

---

# ALKOTMÁNYOS RENDSZER ÉS KORMÁNYZÁS

---

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

## Mozgékony patthelyzet

*Reform és változatlanág között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005<sup>1</sup>*

A mai magyar politikai rendszer alkotmányos és politikai alapszerkezete 1989–90-ben alakult ki. Ma a politikai közélet szereplői közül többen az alapszerkezet változtatásának szükségességét vetik fel, míg mások megvédelmezése mellett érvelnek.<sup>2</sup> E vita olyan kérdéseket vet fel, mint hogy mennyire lehetünk ma, 15 évvel a rendszerváltás után elégedettek a kialakult alapszerkezettel? Milyen ez az alapszerkezet és mennyire legitim? Igaz-e, hogy ma is az akkor kialakult alkotmányos-politikai keretek között élünk, vagy a politikai élet keretei gyökeresen megváltoztak? A létező közjogi-intézményi keretek megfelelnek-e a politikai élet új kihívásainak, „szükségeinek” vagy gyökeres reformra szorulnak? Az alábbi tanulmány ehhez az inkább látnak, mint explicit vitának néhány olyan vonatkozásával foglalkozik, amelyek a politikatudomány számára is fontosak.

Előljáróban először is azt kell megállapítanunk, hogy az alapszerkezet az elmúlt tizenöt évben sem volt változatlan: az alkotmányos oldala kisebb, a kormányzati és politikai rendszer nagyobb változáson ment keresztül. Az alapszerkezet fogalma megtévesztő lehet annyiban, hogy stabilan létező (stabilizálódott) strukturális vonásokra utal, melyek meggyökeresedtek, s amelyek legitimitást nyertek. Egy ilyen értelemben vett alapszerkezet léte viszont legalábbis vitatható: az 1989-es és 1990-es alkotmányreformokat egyrészt ideiglenesnek tekintették megalkotói, másrészt azok nem alkottak koherens egészet: bizo-

nyos értelemben homlokegyenest ellenkező irányú változásokat jelentettek az alkotmányban. Az első a hatalommegosztás, parlamenti uralom és kormányozhatatlanság alkotmánya, a második a kormány megerősítése a parlamenttel szemben. Harmadrészt, s ez a legfontosabb, a kialakult alkotmányos alapszerkezet fölött sohasem jött létre politikai konszenzus.

A két reform nyomán, azok együttes végeredményeként kialakított alkotmányos állapotot utólag mégis „alapszerkezetnek” tekinthetjük – és az alábbi írás ezt a felfogást képviseli –, mivel az akkor kialakított közjogi struktúra, a politikai konszenzus hiánya és a legitimitásdeficit mellett is többé-kevésbé konszolidálódott. Hiszen kétségtelen, hogy az alkotmányos rendszer alapelemei lényegében változatlanok maradtak a következő tizenöt évben. A kormányzati rendszer leglényegesebb vonása változatlanul az, hogy az parlamentáris jellegű (és nem elnöki vagy félelnöki rendszer), miközben az intézményeket továbbra is az alkotmányos hatalommegosztás szokatlanul széles (néhány vonásában még tovább szélesedő) rendszere jellemzi.

Az alábbi írásban három nagyobb kérdéskörrel foglalkozom. Az első az alkotmányos alapszerkezet legitimitásdeficitje és az alkotmányozáshoz való ambivalens viszony (II. rész). A második a rendszerváltáskor kialakult alapszerkezet stabilitásának, illetve módosulásának a kérdésköre: történt-e lényeges változás, és ha igen, milyen irányba. Szólni kell a változás és az azal együtt tapasztalható stabilitás forrásairól is (III–IV. rész). Írásom harmadik nagyobb kérdésköre az, hogy a politikai rendszer alapszerkezete a jövőben – tizenöt évvel a rendszerváltás után – mennyiben módosítható, reformálható? Kell-e reformálni? Hozzá tud-e ehhez a kérdéshez szólni a politikatudomány, és ha igen mit (V. rész). Mielőtt azonban e kérdéseket vizsgálnám, kiindulópontként röviden szólni szeretnék arról, milyennek értékelhetjük az 1989–90-es rendszerváltáskor kialakult politikai rendszert (I. rész).

## I. A RENDSZERVÁLTÁSKOR LÉTREJÖTT ALAPSZERKEZET

Azok közé tartozom, akik szerint Magyarországon 1989–90-ben rendszerváltás történt, és ezt a két évet tekinthetjük a rendszerváltás szűkebb értelemben vett időszakának. Az egypártrendszer és politikai diktatúrát demokratikus politikai rendszer váltotta fel, többpártrendszerrel és – egyebek mellett – politikai szabadságjogokkal. 1989 elején még pártállami diktatúra volt, 1990 végén szabad, demokratikus rendszer. Noha mindez poli-

tikatudományi közhely, a hazai politikai, értelmiségi, politológusi és tágabb értelemben vett társadalomtudományi vitákban sokan még az 1990-es évek közepén, végén, vagy akár még ma is a rendszerváltás befejezetlenségéről lamentálnak. Az új rezsim alkotmányos és politikai intézményi „alapszerkezete” 1989–90-ben kialakult, még ha nem is minden eleme maradt később változatlan. Meg kell ugyanis különböztetnünk a *rendszerváltást* a rendszeren *belüli* változásoktól vagy reformoktól.<sup>3</sup> Ilyen szempontból rendszeren belüli reformnak tekinthetjük a társadalombiztosítási önkormányzatok létrehozását az 1990-es évek első felében, éppúgy, mint megszüntetésüket 1998 nyarán. Sokan az új alkotmány létrehozása, az alkotmányozás szimbolikus lezárásának elmaradása miatt beszélnek a rendszerváltás befejezetlenségéről. A politikai-kormányzati rendszer és az alkotmány azonban két különböző dolog. Ideiglenes alkotmánnyal (NSZK) vagy akár alkotmány nélkül (Nagy-Britannia) is léteznek stabil politikai rendszerek: a működés mindenfajta ideiglenességének a jegyei nélkül – ilyen a magyar politikai rendszer is. Más kérdés – és természetesen vizsgálandó – egy új demokrácia, illetve kormányzati rendszer konszolidációja vagy az alkotmány legitimitása.

A fentiekből kiindulva vethetjük fel azt a kérdést, hogy milyen az alkotmányos és kormányzati rendszer alapszerkezete, illetve milyen alapszerkezetet hoztak létre a rendszerváltás „alapító atyái”.<sup>4</sup> Az alapszerkezet két nagy alkotmánymódosító törvény nyomán jött létre. Az első a nemzeti kerekasztal-tárgyalások megállapodásának alkotmányjogi „legalizálását”, szentesítését végrehajtó 1989. évi XXXI. törvény, a második pedig az 1990-es parlamenti választások után kötött MDF–SZDSZ megállapodást az alkotmányba átültető 1990. évi XL. törvény volt. Néhány más alkotmánymódosító törvénnyel együtt (pl. az 1990. évi XXIX. és LXIII. törvények) ezek formálták meg a kormányzati rendszer alkotmányos alapjait. Többben az 1990-es önkormányzati törvény megalkotásával tekintik lezártnak a rendszerváltást alkotmányjogi szempontból.

A két nagy alkotmánymódosító csomag következtében 1990 nyarára létrejöttek a politikai rendszernek azon alkotmányos alapvonásai, amelyek mindmáig változatlanok<sup>5</sup>:

- a köztársasági államforma;
- az államfő a parlament által választott köztársasági elnök;
- parlamentáris, azaz parlamentnek felelős kormány;
- azaz a végrehajtó hatalom politikai értelemben monista: feje a kormány, illetve a kormányfő, miközben az államfő végrehajtó hatalmi jogosítványai csekélyek;

- az államfő a klasszikus parlamentáris rendszerekben szokásoshoz képest csekélyebb szereppel bír a kormányalakításban, illetve ha a kormány és parlament között megbomlik a politikai összhang (parlamentfeloszlatai jogkör szűkre szabása, kormányfő-kinevezési jogkör helyett csak jelölési jog, konstruktív bizalmatlansági indítvány);
- ugyanakkor az államfő a kormány (illetve a parlament) ellen-súlya a törvényhozásban (alkotmányossági és politikai vétő);
- az előbbi mellett szintén az elnöki rendszerre emlékeztető dualista elemek épültek be a parlament és a kormány viszonyába (kormány és parlament egymástól való relatív függetlensége – ennek eszközei: a parlamentfeloszlatai korlátozása, másrészt a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetése és a miniszterekkel szembeni bizalmatlansági indítvány hiánya);
- a dualista elrendezéshez járul hozzá a kétharmados törvények listája, amely megbontja a politikai felelősség és a cselekvési lehetőség (hatalom) összhangját;
- a jogállamiság elvének radikalizálását jelentik a következők: az Alkotmánybíróság felállítása és jogkörének szokatlanul szélesre szabása; az ombudsmani intézmény bevezetése; az ügyészség kormánytól való függetlensége;
- további hatalommegosztást jelent a kétharmados parlamenti döntések bizonyos köztisztviselők betöltésére való kiterjesztése;
- valamint a népi kezdeményezés és népszavazás bevezetése, s még inkább a kettő összekapcsolása.<sup>6</sup>

## II. ALKOTMÁNYOS LEGITIMITÁSDEFICIT ÉS AZ ALKOTMÁNYOZÁSHOZ VALÓ VISZONY

Az alkotmányos alapszerkezet politikai forrásait az 1989–90-es rendszerváltás idején kialakult ideiglenes politikai *kompromisszum* jelentette. A kialakítandó alkotmányos alapszerkezet-ről sosem volt politikai konszenzus: sem 1989-ben, sem 1990-ben, sem a Horn-kormány idején megkísérelt alkotmányozáskor (1995–96), sem később. A rendszerváltás alkotmányreformja a pillanatnyi politikai erőviszonyok nyomán létrejött – ideiglenesnek szánt – politikai kompromisszum.<sup>7</sup> A megreformált régi/új alkotmány *legitimitása* ezért – viszonylagos konszolidációja ellenére is – gyenge maradt.<sup>8</sup> Az alkotmánynak nem alakult ki olyan „szentsége”, amely védené, illetve védte volna a változtatástól, akárhonnán is érték ilyen törekvések (pártok, kor-

mány, Alkotmánybíróság, parlamenten kívüli politikai erők). A fentiekből következően a politikai szereplők az alkotmányos alapszerkezetet nem tekintették véglegesnek, és pillanatnyi politikai érdekeik szerint próbálták módosítani, átértelmezni. Az alkotmányos alapszerkezet, de még inkább a politikai rendszer egészének összműködése mindezek következtében – fokozatosan – jelentősen módosult.

