyéb politikai aktorok ellenállását.

Ez utóbbi képesség a következő erőforrásokon alapul: formális hatalmán, személyzetén, pénzügyi forrásainak mértékén, napirend-meghatározási, formálási képességén, a kommunikáció feletti ellenőrzésének mértékén, illetve a nemzetközi tárgyalásokban való növekvő részvételi, döntési lehetőségén - mivel az ilyen fórumokon hozott döntéseket, nemzeti szinten már nem lehet újratárgyalni, csupán ratifikálják őket -.

A vezető egyéni döntéshozatali kompetenciája alá tartozó területek számának növekedése eredhet a miniszterelnök számára biztosított formális hatalom növekedéséből, illetve a vezető személyes mandátumához való fordulásának gyakoribbá válásából.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami intézményi pozícióját kétfajta kapcsolat határozza meg alapvetően: a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közti egyensúly, valamint a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, vagyis a kapcsolat a miniszterelnök, a miniszterek és az egyéb kabinet-tagok között.

Bár a végrehajtó hatalmat érintő prezidencializáció általában több párhuzamos folyamatot nyilvánul meg: a miniszterelnök végrehajtó hatalmon belüli hatalmának növekedését, a kormány testületi jellegének csökkenését és a kormány térnyerését a parlamenttel szemben, jelen kutatás csupán az első két trenddel foglalkozik. A kutatásban azt vizsgálom, hogy a magyar politikai rendszer az elmúlt években mutatta-e a prezidencializálódás jeleit (feltételezésem szerint igen), valamint, hogy a 2010-től hozott, kormányzatot érintő reformok növelték-e a miniszterelnök döntéshozatali potenciálját, illetve, hogy változtattak-e a kabinet testületi jellegén.

3.2.1. A prezidencializálódás ismérvei a miniszterelnök és a kormány szintjén

A végrehajtó hatalom prezidencializálódása a miniszterelnök és a kormány szintjén számos változásban ragadható meg. Ezen jelenségek definiálása jelen tanulmány szempontjából azért alapvető fontosságú, mert a következő pontban azt vizsgálom, hogy a második Orbán-kormány által bevezetett reformok milyen módon járultak hozzá a miniszterelnök megerősödéséhez, illetve a kormány testületi jellegének változásához, s ezáltal a magyar politikai rendszer prezidencializálódásához.

Az ismérvek nem egyenlő súlyúak, s előfordulhat, hogy bizonyos esetekben kontra-reaktívak is. Nem lehetséges egy általános, minden országra biztosan és hatékonyan alkalmazható ismérvszisztémát felállítani, mivel a prezidencializáció egy komplex, összetett

jelenség, amelyre hatással vannak az adott politikai rendszer történelmi örökségei és tradíciói is, amelyek nagyban eltérhetnek az egyes államokban.

A következőkben felsorolt ismérveket saját megítélésem alapján rendeztem fontossági sorrendbe. A kiindulási pont természetesen a miniszterelnök jogköreinek és mozgásterének növekedése és saját hivatalának, stábjának személyzeti felduzzasztása és feladatköreinek bővítése.

A prezidencializálódás ismérvei a miniszterelnök és a kormányon belüli kapcsolatok változásaira vonatkozóan: a miniszterelnök jogköreinek bővülése, a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációja és koordinációja, a miniszterelnöki hivatal egyre nagyobb ellenőrzése a politikai döntéshozatali folyamatok felett, a közpolitikai döntések kezdeményezésének eltolódása a minisztériumokból a miniszterelnöki hivatalba, vagy külső szakértőkhöz, az ellenőrzési és tanácsadói erőforrások koncentrációja a kormányzati központban, a bilaterális kapcsolatok és találkozók szerepének növekedése a miniszterelnök és az egyes miniszterek között, a miniszterelnök személyes tanácsadójának és tanácsadó testületeinek számbeli növekedése, amely által a miniszterelnök függetleníteni tudja magát a kabinettől a és a bürokráciától, a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi erőforrások növelése, egy integrált kommunikációs stratégia irányába való elmozdulás, amelyet a miniszterelnök ellenőriz (a kommunikációs iroda és a közkapcsolatok iroda felállítása, amelyek azzal foglalkoznak, hogy a miniszterelnök politikai elképzeléseit megfogalmazzák, megértessék és elfogadtassák), a miniszterelnöki hivatal által végzett közvélemény-kutatások a miniszterelnök népszerűségéről és a választók politikai preferenciáiról, a miniszterek növekvő fluktuációja, a pártkötődés nélküli technokraták és politikusok számának növekedés.

4. A magyar politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai 1990-től

A magyar alkotmányos tradíciók egyik legfontosabb jellemzője, hogy évszázadokon keresztül szokásjogon alapult. A 20. század közepéig csupán úgynevezett történelmi alkotmánya volt Magyarországnak. Az 1946. évi I. törvénycikk vezette be elsőként a köztársaságot, felváltva ezzel a több mint ezeréves monarchiát. Az 1949-es szovjet típusú, kommunista alkotmánnyal jött létre az ország első írott alapidokumentuma.

Az 1989-1990-es rendszerváltás nem hozott létre új alkotmányt, hanem az 1949-es kommunista alkotmány alapvető megváltoztatásával alakította ki az új demokratikus

berendezkedést és a Körösényi András által kettős értelemben korlátozott parlamentarizmusnak nevezett rendszert.³⁰

Alapjaiban határozta meg a rendszerváltáskor kialakított alkotmányos berendezkedést, s annak későbbi fejlődését az a tény, hogy a kialakítandó kormányzati rendszerről sem 1989-1990-ben, sem az azt követő években nem volt politikai konszenzus. A kialakított rendszer politikai kompromisszumok eredményeként jött létre. Az átalakított 1949-es alkotmány legitimitása ezért alacsony maradt.

A magyar rendszert tehát nem forradalom, hanem radikális reformok útján alakították ki, s egyfajta megszakítottság és folyamatosság jellemezte. Az 1989-1990-ben létrehozott sajátos egyensúlyi rendszer ugyan nagy figyelmet fordított arra, hogy sehol se alakulhasson ki „túlhatalom”, de ha mégis kialakulna az ellensúlyozható legyen. A forradalom által való legitímáltság többször problémaként merült fel a rendszerváltást követő években.³¹

Ebből is következik, hogy a politikai szereplők sem tekintették véglegesnek az „új” alkotmányt, s azt a mindenkori politikai érdekek alapján módosították.³²

4.1. Az 1989/1990-es új magyar kormányzati rendszer és változásának fő trendjei 2010-ig

Szükséges a magyar kormányzati rendszer rövid ismertetése, s főbb jellemzőinek bemutatása ahhoz, hogy a tanulmány fő kérdésére választ kapjunk. Arra, hogy a magyar politikai rendszer prezidencializálódik-e, s ez a folyamat a politikai rendszer mely területein és milyen mértékben jelenik meg.