A régi/új alkotmány azonban a születési nehézségek és a legitimitásdeficit ellenére is működni kezdett. A politikai szereplők számára játékszabállyá, orientációs ponttá vált annak ellenére, hogy egyik vagy másik fontos pontját a szereplők jelentős része megváltoztatta volna. Fokozatosan végbement az alkotmány *konzolidációja*.<sup>9</sup> Ez egy gyenge értelemben vett legitimitációt is jelent, de nem szünteti meg a legitimitásdeficitet.

### *Az új alkotmány elmaradása*

Magyarországon, miközben a politikai szereplők nagy része az elmúlt tizenöt évben az alkotmány legitimitásdeficitjére hivatkozva egy új alkotmány létrehozásának szükségességét hangsúlyozta, az mégsem jött létre. Tizenöt év alatt nem jött létre olyan átfogó alkotmányozási törekvés és alkotmánykonceptió, amely a szükséges politikai támogatással rendelkezett volna.

1989-ben a háromoldalú tárgyalások eredményeit rögzítő megállapodásokat alá nem író pártok (az SZDSZ és a Fidesz) elutasították a közvetlen elnökválasztásról az MSZMP-vel kötött kompromisszumot. 1990-ben az alkotmánynak az MDF–SZDSZ-megállapodásban rögzített irányáról (1990. évi XL. tv.) nem alakult ki politikai konszenzus minden parlamenti párttal: az MSZP ellene szavazott, a Fidesz tartózkodott a parlamenti szavazáson (Tordai, 2000: 500).

1996-ban nemcsak összpárti konszenzus nem jött létre, de még az MSZP-én belül sem alakult ki egység az új alkotmányt illetően: az első, a nyáron szavazásra kerülő koncepció nem kapta meg a kétharmados többséget sem: az elméletileg öt párt (92 százalék) támogatását élvező alkotmánycsomag az elfogadáshoz szükséges 66,7 százalékos támogatás helyett csak 65 százalékos támogatást kapott a módosító indítványokról tartott, előzetes tesztnek tekinthető június 27-i szavazáson. Míg az fideszes képviselők 85, az SZDSZ-es képviselők 84 százaléka támogatta, addig az MSZP-frakció 63, az MDF 41, míg a KDNP-frakciónak pedig csak 39 százaléka. Ezzel az Országgyűlés új alkotmányt előkészítő bizottságának alkotmánytervezete elbukott (Babus 1996: 72; lásd még Arató 2000: 223).<sup>10</sup>

Az új alkotmányt előkészítő bizottság ősszel szavazásra kerülő második koncepcióját az 1996. december 17-i szavazáson (a korábbi ötpárti kidolgozás ellenére) már csak négy párt támogatta. Míg az SZDSZ, a Fidesz, az MSZP és az MDNP támogatta, az FKGP, a KDNP és az MDF nem (HVG 1997. május 24. 104. o.; Halmai 2000: 188–191).

Az Orbán-kormány 1999 szeptemberében tervbe vette az alaptörvény formai megújítását. Az igazságügy-miniszter által elkészített törvényjavaslat értelmében az 1949. évi XX. törvényt tartalmi változtatás nélkül egy szimbolikus gesztussal 2000. évi I. törvénnyé sorszámozta volna az Országgyűlés. Mivel azonban az ellenzék nem támogatta az elképzelést, a kormány végül elállt annak parlamenti beterjesztésétől (Halmai 2000: 195).

Parlamenti és parlamenten kívüli pártok többször folytattak kampányt és kezdeményeztek népszavazást az alkotmány egy-egy elemének a módosításáról. Különösen a közvetlen elnökválasztás bevezetése volt népszerű, amiért az MSZP által kezdeményezett sikertelen 1990-es nyári népszavazás után még kétszer indították népszavazási kezdeményezést (1995-ben és 1999-ben).

### *Négy magyarázat az alkotmányozás elmaradására*

Kérdés, hogy miközben Lengyelországban, Csehországban, Szlovákiában vagy Romániában új alkotmányt hoztak létre, miért vallott ez a törekvés kudarcot Magyarországon? Miért nem jött létre egy alkotmányozó többség (koalíció) a magyar politikában? Alább négy mélyebb magyarázatot veszek számba.

(1) Úgy vélem, az új alkotmány létrejöttének elmaradásában először is szerepe volt annak, hogy a rendszerváltó erők politikai egysége korán felbomlott: még jóval azelőtt, hogy a rendszerváltás befejeződött volna. Az 1990-es választási verseny már két dimenzióban folyt: egyrészt a kommunista–antikommunista oldal, másrészt az ideológiai jobb- és baloldal között.

(2) Másodszer, szerepet játszott a felek eltérő elkötelezettsége. Az 1989–90-es alkotmányozás után az új alkotmány kérdésében egy ellentmondásos helyzet alakult ki, s maradt fenn hosszú évekig. Miközben többé-kevésbé verbális egyetértés volt az új alkotmány szükségességében, eltérő volt az új alkotmány létrehozása melletti elkötelezettség. A (materiális értelemben) status quo-pártiaknak kevésbé volt érdekük az új alkotmány. Ők csak az alkotmány legitimitási szempontjából fontolgatták az új alkotmány szükségességének a kérdését. Az elkötelezettebbek-

hez a pártpolitikai palettán a fő rendszerváltó pártok (illetve a rendszerváltás *mikéntjét* meghatározó szereplők), így elsősorban az SZDSZ, az MDF „antallista” szárnya és a Fidesz tartozott: az 1989–90-es alkotmánymódosítások elsősorban az ő elképzeléseiket valósították meg. Ők támogatták a legnagyobb mértékben az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága 1996-os, jobbra konzervatív jellegű alkotmánykoncepcióját, s a Fidesz-kormány tett javaslatot 1999-ben a hatályos alkotmány szimbolikus, új paragrafusokba szedett elfogadására. Mivel azonban a hatályos alkotmány többé-kevésbé megfelelt elképzeléseiknek, az új alkotmány melletti elkötelezettségük nem volt túlságosan erős. De hiányzott az új alkotmány létrehozása melletti elkötelezettség azokból is, akik a parlamenti alkotmányozás (vagy bármely más, a népszuverenitásra visszavezetett alkotmányozó hatalom) helyett a „bírói alkotmányozást”, azaz alkotmánybírói alkotmányértelmezés révén történő alkotmányfejlesztést preferálták. Elsősorban a fentebb említett status quo-pártiak közül, valamint az alkotmányjogi szakmából rekrutálódtak a „bírói alkotmány” hívei. A legfontosabb szereplők az Alkotmánybírók tagjai, liberális alkotmányjogászok (pl. a Fundamentum-kör) és a politikai pártok közül az SZDSZ politikusai, illetve ideológusai közül kerültek ki. Az alkotmányosság terén legnagyobb autoritással bíró testület, az Alkotmánybírók elnöki tisztét az 1990-es években hosszú ideig betöltő Sólyom László többször kifejtette, hogy nincsen szükség új alkotmány létrehozására (lásd erről például HVG 1996. július 6. 72–73.). Ez az érv komolyan hatott az alkotmányozás mellett kevésbé elkötelezett, illetve szkeptikusabb szereplők körében is, és erősítette a „bírói alkotmányozás” híveit. Az új alkotmány megalkotásának hívei elsősorban azon politikai erőkből kerültek ki, amelyek elégedetlenek voltak az 1989–90-es alkotmányreformokkal (MSZP, FKGP, KDNP, MDF nemzeti radikális része). Tartalmi kérdésekben azonban nem alakult ki közöttük egyetértés.

(3) Harmadszor, az új alkotmány létrejöttét megakadályozta, hogy nem jött létre konszenzus az új alkotmány tartalmát illetően. Az alkotmánnyal kapcsolatos pozíciók részben keresztbe metszték a szokásos bal-jobb tagoltságot, sőt az egyes politikai pártokat is. Az 1989–90-es alkotmányozáskor, majd az 1995–96 között a parlamentben működő új alkotmányt előkészítő bizottság működése idején és az egyéb alkotmánnyal kapcsolatos politikai akciókban,<sup>11</sup> politikai, publicisztikai vitákban, az alkotmányjogi megszólalásokban,<sup>12</sup> politológusok, igazságügy-minisztériumi politikusok és tisztviselők (Kulcsár-, majd Vastagh-féle tervezet) és pártpolitikusok (például G. Nagyné

Maczó Ágnes) által írt közjogi elemzésekben, előadásokban (például Majtényi László) és alkotmánytervezetekben számtalan elképzelés látott napvilágot.<sup>13</sup> Ezek tartalmi elemzése alapján úgy vélem, hogy közjogi értelemben az alkotmányos gondolkodás három eltérő felfogása, megközelítésmódja alakult ki.<sup>14</sup>

Az első felfogás, amely az 1989–90 során kialakult alkotmányos alapszerkezettel leginkább összefonódott, a liberális-jogállami radikalizmus és a konszenzusos demokrácia felfogásainak (röviden: jogállami-konszenzusos felfogás) egyfajta ötvözete. A jogállami radikalizmust olyan alkotmányos-intézményi elemek hordozzák, mint az erős alkotmánybíróság, többféle ombudsman, az ügyészség, a jegybank, a közszolgálati televízió és rádió, az ORTT kormánytól való függetlensége és a bírósági szervezetrendszer autonómiája. A politikai hatalommegosztást a hatalmi ágak elválasztásának elve, a kétharmados törvények, a decentralizált közigazgatás és a helyi önkormányzati autonómia széles köre, a funkcionális önkormányzatok felállítása, az államfő törvényhozási vétőjoga, a közvetlen demokrácia intézményeinek megteremtése valósítja meg. Ezt a felfogást a rendszerváltáskor a legnagyobb mértékben az SZDSZ, a Fidesz, az MDF és az MSZ(M)P egy része osztotta. Az 1990-es évek közepén az MDF-támogatás a párt antallista szárnyára, majd az MDF-ből kivált MDNP-re korlátozódott, s az 1990-es évek közepére a Fidesz elkötelezettsége is ambivalenssé vált ebbe az irányba. Az ezredfordulóra már jobbra csak az SZDSZ és a holdudvarát alkotó liberális értelmiségiek és alkotmányjogászok voltak a rendszerváltás alkotmányozásának szilárd hívei. Éppen ezért, mivel „a liberálisok nem lehetnek túl optimisták egy esetleges új alkotmány tartalmát illetően” (Gyórfi, 2004: 70), nagymértékben csökkent az új alkotmány melletti elkötelezettségük.<sup>15</sup>

A második, radikális demokrata felfogás a joguralommal szemben a népszuverenitás elvéből indul ki. Erősíteni kívánja a választók és a képviselők közti kapcsolatot; a liberális szabad mandátum és a képviselő elvével szemben a kötött mandátum és a közvetlen demokrácia elemeit hangsúlyozza. Felveti a képviselők visszahívhatóságának kérdését, nagyobb szerepet szán a népszavazásoknak, és a közvetlenül választott (és szélesebb jogkörű) köztársasági elnöki intézmény híve. A nép által választott elnök a népszuverenitás megtestesítője. A radikális demokraták egy része a félelnöki rendszer támogatója. A pártok közvetítő szerepe helyett tehát egyrészt a kötött mandátum és a visszahívhatóság, másrészt a pártelven működő egykamarás törvényhozással szemben a kétkamarás parlament híve. Ott a pártelví első kamarát egy olyan második kamara ellensúlyoz-



hatná, amelyet nem politikai pártok, hanem különböző civil/társadalmi szervezetek alkotnak (érdekképviseltek, egyházak, MTA, területi önkormányzatok stb.). E felfogás támogatói parlamenten kívüli szereplőkből, valamint az MSZP (1989-ben az MSZMP), valamint az FKGP és a KDNP politikusai közül kerültek és kerülnek ki.

A harmadik az alkotmányos és kormányzati rendszer guvernamentális felfogása. Ez a parlamentarizmus és a felelős kormányzás elemeinek az erősítését célozza. A parlament itt nem elsősorban a képviselő, hanem inkább a kormányzás intézménye. A kormányzás legfőbb letéteményese a parlamenti többség felhatalmazását bíró kormányfő és kormánya, s ezért a hatalommegosztást szélesítő, de a politikai elszámoltathatóság alól mentesülő ún. félállami vagy kormányzattól független és ellensúlyt alkotó intézmények (pl. független ügyészség) és jogállami autonómiájának csökkentését, a parlamenti ellenzéknek törvényhozási vétőjogát jelentő kétharmados törvények korlátozását, illetve megszüntetését irányozza elő. Ez a demokrácia többségi felfogására épül, és elutasítja a végrehajtó hatalom félelnöki rendszerrel (vagy annak egyes elemeivel) való megosztási kísérletét. E felfogás az 1990-es évek elején bizonyos mértékig az MDF-t, a második felétől kezdődően és a mai politikai palettán leginkább a Fideszt jellemzi.

Mindhárom felfogás tartósan, a rendszerváltás évei óta folyamatosan jelen van a magyar politikai gondolkodásban, s nemcsak annak az értelmiségi-publicisztikai, politikai-közéleti szintjén vagy az alkotmányjogászok körében, de a politikai pártokban, a politikai osztály tagjai körében is. A felfogások mindegyike szemben áll a másik kettővel, azaz viszonyukat leginkább egy háromszögdiagrammal ábrázolhatnánk. Ugyanakkor a három megközelítésből bármelyik kettőnek vannak olyan közös vonásai, amelyek révén koalíciót alkothatnak egy-egy alkotmányos kérdésben a harmadik irányzattal. Így például a jogállami-konszenzusos és a radikális-demokrata felfogást összeköti a hatalommegosztás elve, s egyaránt szembeállítva őket a guvernamentális megközelítéssel. Míg utóbbi az egységes, monista végrehajtó hatalomnak a híve, ahol a politikai vezetés egyértelműen a kormányfő kezében van (*chief executive*), addig a jogállami-konszenzusos felfogásban azt a hatalommegosztás széles rendszere ellensúlyozza, a radikális demokrata felfogás dualista, a végrehajtó hatalom a kormányfő és az államfő között – a félelnöki rendszerekhez hasonlóan – valamilyen módon megosztott. A radikális-demokrata és a guvernamentális felfogást viszont összeköti az erős végrehajtó hatalom koncepciója, és egyaránt szembeállítja őket a jogállami-konszenzusos felfo-

gással, amelynek egyik legfőbb törekvése a végrehajtó hatalom gyengítése, megosztása, ellensúlyozása. Utóbbival szemben mindkét felfogás elutasítja a bírói kormányzást. A jogállami-konszenzusos és a guvernamentális felfogást viszont a radikális demokrata felfogással szemben egyfajta elitizmus, valamint a népszuverenitás elv populista felfogásának, a demokrácia participatív és plebiszciter elemeinek az elutasítása köti össze.

Ez a hárompólusú szerkezet egy olyan alkotmányozási pátthelyzetet teremtett, amelyet csak egy-egy kisebb alkotmánymódosítás mellett létrehozott alkalmi többség tudott áttörni. Egy átfogó alkotmányreform bármely koncepciója a háromszög két másik pólusával ellentétbe kerül, így új alkotmányt létrehozó többség nem alakulhat ki. Egy *negatív többség* létezik, amelynek kisebb rossz a legitimációs-deficittel bíró – de éppen ezért képlékenyebb – hatályos alkotmány fenntartása, mint egy rosszabb, vagy akár egy azonos verzió szimbolikus „felszentelése” a rendszerváltás utáni új alkotmány presztízsével.

(4) A negyedik magyarázat az új alkotmány elmaradására, hogy Magyarországon, más posztkommunista államokkal szemben, hiányzott az „alkotmányozási kényszer”. Miért? Egyrészt azért nem volt szükség új alkotmányra, mivel nálunk viszonylag könnyű az alkotmányt módosítani,<sup>16</sup> s így az új helyzetek által megkövetelt módosításokat könnyen meg lehetett tenni. Másrészt azért, mert az alkotmányozás funkcióját a döntésképtelen parlamenttől jelentős részben átvette az Alkotmánybíróság, amely széles jogköre (pl. absztrakt alkotmányértelmezés) és aktivizmusa révén önálló alkotmányozó tevékenységet alakított ki. Alkotmányértelmező határozataival és az azokhoz fűzött indoklásokkal (továbbá a párhuzamos és különvéleményekkel) aktív alkotmányfejlesztésbe kezdett. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a közjogi konfliktusok kapcsán hozott értelmezéseivel kitöltötte azokat a „fehér foltokat”, amelyeket az 1989–90-es két nagy alkotmánymódosító csomag és a későbbi parlamenti módosítások sora hagyott a magyar alkotmányban.<sup>17</sup> Másrészt az Alkotmánybíróság az értelmezések révén előre, azaz a jövőre nézve is szigorú keretek közé szorította a későbbi parlamenti és kormányzati jogalkotást. Az Alkotmánybíróság így nemcsak alkotmányozó, de általános jogalkotó funkciót is nyert. Az alkotmány parlamenti módosításának procedurális könnyűsége és az Alkotmánybíróság aktív alkotmányértelmező, kvázi alkotmányozó szerepe az 1990-es évek során folyamatosan zártabbá és koherensebbé tette a magyar alkotmányt, fokozatosan gyengítve ezzel a rendszerváltás hevenyészett alkotmánymódosításai által hagyott „alkotmányozási kényszert”.