³⁰ Körösényi András, Tóth Csaba, Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. 347-349. o.

Körösényi szerint a rendszerváltáskor kialakított magyar parlamentarizmus szűkebb értelemben véve korlátozott, mert a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág klasszikus parlamentarizmusban megszokott fúziója Magyarországon limitált. Tágabb értelemben véve pedig azért korlátozott, mert a hatalommegosztás intézményei jelentősen intézményesültek a kormányzás más területein. Lásd: Körösényi András, Tóth Csaba, Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. 352. o.

³¹ A forradalom által való legitímáció hiányán alapuló támadásokra Antall József miniszterelnök híressé vált válasza minden esetben az volt, hogy „Tetszettek volna forradalmat csinálni!” Lásd bővebben: Lengyel: i.m. 51-52. o.

³² Körösényi András: *Mozgékony patthelyzet*. 10-11. o.

Az 1989-1990-ben az 1989. évi XXXI. törvénnyel és az 1990. évi XL. törvénnyel kialakított új magyar kormányzati rendszer a politikai konszenzus hiánya ellenére konszolidálódott, s alapelemei lényegében változatlanok maradtak a 2011-es Alaptörvényig.

Az 1989-1990-ben lefektetett rendszer parlamentáris jellegű, s a hatalommegosztás elvén alapul. Az új, a konszenzusos demokrácia megteremtését célzó rendszer legfontosabb vonásai közé tartozik az egykamarás parlament, az országgyűlésnek felelős kormány, az alapvetően monista jellegű végrehajtó hatalom – amelynek feje a kormány, illetve a miniszterelnök -, a kormány és a parlament egymástól való függetlensége,³³ a kétharmados törvények viszonylag magas száma, valamint a köztársasági elnök parlament általi választása.³⁴ A köztársasági elnöknek a többi parlamentáris rendszertől eltérően viszonylag kevés a szerepe a kormányalakításban, valamint parlament-feloszlatási joga is szűk. Azonban alkotmányos és politikai vétőjoga miatt a kormány ellensúlyaként léphet fel.

További fontos jellemzője az 1989-1990-es politikai berendezkedésnek a kormány és a parlament egymástól való viszonylagos függetlensége, mivel a kormánynak nincs joga feloszlatni a parlamentet, a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének bevezetésével pedig megnehezült a kormány parlament általi leváltása, továbbá bizalmatlansági eljárás csupán a miniszterelnök ellen indítható, az egyes miniszterek ellen nem.

Fontos jellegzetesség az Alkotmánybíróság széles jogköre, az ombudsmanok intézménye és az ügyészség kormánytól való függetlensége.³⁵

A magyar politikai rendszerben jelenlévő hatalommegosztás elvének hatását tovább erősíti, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogköre a végrehajtó és a törvényhozó hatalommal szemben és a népszavazás intézménye is. A rendszerváltás kori alkotmány igen széles körben írja elő a kétharmad szükségességét, több mint harminc törvényhozási tárgykörben. Ez azt

³³ A két intézmény egymástól való függetlenségét a parlament-feloszlatási jogának korlátozása, a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetése, valamint a miniszterek ellen irányuló bizalmatlansági indítványok lehetőségének kizárása teremtette meg.

³⁴ Lásd bővebben: Körösnéyi András: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 1998, Körösnéyi András, Tóth Csaba, Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. 347-371. o., Körösnéyi András: *Mozgékony patthelyzet*. 9-11. o., Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris, Budapest, 2011., Sente: i.m., Herbert Küpper, Térey Vilmos: *A Kormány*. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 1289-1415. o.

jelenti tehát, hogy a parlament nevesített kizárólagos törvényhozási tárgyköreinek többségében kétharmados támogatottságra van szükség.

A kormányzati viszonyokat tekintve az 1989-1990-ben kialakított rendszer fontos eleme a miniszterelnök erős pozíciója, a miniszterek közötti formális egyenlőség a kabinetben belül, a miniszteri felelősség intézménye, valamint a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvére épülő állami vezetői modell.³⁶

A tanulmány szempontjából különösen jelentős, hogy az új kormányzati rendszerben a miniszterelnök megerősített pozícióval bír, amelynek garanciái az Alkotmányban lefektetett jogai (a kormányprogram meghatározása, helyettesének kiválasztása, a kormányalakítás, valamint a kormányülések vezetése).³⁷ A kormányfő politikaformáló szerepet kapott, ugyanakkor a hatalommegosztás elvén létrehozott rendszer számos ellensúlyt hozott létre, s ellenőrizhetővé tette a miniszterelnöki hatalmat.³⁸

Stumpf István szerint az 1989-1990-ben kialakított rendszerben nem a kormánynak van feje, hanem a miniszterelnöknek van kormánya. Véleménye szerint nincs lehetőség a kialakított keretek között sem a parlamentben, sem a koalíciós pártokban olyan ellenőrző mechanizmusok kialakítására, amelyek valóban képesek lennének ellenőrizni ezt az erős végrehajtó hatalmat.³⁹

Az 1989-1990-ben létrehozott kormányzati rendszer tehát közjogi szabályozását tekintve változatlanul tekinthető a rendszerváltást követő húsz évben, azonban a rendszeren belüli változásoknak és reformoknak köszönhetően általános tendenciává vált az elmúlt két évtizedben a végrehajtó hatalom (a kormány) törvényhozással (parlamenttel) szembeni folyamatos megerősödése és a miniszterelnök kabinetben belüli kiemelkedése.

A változások nem illeszkednek egy egyenes fejlődési vonalba, ugyanakkor egy irányba mutatnak: a hatalommegosztás elve fokozatosan veszett központi szerepéből, s a

³⁵ Körösnéyi András: *Mozgékony patthelyzet*. 10-11. o.

³⁶ Müller György: *Magyar kormányzati viszonyok*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2011. 21-22. o.

³⁷ 1949. évi XX. Törvény 33. és 37. §

³⁸ Tölgyessy Péter: *Túlterhelt demokrácia*. 114-116. o.