### III. A KÖZJOGI ALAPSZERKEZET VÁLTOZÁSAI<sup>18</sup>

A rendszerváltáskor a hatalommegosztás elvét radikális módon intézményesítő, a demokrácia többségi modelljével szemben inkább a konszenzusos demokrácia megteremtését célzó alkotmányos és kormányzati rendszer jött létre; ez azonban az 1990-es években fokról fokra változott, és változik ma is. Talán meglepő ez a megállapítás, hiszen ha a rendszerváltáskor kialakult alkotmányos és kormányzati rendszer 1990–2005 közötti történetét tárgyaljuk, akkor általában és mindenekelőtt a kialakult közjogi keretek stabilitását hangsúlyozzuk – helyesen. Az alkotmányos alapintézmények ugyanis változatlanok, s formálisan csak kisebb – és csak ritkán alkotmányos szintű – változások sorozatáról beszélhetünk. Másfél évtized távlatában azonban az apró változások trenddé állnak össze. A változások nem egyenes vonalú és egyenletes fejlődés révén, de tendenciaszerűen mégis egy irányba mutatnak: a hatalommegosztás szempontja fokozatosan veszített a korábbi kiemelt szerepéből, s a kormányozhatóság szempontjai kerültek előtérbe. Minél távolabb kerülünk az 1989–90-es évek fordulójától minél több idő telt el a megreformált vagy új intézmények működésével, annál inkább, mintegy az akkori radikális hatalommegosztás visszahatásaként, ellentétes irányú törekvéseknek és kiigazításoknak lehetünk tanúi. S úgy tűnik, ha nem is minden tekintetben, de ez egészében mintha a (párt)politikai erőviszonyoktól független tendencia lenne.

Az általános kép mögött azonban két ellentétes tendenciát láthatunk. Az első a hatalommegosztásos intézményrendszer további kiépülése, a második ennek ellenhatásaként jön létre.

#### *A hatalommegosztás teljes kiépülése*

Az 1989–90-es alkotmánymódosításokban lefektetett alapszerkezet törvényi szintű szabályozásának közel egy évtizedig elhúzódó folyamata még a hatalommegosztás kiépülését stabilizálja, azaz az alkotmányos alapszerkezet konszolidációját. E területek a kétharmados törvényhozás körébe tartoznak, ami a mindenkori ellenzék vétőszerepe következtében biztosította a hatalommegosztásos, ellensúlyokat erősítő felfogás fennmaradását és további intézményesülését. A két nagy alkotmánymódosító csomag elfogadása után még hátra volt az egyes nagy intézményi, illetve igazgatási területeket szabályozó törvények megalkotása. Ezek még a hatalommegosztás szellemét képviselték.

A hatalommegosztásos intézményrendszer teljes kiépülése az 1990. évi XL. tv. elfogadása után még évekig eltartott, és magában foglalta a következőket:

- az önkormányzati törvény (1990. évi LXIII. tv.);
- az érdekegyeztető tanács közjogi jellegű státusának a megteremtése;
- a társadalombiztosítási önkormányzatok létrehozása (1991. évi LXXXIV. tv.);
- az MNB kormánytól való függetlenségét megteremtő 1991. évi jegybanktörvény;
- a rendőrség és a honvédség kormányzati kontrolljának-irányításának gyengítése;
- az általános médiafelügyelet, valamint a közszolgálati médiák feletti felügyelet kormánytól való függetlenítését megteremtő 1995-ös médiatörvény;
- a bírósági szervezetrendszer kormánytól való autonómiájának kialakítása (OIT felállítása).

### *Ellenhatások a törvényhozásban és az alkotmányozásban*

Ugyanakkor a mindenkori kormányok a kormányzati mozgástér növelése és a kormányzás hatékonyságának szempontja alapján is megkezdték – gyakran csak alacsonyabb jogszabályi illetve intézményi szinten – a gubernamentalista szellemű kiigazításokat. Nem két, egymást váltó (idő)szakaszról van szó, noha az Orbán-kormány működése és reformja egyértelmű politikai cezúrát jelentettek. A két egymással ellentétes, a hatalommegosztást intézményesítő és a kormányozhatóságot erősítő centralizációs trend ugyanis bizonyos mértékig egymásba fonódott, időben átfedte egymást. Hiszen az első nagy, egyes területeken (média, ombudsmanok) az 1990-es évek második feléig is elhúzódó szabályozási reform szinte minden intézményi területen a radikális hatalommegosztás irányába mutatott. De a működés kiváltotta módosítási törekvések – aminek időbelisége szabályozási területenként eltérő volt – már az ellenkező irányú kiigazítás, a kormányozhatóság szempontjának előtérbe kerülését jelentették, és a korábbiaknál nagyobb hatalomkoncentráció irányába mutattak.

Megerősödött a végrehajtás a törvényhozással (a kormány a parlamenttel) szemben.

A szükséges kétharmados szavazattöbbség érvényességi körét egy-egy adott szabályozási tárgykörben egy későbbi AB-döntés „szűkítő” értelemben fogta fel, a koncepcionális kérdésekre korlátozta a minősített többség alkalmazhatóságát, mi-

közben a részletszabályok meghozatalára elegendőnek találta az egyszerű többséget (Sajó, 1993: 47). Egy másik AB-döntés szabott határt az Országgyűlés kormánnyal szembeni hatalmának, amikor megvédte a kormány eredeti jogalkotási hatáskörét (Sajó, 1993: 69–73). Az 1991-es, de még inkább az 1994-es hárszabályreform a törvényhozás menetének *gubernamentalista* reformját jelentette; azaz a törvényhozás hatékonyságának javítása érdekében növelte a kormány lehetőségeit az általa beterjesztett törvényjavaslatok gyorsabb és gördülékenyebb tárgyalására és a döntéshozásra, miközben némileg csökkentette az ellenzék törvényhozás terén kialakult súlyát (Kukorelli, 1995; Körösenyi, 1998: 313). Az Orbán-kormány 1998–99-es reformjai, igaz csak átmenetileg, tovább erősítették a kormány dominanciáját (háromhetes rendszer, kétéves költségvetés).

Az államfői hatalom Göncz elnök által történt kiterjesztő értelmezését az 1991–92-es AB-döntések elutasították. Az államfői felfogással<sup>19</sup> szemben ezek kimondták, hogy az államfő nem részese a végrehajtó hatalomnak, s így elutasították a végrehajtó hatalom kormány- és köztársasági elnök közti megosztásának kísérletét. 1993–94-re minden területen kudarcot vallott a végrehajtó hatalom belső megosztásának, azaz a *dualista* végrehajtó hatalomnak a koncepciója. Az államfőt az alkotmánybírósági ítéletek „kirekesztették” a végrehajtó hatalomból.<sup>20</sup> 1994-től kezdődően folyamatosan nőtt a kormány jogköre a társadalombiztosítás irányításában is, mígnem 1998-ban – a társadalombiztosítási önkormányzatok felszámolásával – közvetlen kormányzati irányítás alá kerültek. A kormányzati struktúra már 1996-ban tervbe vett, majd 1997–98-ben végrehajtott reformja – a Miniszterelnöki Hivatal megerősítése révén – a kormányzaton belüli központosítást növelte. 2002-től korábban soha nem látott méretűre duzzadt a Miniszterelnöki Hivatal apparátusa.

Gyengült a közvetlen demokrácia alkotmányos státusa is. Az 1990-es évek során több (összesen hat) AB-döntés, valamint alkotmány- és törvénymódosítás is érintette a népi kezdeményezések és népszavazások kérdését. Bár ezek részben egymásnak is ellentmondtak, hatásuk összességében egyértelműen a közvetlen demokrácia ezen intézményeinek a visszaszorítása, korlátozása. A „szélsőségesen” decentralizált önkormányzati rendszer 1990-es létrehozása után igen gyorsan megkezdődött a középszint, valamint a fokozatosan erősödő területi államigazgatási rendszer (dekoncentrált szervek) megszerveződése. Az 1990-es évek során az Alkotmánybíróság rendkívül széles jogköre két értelemben szűkült: közjogi és önkorlátozás révén. Közjogi értelemben vett korlátozás volt az *előzetes normakont-*

*rollt kérők* körének a szűkítése.<sup>21</sup> Az AB hatalmának korlátozását jelentette az amerikai „politikai döntés doktrínája” hazai alkalmazása, azaz az alkotmánybírák önkorlátozása is.

Hiba lenne eltúloznunk a változások mértékét. A változások trendje azonban egyértelmű: a kormánnyal szembeni ellensúlyok gyengülése, azaz a kormány, a miniszterelnök, illetve a kormánytöbbség közjogi-politikai erősödése.

### *Fordulat a politikai gondolkodásban*

A tényleges intézményi változásoknál határozottabb (fél-)fordulat ment végbe a politikai gondolkodásban. Míg a hatalom-megosztás elvére és az ellensúlyok rendszerére vagy az ún. konszenzusos demokráciára való hivatkozás az 1990-es évek során (de még az 2002-es választási kampányban is) szinte rituálisan kötelező aktussá vált a baloldali-liberális politikai retorikában, addig a kevésbé a közvéleménynek szóló diskurzusban és a tényleges politikai cselekvésben háttérbe szorult, miközben megszaporodtak a kormányzati hatékonyságra való hivatkozások. Bár a mindenkori parlamenti ellenzék demokratikus garanciaként tekintett a kétharmados törvényekre, fokozatosan teret nyert az alkotmányjogászai és politikusi elitben egyaránt a kétharmados döntési szabály jelentős további szűkítésének igénye. A kétharmados törvényeket illető – a politikai osztályon belüli – általános véleményváltozást mutatta az is, hogy 1995–96 között a parlament új alkotmányt előkészítő bizottságában készült, az új alkotmányra vonatkozó tervezetek már a kétharmados törvények körének jelentős szűkítését irányozták elő. A Gyurcsány-kormány Petrétai József vezette Igazságügyi Minisztériumában készülő új alkotmányra vonatkozó munkálatokban pedig – a fontosabb szabályoknak az alkotmányba történő beemelése mellett – a kétharmados törvényhozás jelentős szűkítését tűzték célul (Sárközy, 2005: 97).