³⁹ Stumpf István: *Új államépítés*. In: Gombár Csaba: i.m. 71-72. o.

kormányozhatóság szempontjai mindinkább előtérbe kerültek, s teret nyertek. Ez a tendencia egyenletesnek mondható az egyes kormányok pártpolitikai színezetétől függetlenül.⁴⁰

Ez a trend két, alapvetően ellentétes folyamaton alapult: egyrészt a hatalommegosztás intézményrendszerének fokozatos kiépülésén, másrészt az erre való reakcióként megjelenő, a kormányozhatóság megvalósíthatóságát, illetve a kormányozhatóság növelését szolgáló intézkedéseken, amelyek ugyanakkor hatalomkoncentrációt eredményeztek.

A kormány parlamenttel szembeni megerősödésének jogi alapját a parlamenti Házsabály 1994-es (46/1994. (IX.30.) OGY határozat) és 1997-es reformja (71/1997. (VII.17.) OGY határozat) tette lehetővé. A két házsabály-módosítás a jogalkotás hatékonyságának javítása érdekében megerősítette a kormányt a parlamenttel szemben azáltal, hogy a kormány által beterjesztett javaslatokra vonatkozó eljárásokat felgyorsította, valamint egyszerűbbé tette, míg az ellenzék korábban igen széles mozgásterét szűkítette.

Ezt a tendenciát az első Orbán-kormány reformjai, elsősorban a háromhetes ülésrend és a kétéves költségvetés bevezetése tovább erősítette.

Az 1989-1990-ben kialakított sajátos egyensúlyi rendszer megborulása Horn Gyula miniszterelnökségével kezdődött el. A hatalmi egyensúly megbillenésének emblematikus példája az 1995-ös gazdasági válság kezelése, az úgynevezett Bokros-csomag kormányülésen való „tárgyalásának” módja és elfogadása. A csomagról érdemi vita nem zajlott a kormányülésen, továbbá a pártok és az érdekképviseleti szervek vezetőivel sem előzetesen, sem utólagosan nem egyeztettek. A csomag azonban nem csupán eljárási módját tekintve volt negatív hatással a pár évvel korábban kialakított hatalmi egyensúlyra, hanem tartalmát tekintve is, mivel elindította Magyarországot a gyenge állam és az erős piaci szereplők által fémjelzett rendszer felé vezető úton. Az első Orbán-kormány majd ezt a megbillent egyensúlyt kívánta helyreállítani az állam és a piac között. Ezen cél eléréséhez azonban egy erős végrehajtó hatalomra és egy erős miniszterelnökre volt szükség. Az 1998-2002 közötti, a kormányt és a parlamentet érintő reformok mind ebbe az irányba hatottak, megeremteni az erős kormányt, s azon belül is kiemelni a miniszterelnököt. Ez a tendencia azonban nem állt

⁴⁰ Körösi András: *Mozgékony patthelyzet*. 20. o.

meg az első Orbán kormány bukását követően.⁴¹ A Medgyessy és Gyurcsány kabinetek idején is tovább folytatódott az alkotmányos intézmények erodálódása, valamint az ellensúlyt jelentő eszközök és intézmények visszaszorítása.

A kormány megerősítésével párhuzamosan fontos kiemelni egy másik, párhuzamosan zajló tendenciát is, a végrehajtó hatalom ellensúlyainak fokozatos gyengülését, mint az Alkotmánybíróság és a közvetlen demokrácia intézményeinek gyengülését. A parlament 1998-ban az Alkotmánybíróság rendkívül széles jogkörét csökkentette, amikor mérsékelte az előzetes normakontroll kérésére jogosultak körét, mivel megszüntette az ötven képviselő és a parlamenti bizottságok ezen jogát. Továbbá az Alkotmánybíróság határozatai, a törvény- és alkotmánymódosítások következtében a viszonylag könnyen indítható népi kezdeményezések és a népszavazások is korlátozottakká váltak, valamint számos ilyen jellegű kezdeményezést „szabotáltak”.

A miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedésének jogi alapját a kormányzati struktúra reformjai biztosították. 1997-től megfigyelhető a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) folyamatos megerősítése. Az intézményt 1998-tól már nem államtitkár, hanem miniszter vezeti.⁴² Az első Orbán-kormány jelentősen megerősítette az intézményt, visszatért a referatúra-rendszerhez, új politikai államtitkárságokat állított fel és egységesítette a kormányzati kommunikáció szervezeti hátterét a MeH-en belül. A Medgyessy-kormány folytatta elődje törekvéseit, s tovább erősítette a MeH struktúráját, valamint újabb hatáskörökkel bővítette az intézményt. Gyurcsány Ferenc első ciklusa idején tovább bővítette a MeH személyzeti létszámát, s a 2006-os kormányzati átalakítás keretében (2006. évi LVII. törvény) szélesítette a miniszterelnöki hatalom jogi eszköztárát.

A miniszterelnök megerősített szerepe természetesen nem független a pozíciót betöltő egyén személyiségétől és saját pártján belül elfoglalt helyétől. A jogilag számára biztosított eszközöket csak akkor tudja teljes mértékben kihasználni, ha erős pozícióval rendelkezik saját pártján belül. Az utóbbi években mind-mind erős pártpozíciójú miniszterelnökökről beszélhetünk, illetve amikor a kormányfő nem rendelkezett erős párton belüli

⁴¹ Lengyel László: i.m. 55-59.o.

⁴² Ennek a jogi alapját még a Horn-kormány teremtette meg az 1997. évi LXXIX törvénnyel.

támogatottsággal, rövid időn belül más került a helyére. Horn Gyula, Orbán Viktor⁴³ és Gyurcsány Ferenc⁴⁴ mind-mind meghatározó szerepet töltek be pártjukban, akár formálisan, akár informálisan, vagyis vezető tisztség birtoklása nélkül, amikor miniszterelnökök lettek.

A kormányfő egyre inkább stratégiai irányító és politikai célkitűző szerepet tölt be a magyar politikai rendszerben. Ehhez azonban megfelelő intézményi háttérre is szüksége van, amelyet 1998-tól a megerősített MeH jelentett. Az a MeH, amely fokozatosan közvetlenül a miniszterelnöknek rendelődött alá. A MeH tehát folyamatosan felértékelődött mint a közigazgatást összehangoló, stratégiai tervező és kivitelező, az egységes kormányzati kommunikációt kialakító intézmény.⁴⁵

A MeH felértékelődésével párhuzamosan megfigyelhető egy másik tendencia a kormány apparátusán és működésén belül. A kormányzati munka formális szakaszaiban a hangsúly a kormányulésekről és a kabinet megbeszélésekről fokozatosan eltolódott a miniszterelnök és az egyes miniszterek közötti közvetlen egyeztetésekre és informális találkozókra.

Természetesen a két tendencia, a kormány parlamenttel szembeni megerősödése és a miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedése a karizmatikus kormányfők és a stabil parlamenti többséggel bíró kabinetek idején felgyorsult és még inkább láthatóvá vált.