Az államfői hatalom 1991–92-es kiterjesztési kísérletének visszahatása pedig az volt, hogy az 1995–96 közti parlamenti alkotmánytervekben az államfői jogkörök szövegszerűen is jelentős megkurtítására tettek javaslatot, és egyértelműsítették, hogy a végrehajtó hatalom élén a kormány áll. Mindez azt mutatja, hogy a végrehajtó hatalom belső dualizmusának átmenetileg népszerű ideája nem vált átütővé a politikai elitben, s megerősödött az 1989–1990-ben a szereplők nagyobb része által osztott felfogás a kormányzati rendszer parlamentáris jellegéről és a gyenge köztársasági elnökről. Ezt az 1996-os hatpárti parlamenti alkotmánykoncepció még nagyobb egyértelműséggel kí-

vánta rögzíteni, miközben a köztársasági elnök közvetlen választásának hívei mindvégig megmaradtak, elsősorban a kisgazdák, a kereszténydemokraták, s részben a szocialisták körében (Somogyvári, 1996: 46–47; HVG 1996. november 30.).

A kiépült hatalommegosztásos alapszerkezet egyik fontos eleme volt a közvetlen demokrácia erőteljes intézményesítése, a viszonylag könnyen indítható népi kezdeményezések és a kötelező erejű referendum összekapcsolása. A *politikai* szinten bekövetkezett ellenreakciót a népszavazási kezdeményezések „szabotálása” jelentette. Az 1989-es őszi és a 1990 nyári népszavazást követő közel egy tucat népszavazási kezdeményezés ellenére népszavazást – népi kezdeményezés eredményeképpen – csak egyetlen alkalommal rendeztek a későbbiekben (a 2004-es).<sup>22</sup> A népszavazás intézménye a politikai elit, s azon belül is a kormány eszközévé vált. A népszavazási intézmény súlyának a *politikai gondolkodásban* való megváltozását mutatta az 1996-os parlamenti új alkotmánykoncepció is, amely szerint az intézmény alkotmányos súlya jelentősen csökkenne az 1989–90-eshez – illetve az 1996-ban is hatályoshoz – képest.

Az 1990-es évek során fokozatosan megváltozott az Alkotmánybíróság alkotmányos-politikai szerepéről való politikai értékelés is a politikusi osztály körében, ami – véleményem szerint – részben visszahatása az AB széles alkotmányos jogkörének és a határozataiban megnyilvánuló politikai aktivizmusnak. Mivel 1991 óta a parlamentben szinte folyamatosan napirenden van az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosítása, ez lehetőséget kínált a politikai nyomásgyakorlásra. Alkotmánysértést megállapító alkotmánybírósági döntések után gyakran megszorodtak az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozni kívánó módosító javaslatok a kormánykoalícióhoz tartozó képviselők részéről (Holló, é. n.: 105), politikusok még az alaptörvény módosítását is felvetették (HVG 1995. július 22., 65). Az AB ügyrendjéről szóló, a második parlamenti ciklusban készített törvénytervezet kapcsán – ez szabályozta volna az AB belső eljárási és döntéshozatali rendjét – a parlamentben felmerült javaslatok egy része az AB jogkörének és autonómiájának a határozott korlátozását célozták.<sup>23</sup> Az 1997–98-as mandátummeghosszabbítási vita azt mutatta, hogy az AB feltétlen autoritásával szembeni politikai bizalomvesztés még a hatalommegosztás korábbi legharcosabb hívei részéről is megtörtént.

#### IV. A VÁLTOZÁSOK POLITIKAI FORRÁSAI: A POLITIKA „PREZIDENCIALIZÁLÓDÁSA”

A magyar politikai rendszer „alapszerkezetének” változásai csak kevésbé ragadhatóak meg közjogi-alkotmányos dimenzióban. Az alábbi részben ezért az európai politikatudományban az elmúlt tíz évben bevezetett „prezidencializálódás” fogalmát<sup>24</sup>, és a hozzá kapcsolódó kutatási módszert fogom alkalmazni az alapszerkezet változásainak a megvilágításához. A félreértések elkerülése végett először röviden a fogalomról kell szólnom. A prezidencializálódás fogalmát nem szó szerint – tehát nem alkotmányjogi dimenzióban – kell értenünk, hanem mint analógiát, metaforát. Nem jelenti az alkotmányos berendezkedés változását, nincsen köze az amerikai mintára kialakult elnöki rendszerekhez. És nem egyszerűen a miniszterelnök korábbinál nagyobb, „szinte elnöki” hatalmáról van szó.<sup>25</sup>

De mit jelent akkor a prezidencializálódás fogalma? A prezidencializálódásanalógia részben a végrehajtó hatalmon belüli hatalmi átrendeződést, valamint ezen túlmenően a politikálási stílus, a politikai verseny jellegének és így az egész politikai rendszer természetének, működési logikájának megváltozását jelöli.<sup>26</sup> A változások döntően három területet érintenek. Az első a végrehajtó hatalom megerősödése a politikai rendszer egészén belül, és a végrehajtáson belüli hatalmi erőviszonyoknak a miniszterelnök javára történő átrendeződése. A második a kormányfői hatalom növekvő autonómiája (de nem függetlensége!) a kormány parlamenti többségét biztosító párt háttérétől. A pártkormányzás évszázados mintáját az „elnöki” jellegű kormányzás váltja fel.<sup>27</sup> Európában is végbemegy az, ami az Egyesült Államokban a 20. század első harmadában már bekövetkezett. A végrehajtó hatalom tényleges feje (ott az elnök, itt a kormányfő) már nem a pártoligarchia foglya többé – Osztrogorszkij tézise érvényét veszítette.<sup>28</sup> A változás harmadik területe a választási verseny és politika növekvő perszonalizálódása. Mindezek a változások az alkotmányon túl, a politikai rendszer működésében történtek, illetve történnek.<sup>29</sup> Az alábbiakban a magyar politika e három területét fogom áttekinteni.

#### *A végrehajtás és a kormányzati rendszer dimenziója*

A magyar miniszterelnök pozícióját a parlamentarizmus tradicionális felállásához képest már a rendszerváltás nyomán teremtett alkotmányos alapszerkezet kiemelte. A parlamenttel,



de saját kormányának tagjaival szemben egyaránt megerősítette a kormányfőt (a parlament megválasztásáról és a kormány-programról egyszerre, még a kormányalakítás előtt határoz; konstruktív bizalmatlansági indítvány; a minisztereket csak ő mozdíthatja el). A német mintára kiemelt alkotmányjogi státus miatt írtak kezdettől fogva kancellári kormányzásról. Ez az alkotmányjogilag kiemelt státus legitimációs alapot teremtett a későbbi kormányfők számára pozíciójuk alkotmányon túli – intézményi, személyzeti és más politikai – eszközökkel történő további erősítéséhez, a kormányzaton belüli döntéshozatal centralizációjához.

Ennek egyik eszköze a Miniszterelnöki Hivatal, amely az 1990-es évek első felében a német kancellári hivatalhoz még nem fogható, de sok európai kormányfő (pl. dán) szerény apparátusát messze meghaladó méretű intézmény volt, s amely a kormányfő legfontosabb, az összkormányzati koordinációt szolgáló eszközévé vált (pl. referatúrák). Minden további kormányfő igyekezett a Miniszterelnöki Hivatalt tovább erősíteni. A Horn-kormány megteremtette a hivatal miniszteri vezetésének jogi lehetőségét, az Orbán-kormány pedig nemcsak ezzel a lehetőséggel élt, de a hivatalt megerősítő, bizonyos értelemben az egész kormány fölé helyező szervezeti reformokat vezetett be 1998-ban. Ezek közé tartozott a MEH miniszteri szintű vezetése, a referatúrák újbóli felállítása, az új politikai államtitkárságok létrehozása, valamint a sajtó- és kommunikációs részleg megerősítése. A Medgyessy- és a Gyurcsány-kormány alatt tovább folytatódott a MEH szervezeti és személyzeti bővülése. A MEH létszáma az 1999-es 383 főről 2002-re 654-re, 2003-ra pedig 780-ra nőtt (Körösényi-Tóth-Török, 2003: 429), amivel a legnagyobb kormányfői hivatalok közé kerül európai összehasonlításban (vö. Poguntke, 2005: 70). Újabb és újabb politikai államtitkárságokat állítottak fel, aminek következtében 2005 októberében az általános politikai államtitkáron túl további hét politikai államtitkár működik valamilyen reszorttal.<sup>30</sup>

A magyar miniszterelnök kormányon belüli hatalmának és a kormánypárttal, illetve -pártokkal szembeni nagyobb autonómiája kialakításának egyaránt fontos eszközévé vált a személyzeti politika. A hagyományos parlamentarizmus és a *pártkormányzat* rendszerében a kormányt a kormánypártok vezető politikusai alkotják,<sup>31</sup> ami biztosítja a kormány és a parlamenti többség közti politikai egység megteremtését. Ugyanakkor a kormányfői hatalom korlátja is egyben, hiszen a kormánytagok vezető pártpolitikusok, akik komoly pártháttérrel, politikai támogatottsággal rendelkeznek a parlamenti frakcióban és a parlamenten kívüli pártszervezetben. Az Antall-kormány kevésbé,

de a Horn-kormány szinte teljes egészében ilyen értelemben vett pártkormány volt. Orbán miniszterelnök viszont előszeretettel nevezett ki miniszteri pozícióba párttagsággal és képviselői mandátummal nem bíró szakembereket – a kormány 1998-as megalakulásakor a miniszterek mintegy fele tartozik ebbe a csoportba (lásd az alábbi 1. táblázatot) –, már-már „szakértő” jelleget adva kormányának. A miniszterek kiválasztásának ez – a pártelvű parlamentáris rendszerekben szokatlan – módja egyrészt megfelelt a hazai politikai közvéleményben uralkodó szakértő kormányzás mítoszának, másrészt azonban – s szempon-tunkból most ez a fontosabb – a „civil” miniszterek kinevezése az egyszemélyi miniszterelnöki hatalom növelésének az egyik hatékony eszközt jelentette. A „civil” miniszterek ugyanis nem rendelkeznek parlamenti háttérrel, illetve a kormánypárton be-lüli saját politikai bázissal, s ezért nemcsak alkotmányjogi, de politikai értelemben is kizárólag a kormányfőtől függenek.<sup>32</sup>

1. táblázat. A kormányok összetétele a tagok képviselői mandá-tuma és párttagsága szerint

	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány	Med-gyessy-kormány	Gyurcsány-kormány
létszáma	18	18	14	17	16	18
képviselő	12	11	14	9	11	8
%	67	61	100	53	69	44
párttag	14	15	12	9	10	11
%	78	83	85	53	62,5	61

Forrás: Körösényi-Tóth-Török 2003: 383 és kiegészítve a Gyurcsány-kormány adataival.

Megjegyzés: a táblázat a kormányok megalakulásakor fennálló összetétele alapján készült. Kivételt képez a Gyurcsány-kormány, amely az 2005. október 25-i állapotot mutatja.

Antall József kormánya bizonyos tekintetben – szinte 19. szá-zadi módon – még kabinetkormányként működött. A kormány-üléseken valódi beszélgetés, vita folyt, ahol a kormánytagok szabadon kifejtették véleményüket a kormány előtt álló meg-oldandó kérdésekről. A Horn-kormány idején a kormányülések rövidebbé, hatékonyabbá és bürokratizáltakká váltak: írásos előterjesztések és szigorú napirend jellemezte azokat.

A kormányüléseknek ez a formalizált jellege 1998 után is folytatódott (Pesti, 2000), de a kormányülések politikai jelentő-

sége – megítélésem szerint – az Orbán-kormánytól kezdődően csökkent. A kormányülések a máshol már meghozott döntések formalizálásának intézményévé váltak. A döntések ugyanis vagy a kormány kabinetjeiben történnek (amelyeken maga a kormányfő vagy valamelyik bizalmasa elnököl), vagy pedig a kormányfő és miniszterei közti két- vagy többoldalú informális megbeszéléseken születnek. Harmadrészt, a miniszterelnök gyakran maga, saját hivatali stábjára és informális tanácsadói-ra támaszkodva dönt, s ezt a döntést közvetlenül az illetékes miniszteren keresztül vagy a hivatali stáb (kabinetiroda, illetve a MEH) segítségével érvényesíti a szaktárca felé. A kormányülések jelentőségének csökkenésére utal az is, hogy – úgy tűnik – azon nincsenek komoly politikai viták, mint ahogyan nincsen formális szavazás sem a döntések felett. Nem a kormányülés a viták eldöntésének, illetve a koalíciós egyeztetetésnek a terepe. A kormány, mint testület, kiüresedik.

### *A pártdimenzió*

A korábban uralkodó nyugat-európai minta a pártkormányzat volt. Magyarországon is ebben gondolkodtak a politikai szereplők, noha az alkotmányjogi kiemelés kezdettől különleges politikai súlyt adott a kormányfőnek. A Horn-kormány tipikus pártkormányzatnak tekinthető – ez azonban inkább kivétellé, mint szabállyá vált. A prezidencializálódás a pártdimenzióban a kormányfői hatalom növekvő függetlenedését jelenti a kormány parlamenti többségét biztosító pártháttérétől. A magyar kormányfők politikájuk alakításában egyre kevésbé foglyaik saját pártjuknak. Antall József politikáját több kérdésben is jelentősen befolyásolta az MDF Csurka István vezette radikális jobbszárnya. Fegyelmetlen frakciókkal és a kormánypolitika feletti politikai konfliktusok miatt pártszakadásokkal kellett szembenéznie saját pártján, az MDF-en belül is, ami 1993 őszére csaknem a kormánytöbbség elolvadásához vezetett. Horn Gyula igazi pártkormányt vezetett, de mégis képes volt nagyobb belső „veszteségek” nélkül az 1995-ös gazdaságpolitikai fordulatra. Horn igazi lavírozó típusú politikus, aki pártja különböző csoportjai és a koalíciós partner között egyensúlyozva tartja kezében – szilárdan – a vezetői hatalmat.

A prezidencializálódás egyértelmű jelei az Orbán-kormánytól kezdődően jelennek meg. Orbán, Medgyessy és Gyurcsány kormányfőként egyaránt nagymértékű autonómiára tesz szert saját pártjától. Orbán Viktor szilárdan kezében tartja a Fidesz és a „mameluk”-frakció irányítását, megkérdőjelezhetetlen vezető –

függetlenül attól, hogy milyen formális pártvezetői pozícióval rendelkezik. Medgyessy Péterből 2002-ben úgy lesz az MSZP miniszterelnöke, hogy nem is tagja a pártnak: amíg képes biztosítani a kormánykoalíció népszerűségét és fenntartani a sikert, a következő választásokon való újbóli győzelem esélyét, addig az MSZP támogatja. Amint ez az esély (a szocialista pártelit megítélése szerint) elfogyott, megbuktatják, ami mutatja a pártháttér hiányában rejlő instabilitást. Gyurcsány Ferenc – elődjéhez hasonlóan – *outsiderből* válik az MSZP kormányfőjévé, de attól eltérően pártbeli pozíciók kiépítésére is törekszik.<sup>33</sup>

Nézzük, hogy a három utolsó magyar kormányfő esetében mit tekinthetünk a prezidencializálódás jelének?

A hagyományos pártkormányzatban (több) évtizedes pártmunka, a párton belüli hierarchia lépcsőin való fokozatos felemelkedés révén vezet az út a csúcsra: a pártvezéri és miniszterelnöki pozícióhoz. Ilyen értelemben Horn Gyula tisztán, de még Orbán Viktor is többé-kevésbé hagyományos politikai karrierutat járt be. Medgyessy és Gyurcsány karrierútja azonban már semmiben sem hasonlít erre a mintára. Medgyessy Péter még csak nem is párttag vagy képviselő, amikor miniszterelnök-jelölt lesz<sup>34</sup>, Gyurcsány Ferenc pedig két év alatt szinte a nulláról jut el a csúcsra. Mindkettőjük esetében nagy szerepe van a gyors politikai, illetve kormányzati karrierben a sikeres médiaszereplésnek is.

Parlamentáris rendszerekben a miniszterelnök politikai hatalmának egyik hagyományosan fontos erőforrása a pártvezéri pozíciója. Ez biztosítja a kormány szilárd párttámogatását, ami a Magyarországon is kialakult pártelvű demokrácia alapja. A pártelnöki és miniszterelnöki funkció szétválasztása az MSZP-ben a Horn-kormány idején ezen a logikán belül, Horn miniszterelnök meggyengítésének szándékával merült fel párton belüli riválisai részéről. 2000-ben a kormányzó Fidesz–MPP-ben is felmerült ez a kérdés, csak éppen egészen más politikai tartalommal. Orbán Viktor olyan szilárdan tartja kezében a pártot, hogy megengedheti magának a funkciók szétválasztását, s a pártelnöki pozíció „kiengedését” a kezéből.<sup>35</sup> A cél éppen a miniszterelnöknek pártjától való distanciálódása, ami a miniszterelnöki kormányzás perszonalizálódásának egy jellegzetessége. A kormányfői pozíció és a párt közti kapcsolat lazítása egyszerre teremtett nagyobb politikai mozgásteret a miniszterelnök számára és járult hozzá a perszonalizált elnöki imázsához. A 2002-es választási vereségét követő polgári körök mozgalmának felívelő időszakában, mint e mozgalom vezetője, többször lekicsinylően nyilatkozik a pártokról, közöttük saját pártjáról, a Fideszről is: a „pártok felett eljárt az idő” – han-

goztatja. 2003-ban azonban, amikor a polgári körök felett „járt el az idő”, ismét a Fidesz elnökévé választatja magát. Orbán tehát a régi típusú pártvezéri autoritása birtokában – taktikai céljai függvényében – „játszik” a pozíciókkal: a párt és a „pártok feletti” mozgalom irányítását egyaránt a kezében tartja. A 2005-ös „nemzeti konzultációt” például nem a párt, de nem is a polgári körök, hanem egy harmadik, egy újabb pártok feletti intézmény, a Nemzeti Konzultációs Testület égisze alatt szervezik. Orbán Viktor, mint a Fidesz és az egész jobboldal vezére 1998-ban természetes módon vált miniszterelnök-jelöltté, s a fentiek alapján nincs okunk kételkedni abban, hogy 2006-ban is ez lesz a helyzet.<sup>36</sup>