Az elmúlt húsz év fő politikai-intézményi változásainak rövid összefoglalása alátámasztja a tanulmány bevezetőjében meghatározott feltételezést, mely szerint Magyarországon megfigyelhető a politika prezidencializálódása.

5. A második Orbán-kormány főbb intézményi reformjai

5.1. A kormányzati struktúrára és a kormány testületére vonatkozó reformok alapelemei 2010-től

⁴³ Igaz, hogy Orbán Viktor lemondott pártelnöki tisztségéről, de miniszterelnöksége alatt végig meghatározó szereplője maradt a Fidesznek.

⁴⁴ Gyurcsány Ferenc miniszterelnökké választásakor még nem rendelkezett a pártvezetői tisztséggel, azonban az a tény, hogy „outsider”-ként sikerült magát miniszterelnökké választatni, illetve, hogy rövid időn belül a pártelnöki tisztséget is megszerezte, azt jelzi, hogy komoly befolyással bírt az MSZP-n belül már 2004-ben is.

⁴⁵ Stumpf : i.m. 88-90. o.

A második Orbán-kormány a számos, a kormány szerkezetét, működését és jellegét érintő változtatás ellenére többségében megtartotta az 1990-es kormánymodellt, amelynek fő eleme a miniszterelnök erős pozíciója, valamint a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvére épülő államtitkári rendszer.

A kormánymodell legfontosabb elemeinek érintetlenül hagyása mellett azonban a második Orbán-kormány jelentősen megváltoztatta a minisztériumok számát, drasztikusan csökkentve azt, létrehozva az úgynevezett „csúcsminisztériumokat”, átalakította a tárcák közötti feladatkör-megosztást, bevezette a miniszterelnök-helyettesi címet, módosítva ezáltal a kormány összetételét és működési mechanizmusát, mivel megszüntette a korábban évtizedekig érvényben lévő, a miniszterek egyenrangúságának elvét.

A 2011. évi Alaptörvény megváltoztatta a korábban hatályos Alkotmánynak a kormány szerep- és feladatkörére vonatkozó részét.⁴⁶ Bár az 1949. évi XX. Törvény sem határozta meg teljes részletességgel a kormány funkcióit, ahogy azt az alkotmányok többsége sem teszi, általános klauzulákat tartalmazott.⁴⁷ A 2011. évi Alaptörvény amellelt, hogy kimondja, a kormány a végrehajtó hatalom általános és a közigazgatás legfőbb szerve, lefekteti, hogy feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény, vagy jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.⁴⁸ Ez a fajta feladat- és hatáskör meghatározás még önmagában nem jelentené a kormány megerősítését abban az esetben, ha a többi állami szerv feladat- és hatásköre részletesen le lenne fektetve az Alaptörvényben és a jogszabályokban, valamint a kormány kontrolljaként működő szervek (Alkotmánybíróság, parlament, köztársasági elnök) eszközei nem csökkennének. A teljes kép azonban a reformok után igen árnyalt, s több esetben ellentmondásos is.

Az Alaptörvény alkotmányi szinten is megkülönbözteti a kormányt a többi hatalmi ágtól, s megerősíti velük szemben. Csökkenti az Alkotmánybíróság felülvizsgálati lehetőségeit a gazdasági és pénzügypolitikát érintő törvények esetében. Továbbá az Alkotmánybírósághoz való fordulás lehetőségét is korlátozza. Míg az 1949. évi XX. Törvény kimondta, hogy

⁴⁶ 1949. évi XX. Törvény 35.§ a)-m).

⁴⁷ Sári János: A kormány. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* 424-425. o.

⁴⁸ Magyarország Alaptörvénye 15. cikk.

alkotmánybírósági eljárást törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezhet,⁴⁹ addig az Alaptörvény értelmében ezt most már csak a kormány, a parlamenti képviselők egynegyede, vagy az alapvető jogok biztosa teheti meg.⁵⁰

Fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy a kormány megerősítésére irányuló, vagy azt közvetlenül illetve közvetve eredményező változtatások mellett a reformok egy része a kormány gyengítését eredményezi. Az Alaptörvény kiszélesíti a kétharmados sarkalatos törvények körét az alapjogok és az államszerkezeti viszonyok szabályozásán túl társadalmi és gazdaságpolitikai ügyekre (a családvédelem, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás, a kizárólagos állami tulajdon, a közteherviselés és a nyugdíjrendszer szabályaira) is, illetve bővíti az idetartozó államszerkezeti ügyek körét a kormánytól független önálló szabályozó szervek létesítésére és működésér vonatkozó szabályozásokkal, valamint a jegybank-törvénnyel.⁵¹

5.2. A kormány felépítése és szervezeti rendszere

2010-ig az 1949. évi XX. Törvény 33. cikke alapján a kormány a miniszterelnökből és az egyenrangú miniszterekből állt. Ez a struktúra annyiban változott a második Orbán-kormány reformjaival, hogy a miniszterelnök-helyettesi cím bevezetésével az egyenrangú miniszterek közül egy, vagy több miniszter kiemelkedik. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) minisztere kiemelkedik a kormány többi tagja közül, mert a hozzá tartozó tizenegy szakpolitika mellett ő a felelős a kormányzati tevékenység összehangolásáért is. A kormányzati koordináció mellett a KIM minisztere egyben a miniszterelnök általános helyettese is,⁵² amely tovább erősíti kiemelt szerepét, ezáltal szüntette meg a miniszterek egyenrangúságának korábbi elvét. A helyzetet valamennyire árnyalja ugyanakkor, hogy a kormány ügyrendjéről szóló határozat kimondja, a kormány tagjait a kormány döntéseinek meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg.⁵³

⁴⁹ 1949. évi XX. Törvény 32/A § (3).

⁵⁰ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) e).

⁵¹ Müller György: i.m. 29. o.

⁵² Az általános miniszterelnök-helyettes mellett Orbán Viktor egy második miniszterelnök-helyettest is kinevezett Dr. Semjén Zsolt személyében.

⁵³ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 67. pont.

Ugyanakkor a kormány jelentősen csökkentette a minisztériumok számát, a már említett úgynevezett „csúcsminisztériumi” rendszer kialakításával.⁵⁴

A minisztériumi struktúra átszervezése, a korábbi átlagosan tizenhárom, az előző ciklusbeli tizenegy minisztériumról nyolcra⁵⁵ való csökkentés nem csupán leegyszerűsítette a kormányzati szerkezetet és lehetővé tette egy egységesebb kormánypolitika megvalósítását, hanem egyben centralizálta is a döntéshozatalt. A korábban önálló ágazatok „összevonásával” a minisztériumokban jelentős feladat- és hatáskör-koncentráció valósult meg.⁵⁶

További változás a kormány szerkezetére vonatkozóan, hogy a miniszterelnök miniszterelnöki biztost nevezhet ki a saját feladatkörébe tartozó feladatok ellátására. A miniszterelnöki biztos mandátuma nincs időben maximalizálva, mint a kormánybiztosé, de meghatározott periódusra szól.⁵⁷ Kiemelendő, hogy az első miniszterelnöki biztost, rögtön a kormány megalakulását követően, a miniszterelnök szóvivői feladatainak ellátására nevezte ki Orbán Viktor, intézményes szinten is tovább erősítve ezzel a miniszterelnöki kommunikációt.⁵⁸

A kormánybiztosi tisztségre vonatkozó szabályok többségében változatlanok maradtak a 2006. évi LVII. törvényben meghatározottakhoz képest. Változás azonban, hogy megszűnt a számukra vonatkozó létszámkorlát, s az, hogy kinevezésükre a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter tesz javaslatot, s titkárságuk is ezen miniszter minisztériumában van, s nem a korábbi Miniszterelnöki Hivatal feladatait ellátó Miniszterelnökségen.⁵⁹

Hasonlóan eltörölte a létszámkorlátot az új kormány szervezeti törvény a tárca nélküli miniszterekre vonatkozóan.

A kormányzati szervezet átalakításának következő elemeként a törvény megszüntette a Miniszterelnöki Hivalt, s létrehozta a Miniszterelnökséget, a miniszterelnök munkaszervezetét. A korábbi miniszterelnöki kabinetiroda feladatait, vagyis a kormány

⁵⁴ Fontos kiemelni, hogy a kormányzati kommunikáció kezdettől fogva kerüli ezt a szóhasználatot.

⁵⁵ Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Külügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és Vidékfejlesztési Minisztérium.

⁵⁶ Dr. Vadál Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, Complex, 2011. 43. o.

⁵⁷ 2010. évi XLIII. Törvény 32. §

⁵⁸ A kinevezés a 36/2010. (VI.4.) ME határozattal történt.

⁵⁹ 2010. évi XLIII. Törvény 31. §

politikai koordinációját a Miniszterelnökség kapta meg, míg a szakmai-közigazgatási koordinációért a KIM és az azt vezető miniszter lett a felelős. A Miniszterelnökséget a miniszterelnök irányítja és államtitkár vezeti.⁶⁰

A korábbi kormányzati koordinációs központ megszüntetése és feladatainak két, eltérő szerv közötti szétosztása egyfajta párhuzamosságot és egyben „versenyhelyzetet” is eredményez a két intézmény között.

5.3. A kormányzati koordináció eszközeinek változásai a centralizáció jegyében

A 2010-től bevezetett reformok közül, amelyek a kormányzati koordináció eszközeit érintették hármát emelek ki. Mindhárom vizsgált eszköz esetében centralizációs törekvések figyelhetők meg, s egyben a KIM-et vezető miniszter szerepének a jelentős megerősítése.

A 2010-es reformok következtében a minisztériumi előterjesztések kormányzati egyeztetésre való bocsáthatóságáról nem a második Gyurcsány-kormány idején felállított szakmapolitikai egyeztetések döntenek már, hanem a KIM közigazgatási államtitkára.⁶¹ Ezen változás értelmében gyakorlatilag a kormány közigazgatási központja dönt arról, hogy az egyes minisztériumok kezdeményezései elindulhatnak-e a kormányzati döntés-előkészítési folyamat útján, vagy sem.

A kormányzati koordináció 2010-től a miniszterelnöki hatalom erősödésével párhuzamosan és arra építve új eszközzel bővült, a személyzeti jogkörrel. A 2010-es kormány szervezeti törvény a helyettes államtitkártól a minisztériumi osztályvezetőig terjedő szinten a kinevezéseket a KIM miniszterének, illetve közigazgatási államtitkárának jóváhagyásához köti. Ezzel a centralizációs reformmal csökkent az egyes miniszterek önállósága és mozgásteret, másrészt pedig az alkalmassági feltételek rögzítésének hiányában lehetővé vált a közigazgatás átpolitizálása.⁶²

Az utolsó vizsgált koordinációs eszköz a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatának a jóváhagyása. A 2010. évi kormány szervezeti törvény ezt a jogot elvette a miniszterelnöktől és a közigazgatási és igazságügyi miniszter hatáskörébe helyezte,

⁶⁰ 2010. évi XLIII. Törvény 36. §

⁶¹ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 24. pont.

⁶² Müller György: i.m. 135-137. o.

kiegészítve a rendelkezést azzal, hogy a miniszter meghatározhatja a szabályzatok egységes szempontrendszerét is.⁶³

A bemutatott három koordinációs eszközt érintő változások nem csupán centralizációs törekvéseket hordoznak magukban, hanem egyúttal a közigazgatási és igazságügyi miniszter szerepét is megerősíti.

5.4. A miniszterelnök helyzete a kormányon belül

A 2006. évi LVII. törvény és a 2010. évi XLIII. törvényt követően a második Orbán-kormány alkotmányi szinten is megerősítette a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét azzal, hogy kimondta, a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját.⁶⁴ A korábban hatályos Alkotmány csupán azt fektette le, hogy a miniszterelnök vezeti a kormány üléseit és gondoskodik a kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.⁶⁵

2010-től a miniszterelnök meghatározó szereppel bír a kormányon belül, kialakítja a kormánypolitikát és meghozza a legfontosabb stratégiai döntéseket. A kormánypolitika általános irányának meghatározásával egyértelműen irányítja a kormányt. A miniszterek kormányfőtől, illetve döntéseitől való függése is megnövekedett, hiszen az Alaptörvény értelmében a miniszterek a kormány általános politikájának keretei között irányítják a hozzájuk tartozó minisztériumokat és az azoknak alárendelt szerveket.⁶⁶ A kormány általános politikáját pedig a miniszterelnök határozza meg.

A miniszterelnök összeállítja a kormány és az államtitkári kar névsorát, valamint kiválasztja helyettesét, vagy helyetteseit. A kormányba tárca nélküli minisztereket nevezhet ki. Ezáltal a miniszterelnök személyzeti hatalma teljesen átfogja az államtitkári kart és a kormánybiztosok, valamint a miniszterelnöki biztosok tevékenységének irányítását.