Medgyessy Péter ezzel szemben elsősorban annak köszönheti jelölését és miniszterelnöki pozícióját, hogy a potenciális szocialista pártvezetők egyike sem tudta a kormányfő-jelöltséghez szükséges elegendő belső támogatást megszerezni, s így a párt – sportnyelven fogalmazva – egy győzelmi esélyekkel kecsegtető idegenlégióst szerződtetett.<sup>37</sup> Olyat, akiben a szélesebb párttagság is bízott. Gyurcsány Ferenc viszont már a pártvezetés és a parlamenti frakció jelöltjével, Kis Péterrel szemben vált a párt miniszterelnök-jelöltjévé, megszerezve a tagságot képviselő kongresszusi küldöttek többségének a támogatását. Az utóbbi esetben már nem csak a pozíció, de maga a szelekciós folyamat is kicsúszott a pártvezetés kezéből. A 2004-es szocialista kormányfőjelölt-választó kongresszus több vonásában az amerikai elnökjelölt-választó *primaryre*, illetve egyes nyugat-európai pártok vezetőinek *plebiszciter* (közvetlen demokratikus) mandátumára emlékeztet.<sup>38</sup>

De nem a kormányfőjelölés az egyetlen terület, ahol a pártvezetés és a pártszervezet szerepe háttérbe szorul. Miként a jobboldal vezére, Orbán Viktor 2002-től kezdődően már pártjától félig-meddig független, személyéhez kötődő politikai kampányokat indít (polgári körök, Nemzeti Konzultációs Testület), a baloldalon a pártonkívüli Medgyessy 2002-es miniszterelnökké történő jelölése hozott változást. Külön miniszterelnök-jelölti kampánystáb alakult, amely az MSZP-kampánytól független kampányt folytatott. Részben tagjaiból rekrutálódott később Medgyessy miniszterelnöki kabinetje és személyes tanácsadói köre, akikre az MSZP-vezetésből sokan rossz szemmel néztek.<sup>39</sup> Az előző pontban azonban láthattuk, hogy Orbán, Medgyessy és Gyurcsány kormányfő nem egyszerűen komolyabb személyes stáb megteremtésére törekedett, de a kormánytagok rekrutációjának is „elnöki jelleget” próbált adni: függetleníteni próbálták a pártkontrolltól. A kormányfői pozíció birtoklása megkönnyítette a kampánynak a pártszervezettől való függetlenítését

és perszonalizálását. A választások előtt a miniszterelnöki kabinetiroda szinte kampánystábként működik.

A kormányzati hatalomnak a miniszterelnök kezében való koncentrálódásához jelentősen hozzájárult a magyarországi pártrendszer átalakulása is. Az elmúlt tizenöt év első felét jellemző sokpártrendszert egy kvázi-kétpártrendszer (illetve két kormányképes párt versenye) váltotta fel. A pártrendszer nagymértékű koncentrálódása ment végbe (Tóth, 2001). Ennek hatását a politikai rendszer működésére aligha lehet túlbecsülni. Kettőt szeretnék kiemelni. Az egyik, hogy jelentősen gyengült a kormányzás koalíciós jellege, ami az 1990-es években meghatározó volt, s talán a legfontosabb belső politikai korlátot állította a kormányfői hatalomkoncentráció elé. A másik, hogy már csak két pártnak van tényleges miniszterelnök-jelöltje<sup>40</sup>. A kvázi-kétpártrendszer erősíti a politikai élet és különösen a választási kampányok perszonalizálódását. A pártrendszer átalakulásának egy másik dimenziója a rétegpártok (FKGP, KDNP) lehanynyatlása, eltűnése a politikai palettáról. Az MSZP és a Fidesz–MPP felemelkedése mutatja e gyűjtő- és kartellpárti elemek (Katz–Mair, 1995) jelentőségét. A tagokra és aktivistákra épülő munkaintenzív kampányt szinte egy évtized alatt a tőkeintenzív kampány váltja fel. Míg az egykori tömegpártokat a saját kommunikációs csatornák kiépítése, a *catch-all* pártokat a különböző csatornákhöz való hozzájutásért folytatott verseny jellemezte, a kartellpártokat az államilag szabályozott kommunikációs csatornákhöz való privilegizált hozzáférés jellemzi. A hazai pártok anyagi erőforrásaikat tekintve „állami pártok”. Vagyonuk (székházai, irodái) túlnyomó része és folyó jövedelmük nagy része közvetlenül vagy közvetve az állami költségvetésből származik.<sup>41</sup> A pártok számára – ahogy a pártfinanszírozás hazai szakértője fogalmaz – „élethalálkérdés” a folyamatos „államipénz-infúzió” (Juhász, 1996: 13). A magyar pártoknál a legfontosabb bevétel már nem a tagdíj, mint a tömegpártok korában, hanem egyéb források, amelyek között az állami támogatás a legjelentősebb (Körösényi, 2001).

Összefoglalva a fentieket megállapíthatjuk, hogy a párt kevésbé jelent korlátot a miniszterelnökök számára, továbbá, hogy a pártrendszer átalakulása is erősíti a politikai élet prezidencializálódását.

### *A politikai verseny perszonalizálódása<sup>42</sup>*

A politikai verseny perszonalizálódásának Magyarországon talán még hangsúlyosabb a szerepe, mint sok nyugat-európai de-

mokráciában, hiszen kisebb a pártszervezetek szerepe, s nagyobb a verseny számára elérhető szavazók aránya: nyitottabb a politikai piac és élesebb a verseny. A perszonalizálódás három területen is megfigyelhető. Az első a politika általános mediatisálódása. Az elektromos média szerepe a rendszerváltás időszakától kezdve igen erős. Gondoljunk arra, hogy mindjárt az 1990-es első szabad választásokat követően a parlamenti ülésekről egyenes tv-közvetítések voltak, míg Nagy-Britanniában is csak 1989-től kezdődött a tv-közvetítés. Magyarországon előbb rendeztek a két vezető párt miniszterelnök-jelöltje között amerikai stílusú tv-vitát, mint Nagy-Britanniában, ahol ezt még csak tervezik. Ha ilyen vita létrejön, az automatikusan kiemeli a két rivalizáló pártvezér személyét. Így Magyarországon – bár nem volt kétpártrendszer –, az 1998-as választások fő kérdése mégis már az volt, hogy Horn vagy Orbán, a 2002-es választásoké pedig, hogy Orbán vagy Medgyessy legyen-e a leendő kormányfő.

A perszonalizálódás második területe a kormányzati kommunikáció. Az Orbán-kormány ebben a tekintetben is olyan fordulatot hozott, amely változtatott a magyar politika karakterén. Ez volt az első kormány, amely a mediatisált választási verseny tanulságait a kormánypolitikában is érvényesíteni próbálta. A MEH szervezeti reformjában kiemelt szerepet kapott a sajtó- és kommunikációs részlegek felállítása, illetve megerősítése, amit a kormányzati kommunikáció jelentős mértékű centralizálása követett. A centralizáció a kommunikációs eszközök és stílus megváltozásával, a politikai marketingelemek előtérbe kerülésével járt, ami a Medgyessy- és a Gyurcsány-kormány időszakában is folytatódott. Az utóbbi idején kormánypolitikai szintre emelkedett a bulvár.

A perszonalizálódás harmadik területe a jelöltcentrikus választási kampány és a jelöltcentrikus szavazói viselkedés kialakulása. A mediatisált politika következtében a „*leaders effect*”, a politikai vezér személye feltehetően már az 1990-es évektől kezdődően hatással volt a szavazói viselkedésre. Az 1998-as választásoktól kezdődően alakul ki, hogy (kormányzati pozícióban és ellenzékben egyaránt) a miniszterelnök-jelölt kampányát külön erre a célra szerződtetett – a párt, de még a standard MEH-es kommunikációs részlegtől is különböző – média-tanácsadók és PR-cégek szervezik. E stábok célja már messze nem a párt választási üzenetének a célba juttatása, hanem a kormányfőjelölt a győzelemhez szükséges, megfelelő személyes *imázs*ának a kialakítása (Kiss Balázs, 2003).

Több értékelés szerint a médiaüzenet és az *imázs*formálás szinte már fontosabbá vált, mint a politika szubsztantív, tartal-

mi kérdései. Láthattuk, hogy a 2004-es szocialista miniszterelnök-jelölt szelekció során programatikus politikai kérdések szinte fel sem merültek: minden a jelöltek személye körül forogott. A pártvezetés a „saját emberét”, egy régi pártfunkcionáriust, a párttagságot képviselő kongresszus pedig a választási győzelem esélyét megtestesítő politikai vezért, egyfajta „ellen-Orbán Viktort” támogatott. A stabil pártszervezeti háttér és a hosszú pártkarrier alulmaradt a szinte a semmiből feltűnt, de a győzelem esélyét megcsillantó populárisabb kandidátus mögött.