Míg korábban alkotmányos kötelezettség volt a kormányprogram parlamenti bemutatása és elfogadása,⁶⁷ addig az új Alaptörvény már nem tartalmaz semmilyen rendelkezést erre vonatkozóan. Ebből azonban még nem következik automatikusan, hogy a jövőben a program

⁶³ 2010. évi XLIII. Törvény 60. §, 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet 2.§

⁶⁴ Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (1).

⁶⁵ 1949. évi XX. Törvény 37. § (1).

⁶⁶ Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (2).

⁶⁷ 1949. évi XX. Törvény 33. § (3).

parlamentari bemutatása megszűnne, bár kétségtelen, hogy az alkotmányos szintű szabályozás eltörlése növeli a miniszterelnök szabadságát ezen a téren, hiszen nem csupán a bemutatási, hanem a parlamenti szavazási kötelezettséget is megszüntették.

A második Orbán-kormány ügyrendje felhatalmazza a miniszterelnököt, hogy kivételesen indokolt esetben, a kormány ülései között kormányrendeletet és kormányhatározatot adjon ki saját jogán, amelyet utólagosan kell a kormány elé terjesztenie a közigazgatási és igazságügyi miniszter által.⁶⁸

5.5. A testületi elv érvényesülésének változása

A kormány testületi jellege következhet a kormány fogalmából és az összetételére vonatkozó előírásokból. A testületi jelleg formája a kormányülés, amelyet részletesen a kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározat szabályoz.

A második Orbán-kormány által tovább erősített miniszterelnöki pozíció még önmagában nem szüntette volna meg, vagy nem csökkentette volna a kormány testületi jellegét, azonban az a kormányzatot érintő reformok hatására mérséklődött mind közjogi alapját, mind gyakorlati működését tekintve. Míg a korábban hatályos Alkotmány nevesítette a kormányüléseket, mint a kormány döntéshozatali fórumát,⁶⁹ addig az új Alaptörvény már tartalmazza a kormányülés fogalmát, s közvetett utalást sem tesz a kormánynak mint testületnek a működési formájáról.

A kormány működéséről a 1144/2010. (VII.7.) kormányhatározat rendelkezik. A kormányhatározat az Alaptörvénnyel és a kormány szervezeti törvénnyel ellentétben kimondja, hogy a kormány feladat- és hatáskörét testületként gyakorolja, s rendszeresen tart ülést.⁷⁰ Fontos azonban kiemelni, hogy a testületi definíció alkotmányos szintről „lecsúszott” kormányhatározati szintre.

Az ügyrend kimondja, hogy a kormányülésen csak a kormány tagjai, a tanácskozási joggal bíró állandó meghívottak (a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, a KIM kommunikációs feladatokért felelős államtitkára, a KIM közigazgatási államtitkára, a miniszterelnök szóvivője

⁶⁸ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 77. pont.

⁶⁹ 1949. évi XX. Törvény 37. § (1).

⁷⁰ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 1-2. pont.

és a kormányzóvivő), az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek vehetnek részt.⁷¹ Arról, hogy a miniszterelnök kiket hívhat meg az ülésre, nem rendelkezik a kormányhatározat.

A testületi jelleg tárgyalásánál fontos megemlíteni két gyakorlati változást, amely egy évek óta tartó tendencia részeként van jelen a magyar politikai életben. Az egyik, hogy bár a kormány ügyrendje kimondja, hogy a kormányülésen a döntéseket szavazással hozzák,⁷² többnyire formális szavazás nélkül döntenek, amelyet 2007-ben a kormányzóvivői iroda nyilvánosan is elismert.⁷³ A formális szavazás hiánya erősítheti a miniszterelnök pozícióját, mivel nem áll fönn a veszély, hogy egy adott napirendi pontnál kisebbségbe kerül.

A másik jelentős tendencia a kormányülések hosszának lerövidülése, amelyet egyrészt a kormányzat belső konzultatív szerveiben zajló egyeztetéseken, tárgyalásokon való előzetes döntéshozatal, másrészt az informális ülések számának növekedése eredményez.

6. Konklúzió: új jelenség, vagy egy több éve tartó folyamat?

A tanulmányom közvetlen célja a magyar politikai rendszer prezidencializálódásának vizsgálata volt, különös tekintettel arra, hogy a 2010-től bevezetett, a magyar kormányzati struktúrát és a kormány testületét érintő változások milyen módon járultak hozzá a magyar politikai rendszer prezidencializálódásához. A tanulmány közvetett célja pedig az volt, hogy rövid, átfogó képet nyújtson a három legfontosabb klasszikus kormányformáról, a parlamentáris, az elnöki és a félélnöki rendszerekről, illetve az ezeket, főként a parlamentáris berendezkedéseket érő egyik legfontosabb kihívásról, a prezidencializációról. A politika prezidencializálódását vizsgáltam, vagyis azt a folyamatot, amellyel a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveivel kezdenek hasonlítani, azonban formális, alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett.

Az 1989-1990-ben létrehozott magyar kormányzati rendszer közjogi szabályozását tekintve változatlan a rendszerváltást követő húsz évben, azonban a rendszeren belüli változásoknak és

⁷¹ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 59-60. pont.

⁷² 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat 67. pont.

⁷³ Müller György: Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán. In: *Jogelméleti Szemle* 2010. évi 1. szám 1-11. o. Idézi: http://hvg.hu/itthon/20070228_szilvasy.aspx.

reformoknak köszönhetően általános tendenciává vált a végrehajtó hatalom (a kormány) törvényhozással (parlamenttel) szembeni folyamatos megerősödése és a miniszterelnök kabinetben belüli kiemelkedése.

A változások nem illeszkednek egy egyenes fejlődési vonalba, ugyanakkor egy irányba mutatnak: a hatalommegosztás elve fokozatosan veszett központi szerepéből, s a kormányozhatóság szempontjai mindinkább előtérbe kerültek, s teret nyertek, vagyis a kormány fokozatosan megerősödött a parlamenten belül, a miniszterelnök pedig kiemelkedett a kormány testületéből. Ez a folyamat egyenletesnek mondható az egyes kormányok pártpolitikai színezetétől függetlenül. Természetesen, a két tendencia, a kormány parlamenttel szembeni megerősödése és a miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedése a karizmatikus kormányfők és a stabil parlamenti többséggel bíró kabinetek idején felgyorsult és még inkább láthatóvá vált. A meghatározó alapidokumentumok (alkotmány, házszabály, a kormány szerkezetét, döntéshozatali folyamatát érintő törvények) reformjai és a mindennapi politika változásai alapján a magyar politikai rendszer prezidencializálódása igazolt. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy ez a prezidencializálódás nem fog a parlamentáris kormányforma elnöki rendszerré alakulásával járni.

A prezidencializáció végrehajtó hatalom szintjén való megjelenésének jelen tanulmányban bemutatott ismérvei közül számos megtalálható a második Orbán-kormány által bevezetett reformok céljaiban, közvetlen és/vagy közvetett hatásaiban, illetve következményeiben.

A reformok erős centralizációs törekvései nyomán kialakult egy új „központ” a kormányon belül, a KIM-ben. Az új „központ” élén a KIM-et vezető miniszter áll, akinek a kezében egyre több hatalom összpontosul. Felmerülhet a kérdés, hogy ez a fajta hatalomkoncentráció nem gyengíti-e a miniszterelnök hatalmát. Úgy vélem, hogy a miniszterelnök és a KIM minisztere közötti kisebb nézeteltérések ugyan megnehezíthetik a kormányfő saját elképzeléseinek a megvalósítását, azonban hosszú távon és alapjaiban a miniszter nem gyengítheti meg a miniszterelnököt, hiszen mint, ahogy a tanulmányban bemutattam a miniszterek, így a közigazgatási és igazságügyi miniszter is, a miniszterelnöktől függ, mind az általa vezetett szakpolitikák, mind saját „széke” tekintetében.

Fontos újból kiemelni, hogy a fent ismertetett változtatások nem előzmény nélküliek a magyar politikai rendszerben, hanem egy több évtizede zajló trend részei, folytatásai.

A miniszterelnök jogköreinek bővülése, munkaszervezetének fokozatos megerősítése - mind a humánerőforrás, mind a feladat- és hatásköröket tekintve -, illetve a kormány testületi jellegének csökkenése több éve folyamatosan megfigyelhető, csak úgy, mint a kormány kommunikációjának, s főként a miniszterelnök kommunikációjának stratégiai és intézményi megerősítése is.

Bibliográfia

- Albert, R. (2010): Presidential values in parliamentary democracies. In: *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, issue 2, pp. 207-236.
- Bäck, H., Dumont, P., Meier, H. E., Persson, T., Vernby, K. (2007): Does European Integration Lead to a „Presidentialization“ of Executive Politics? Paper Presented at the ECPR General Meeting in Pisa.
- Barbera, A., Fusaro, C. (2008). La forma di governo nell'esperienza costituzionale italiana (1947-2007). CONGRIPS – SSPA 19/04/2008
- Blondel, J. (1991): Dual Leadership in the Contemporary World. In: Lijphart, A. (1991) (eds.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press. pp. 162-173.
- Bowles, N., King, D. S., Ross, F. (2007). Political Centralization and Policy Constraint in British Executive Leadership: Lessons from American Presidential Studies in the Era of Sofa Politics. In: *British Politics 2007*, 2., pp. 372-394.
- Bradley, A., W., Ewing, K., D. (2011). *Constitutional & Administrative Law*. Hampshire, Longman
- Burch, M., Holliday, I. (1996). *The British Cabinet System*. London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Cakar, D., N. (2011): Competing models of decision making in parliamentary systems: The core executive vs. the concept of presidentialization. Paper prepared for presentation at the IPSA RC 32 Conference.
- Calise, M. (2000). *Il Partito Personale*. Roma: Editori Laterza.
- Calise, M. (2005). Presidentialization, Italian Style. In T. Poguntke & P. Webb (ed.), *The presidentialization of politics : a comparative study of modern democracies* (pp. 88-107). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Ceccanti, S. (1997). *La forma di governo parlamentare in transizione*. Bologna: Il Mulino.
- Cheibub, J., A. (2007): *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press
- Chronowski, N. (2011). *Alkotmányjog és közigazgatási jog*. Budapest, Pécs, Dialóg Campus.
- Clift, B. (2005) 'Dyarchic presidentialization in a presidentialized polity: the French Fifth Republic' in Webb, P. and Poguntke, T. (eds) *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Csizmadia, E. (2002). Blairizmus = orbánizmus? Nem. In: *Századvég*, 22. szám <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/csizmadia.htm>
- Colomer, J., M., Negretto, G., L. (2005): Can Presidentialism Work Like Parliamentarism? In: *Government and Opposition* vol. 40, issue 1., pp. 60-89.
- Di Cosimo, G. (2010) (ed.). *Il governo forte*. Macerata: eum.
- Di Giovine, A., Mastromarino, A. (eds) (2007). *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*. Torino, Giappichelli.

- Duverger, M. (1980): A New Political System Model: Semi-Presidential Government. In: *European Journal of Political Research* 8., pp. 165- 187.
- Elia, L. (2006). La presidenzializzazione della politica. In: *Teoria Politica*, Vol. 1 , 5-11.
- Elgie, R. (1998): The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions. In: *European Journal of Political Research* Vol. 33, pp. 219-238.
- Elgie, R. (2005): From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies? In: *Democratization* 12, no. 1: pp. 106-122.
- Enyedi, Zs. (2002). Prezidencizálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában. In: *Századvég*, 22. szám <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/enyedi.htm>
- Fabbrini, S. (1994): Presidentialization as Americanization? The Rise and Fall of Leader-Dominated Governmental Strategies in Western-Europe in the Eighties. In: *American Studies International* XXXII. N. 2., pp. 51-65.
- Farrell, B. (1971). *Chairman or Chief? The Role of the Taoiseach in Irish Government*. Dublin, Gill and Macmillan.
- Fehér, Z. (2002). A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák – I. rész. In: *Politikatudományi Szemle* 2002. 3. szám, 35-67. old.
- Foley, B. (1993). *The Rise of British Presidency*. Manchester, Manchester University Press.
- Foley, B. (2000). *The British Presidency: Tony Blair and the politics of public leadership*. Manchester, Manchester University Press
- T. E. Frosini, C. Bassu, P. L. Petrillo (2009) (ed.). *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, Carocci Editore.
- Ginsburg, T., Dixon, R. (eds) (2011). *Comparative Constitutional Law*. Chicago, EE Publishing.
- Hack, P. (2002). A kormányzati hatalom ellensúlyainak megroppanása. In: Kurtán S., Sándor P., Vass L. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest, Demokácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 113-121. old.
- Hartmann, J. (2011). *Westliche Regierungssysteme*. Wiesbaden, VS Verlag.
- Heffernan, R. (2003): Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK. In: *British Journal of Politics and International Relation*, 5. pp. 347-372.
- Helms, L. (2005): The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations. In: *Political Quarterly*, vol. 76 issue 3., pp. 430-438.
- Horkay Hörcher, F. (2002). A hatalom természetrajza. In: *Századvég*, 22. szám <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/horkay.htm>
- Ilonszki, G. (2002). Az elnöki parlamentarizmus és a parlament. In: *Századvég*, 24. szám <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/24/ilonszki.htm>
- Imparato, S. (2010): The Presidentialization of Foreign Policy. Paper presented at the 3rd ECPR Graduate Conference, Dublin.
- Ismayr, W. (2009). *Die politischen Systeme Westeuropas*. Wiesbaden, VS Verlag.
- Jakab, A. (2010). *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég.

- Johansson, K., M., Tallberg, J. (2010): Explaining Chief Executive. Empowerment: Eu Summitry and Domestic Institutional Change. In: West European Politics, Vol. 33, issue 2, pp. 208-236.
- Jones, G.,W. (1991): Presidentialization in a Parliamentary System? In: Campbell, C., Wyszomirski, M., J. (eds): Executive Leadership in Anglo-American Systems, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Katz, R. S. (1986). 'Party Government: A Rationalistic Conception'. In: F. G. Castles and R. Wildenmann (eds.), Visions and Realities of Party Government. Berlin/New York: Walter de Gruyter, 31–71.
- Körösényi, A. (1998). A kormányzati rendszer tíz éve. In: Kurtán S., Sándor P., Vass L. (szerk.) Magyarország évtizedkönyve. Budapest, Demokácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 418-434. old.
- Körösényi, A. (2001). Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból. In: Századvég, 20. szám 3-38. old.
- Körösényi, A. (2002). Az Orbán-kormány és a kormányzati hatalom szerkezete 2001-ben. In: Kurtán S., Sándor P., Vass L. (szerk.): Magyarország politikai évkönyve. Budapest, Demokácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 17-36. old.
- Körösényi, A. (2003). Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: Politikatudományi Szemle, 2003. 4. szám, 5-22.old.
- Körösényi, A. (2006). Gyurcsány-vezér. In: Sándor, P., Tolnai, Á., Vass, L. (szerk.) Magyarország Politikai Évkönyve 2006. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 141-149. old.
- Kukorelli, I. (2007) (szerk.): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris.
- Kukorelli, I., Smuk, P. (2010). A Magyar Országgyűlés, 1990-2010: Öt parlamenti ciklus története. Budapest, Országgyűlés Hivatala.
- Laver, M., Shepsle, A. (1994) (ed.). Cabinet ministers and parliamentary government. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1992). Parliamentary versus presidential government. Oxford, Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. (1991): The Virtues of Parliamentarism. In: Lijphart, A. (1992) (eds.): Parliamentary versus Presidential Government. Oxford, Oxford University Press. pp. 212-217.
- Linz, J. (1990): The Perils of Presidentialism. In: Journal of Democracy vol. 1. pp. 50-69.
- Mainwaring, S. (1993): Presidentialism, multipartism, and democracy. In: Comparative Political Studies, Vol. 26, No. 2, pp. 198-228.
- Linz, J. J. (1994). 'Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?', in J. J. Linz and A. Valenzuela (eds.), The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 3–87.

- Mancini, P. (2011): Leader, president, person: Lexical ambiguities and interpretive implications. In: *European Journal of Communication*, Vol. 26, issue 1, pp. 48-63.
- Mandák, F. (2011). Az olasz politikai rendszer működőképessége. In: Lőrinczné Bencze, K. & Zachar, P., K. (eds). *A politológia és a nemzetközi kapcsolatok*. Budapest, Modern Minerva Könyvek. pp. 160-182.
- Müller, Gy. (2008). *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest, Magyar Közlöny- és Lapkiadó.
- Müller, W. C., Stroom, K. (2003). *Coalition Government in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Norton, P. (1990). (eds.) *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.
- Norton, P. (1990). (eds.) *Parliaments in Western Europe*. London, Frank Cass.
- Norton, P. (2003): *Presidentialization of British Politics*. In: *Government and Opposition* vol. 38, issue 2, pp. 274-278.
- Pajno, A., Torchia, L. (2000) (eds.). *La riforma del Governo*. Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, G (1997): *Semi-Presidentialism at Work*. In: *European Journal of Political Research* vol. 31, pp. 128-136.
- Peters, B. G., R. A. W. Rhodes, and V. Wright (2000). *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Basingstoke: Macmillan.
- Poguntke, T. (2000): *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms*. Paper Presented in ECPR Workshop.
- Poguntke, T. & Webb, P. (2005). (eds.) *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Riggs F., W. (1991): *Presidentialism: A Problematic Regime Type*. In: Lijphart, A. (1991) (eds.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press. pp. 217-223.
- Riggs, F. (1997). *Presidentialism versus Parliamentarism*. In: *International Political Science Review*, 1997, vol. 18., iss. 3., pp. 253-278.
- Sárközy, T. (2001). *A kormányzati intézményrendszer és a politikai stratégia*. In: Kurtán S., Sándor P., Vass L. (szerk.) *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 54-89.old.
- Sárközy, T. (2003). *A nemzeti középkormány intézményrendszere*. In: Kurtán, S., Sándor, P., Vass, L. *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 21-60. old.
- Sárközy, T. (2005). *MSZP–SZDSZ-kormányzás 2002–2006 – a kormányzati technológia oldaláról*. In: Sándor, P., Vass, L., Tolnai, Á. *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 126-140. old.
- Sárközy, T. (2007). *Egy év után*. In: *Mozgó Világ*, 2007/6. sz. 67-87. old.
- Sartori, G. (2004): *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*. Bologna, Il Mulino.

- Skach, G. (2007): The „newest” separation of powers: Semipresidentialism. In: *International Journal of Constitutional Law*, vol. 5, issue 1, pp. 93-121.
- Strum, R. (2009): Das Politische System Grossbritanniens. In: Ismayr, W. (2009): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Wiesbaden, VS Verlag. pp. 265-307
- Szente, Z. (2006). *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Budapest, Osiris
- Theakston, K. (2011). Political Skills and Context in Prime Ministerial Leadership in Britain. In: *Politics & Policy*, vol. 30. n. 2. pp. 283-323.
- Theakston, K. (2011). Gordon Brown as Prime Minister : Political Skills and Leadership Style. In: *British Politics*, vol. 6. pp. 78-100.
- Tóth, J., Legény, K. (2006) (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest.
- Tőkés, R. (2002) Kormányváltás vagy radikális rendszermódosítás? In: *Századvég*, 22. szám <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/tokes.htm>
- Verney, D. V. (1959): *The Analysis of Political Systems*. Glencoe, The Free Press.
- Verney, D. V. (1991): Parliamentary Government and Presidential Government. In: Lijphart, A. (1991) (eds.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press. pp. 31-48.
- Webb, T. (2004): La 'presidenzializzazione' e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito. In: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3, pp. 347-378.