## V. KELL-E REFORMÁLNI?

### *A kérdés politikatudományi megítélése*

Felmerül még, hogy a „kell-e változtatni” kérdés megítélésének milyen (napi vagy párt-) politikai akaratoktól független kritériumai, mércéi lehetnek, ha vannak ilyenek egyáltalán?

Azaz mennyiben tud ehhez a kérdéshez a politikatudomány hozzászólni? Ha a „kell-e változtatni” kérdésre kívánunk válaszolni, akkor szükségképpen válaszolnunk kell a következő kérdésre: valamilyen politikai állásponthez, akaratához keresünk „szakmai” érveket, csomagoljuk tudományos fogalmakba és illesztjük valamely tudományos gondolatmenetbe, vagy pedig vannak olyan, a politikatudományban kialakult standard összefüggések, törvények, amelyeknek a magyar esetre való alkalmazása segít bennünket bizonyos alkotmányos-politikai alternatívák megfogalmazásában, a közöttük levő választás értelmezésében és a várható következmények megítélésében. Az alábbiakban az utóbbi felfogást próbálom meg érvényesíteni. Tisztában kell lennünk azzal, hogy politikai szempontból az ilyen megközelítés alkalmazása sem semleges.

Mindazonáltal úgy vélem, hogy az ilyen politikatudományi eszmefuttatásokból csak igen korlátozott mértékű gyakorlati következtetés vonható le. Nem kívánom ugyan tagadni a tudatos intézményi reformok, a „politikai mérnökség” lehetőségeit (pl. alkotmányreform, vagy a központi kormányzati szervek átszervezése), de szkeptikus vagyok a politikai folyamatok és részben a politikai rendszer (alkotmányos alapszerkezet) egészének, összműködésének a tervezhetőségével kapcsolatban. E szkepszis forrása kettős.

Az egyik a *nem szándékolt következmények törvénye*. A politikai cselekvés, így az alkotmányos-intézményi reformok is



gyakran olyan következményekkel járnak, amelyek messze esnek a reformer szándékaitól. Erre számos példát ismerünk. Itt csak egyet, a magyar választási rendszer példáját említeném.<sup>43</sup> Az alapszerkezet megalkotói azért döntöttek a vegyes választási rendszer mellett, hogy a többségi (egyéni kerületi) és az arányos (pártlistás) rendszer erőnyeit kombinálják. Az intézményes felépítés ezt a két elvet hordozza. A megalkotott vegyes rendszer tényleges működésében azonban olyan mértékben a többségi rendszer aránytalanságát mutatja (Fábián–Kovács, 1994), ami hosszabb távon nagyban hozzájárult a pártrendszer koncentrációjához, s a kétpártrendszer vagy egy, a kvázi-kétpártrendszer kialakulásához vezethet (Tóth, 2001).

A szkepszis másik forrása egy ellentétes nézőpontból világítható meg. Amikor a politikai rendszer természetének változásait próbáljuk a politikatudomány eszközeivel megragadni, akkor gyakran külön szálon futó, azaz egymástól független, de egy ponton összekapcsolódó folyamatok hatásait figyelhetjük meg. Ezek egy része talán céltudatos emberi cselekvés, ha úgy tesszük tervezés, például szándékos reform eredményeként alakul (a szándékok szerinti vagy attól eltérő eredménnyel), más része azonban *senki által nem szándékolt spontán folyamat* hatásaként.<sup>44</sup> Ez látható volt a magyar politika prezidencializálódásának folyamatában (IV. rész), ahol a kormányzati rendszer tudatos centralizációja kapcsolódik a pártok/pártrendszer átalakulásának és a politika perszonalizációjának attól független spontán folyamatához.

Ha a politikai rendszer és az alkotmányos alapszerkezet módosításának lehetőségeit, illetve a „kell-e változtatni?” kérdését vizsgáljuk, akkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy az alapszerkezet az elmúlt tizenöt évben sem volt változatlan. Fentebb (a III–IV. részben) láthattuk, hogy kisebb, de nagy jelentőségű változások is voltak és vannak, tudatos törekvések és spontán, senki által nem tervezett folyamatok eredményeként is. Az alkotmány, de még inkább a kormányzati és politikai rendszer alapszerkezete jelentős módosuláson ment keresztül, noha e változások nem egy új alkotmány konszenzusos bevezetésének, hanem az ellenérdekű és egymással rivalizáló politikai szereplők (pártok, kormány, Alkotmánybíróság, államfő stb.) törekvéseinek „spontán”, senki által nem tervezett eredményeként alakultak. Láthattuk, hogy a változások elsődleges forrását nem alkotmánymódosítás vagy alkotmányreform jelentette. Ma sincsen alkotmányozási helyzet.

*Enervált reformtörekvések*

A mai magyar politikai életben nincsenek olyan politikai erőcsoportok (párt, mozgalom stb.), amelyek egy alkotmányreform valamilyen határozott koncepciójával lépnének fel. Az alkotmánnyal – tartalmi vagy formai okokból – kevesen értenek teljesen egyet: a politikai erők közül talán csak az SZDSZ tekinthető maradéktalanul hívének.<sup>45</sup> Az 1989–90-es alkotmányozással szembeni *ressziment* azonban – alkotmányozási helyzet hiányában – mára elerőtlenedett, *velleitásszerűvé*<sup>46</sup> vált. Míg az 1990-es évek derekán-közepén még tucatnyi részletesen kidolgozott alkotmánykoncepció született alkotmányjogászok és politikusok tollából, mára a lelkesedés elkopott. Az alkotmányreformjáról kialakult különböző elképzelések megfogalmazói, hívei maguk sem hisznek az alkotmányozás politikai realitásában: lemondó beletörődés veszi körül az alkotmányozás kérdését. Ugyanakkor a politika boszorkánykonyhája üzemszerűen működik tovább. Azaz vannak, akik hivatásszerűen ma is alkotmánymódosító javaslatokon, alkotmánykoncepción, de legalábbis az alapszerkezet reformján munkálkodnak: a legnagyobb ellenzéki párt a választási győzelem reményében a kormányzati rendszer korszerűsítésén dolgozik<sup>47</sup>, a szocialista párti alkotmányjogász igazságügy-miniszter pedig ez év végére újabb minisztériumi alkotmánytervezetet ígért. Egyik sem vált ki különösebb izgalmakat, hiszen egyrészt már sok ilyen (megvalósulatlan) tervezetet láthattunk, másrészt a hatályos alkotmányt védő kétharmados szabály áthághatatlanak tűnik. Nincsen tehát alkotmányozási „helyzet”, s így marad az alkotmányozással kapcsolatos „erőtlen vágyak és bágyadt akarat” együttese.

Láthattuk, hogy az alkotmányos alapszerkezetet a legitimitás-deficit mellett – paradox módon – egy viszonylagos konszolidáció jellemzi. Ez a konszolidáció azonban elsősorban az idő múlásának és az új alkotmány megteremtésére irányuló kísérletek sorozatos kudarcának a következménye. Az átfogó alkotmányreformtól vagy új alkotmány bevezetésétől csak a kisebbségi vétő védte meg az alkotmányos alapszerkezetet. Ha az 1989–90-es megállapodások feltétlen védelmezésének tábora el is olvadt, nem alakult ki alkotmányos válság. Az alkotmányozással szemben újra és újra felemelt politikai vétő végső soron az 1989–90-es alapszerkezet relatív konszolidációját segítette (vö. Majtényi, 2004; Sólyom, 2004). A vétőcsoportok a status quót mindig előnyben részesítették a tervezett változásokkal szemben.<sup>48</sup> Ráadásul a pártrendszer koncentrálódásával a politikai paletta olyan módon alakult át, hogy a határozottabb alkotmá-

nyozási törekvések politikai tábora háttérbe szorult, illetve kiszorult a politikai palettáról. A radikális demokrata kiszegzák, a kereszténydemokraták mint önálló politikai erők megszűntek, a szocialista párton belüli balos-neokorporatív csoportok pedig tartósan háttérbe szorultak. Meggyengült továbbá az MDF és az SZDSZ is.

Az idő múlása így a legitimitációt erősítő tényezővé vált<sup>49</sup>: fokozatosan kiszorulnak a politika palettáról az alkotmányos alapszerkezet legitimitását valamilyen szempontból kétségbe vonó politikai csoportok. Ezzel egy olyan alapszerkezet konszolidálódott és nyer – igaz, meglehetősen gyenge – legitimitást, melyet eredendően senki sem szándékozott létrehozni. Ha ez az értelmezés helytálló – véleményem szerint ez ma még nem dőlt el –, akkor valóban a „történelmi alkotmányozás” (Majtényi, 2004),<sup>50</sup> illetve a precedensjogon keresztül történő bírói alkotmányozás (Sólyom, 2004) érvényesül a rendszerváltás utáni Magyarországon.

### *Korábbi alkotmányreform-elképzelések*

A magyar demokrácia stabilitása szempontjából az alkotmányozás, illetve az alapszerkezet átfogó reformja – az ezredforduló utáni fél évtizedben és jelenleg – nem tűnik kardinális jelentőségű kérdésnek. Láthattuk, hogy a prezidencializálódás – részben spontán folyamatok, részben a politikai szereplők stratégiai cselekvése következtében kialakuló – immár közel egy évtizedes folyamata alkotmányos reformok nélkül is jelentősen változtatott a magyar demokrácia természetén és a politikai rendszer alapszerkezetén is. Nincs okunk feltételezni, hogy ez a politikai folyamat a közeljövőben megáll vagy visszafordul. Ugyanakkor láttuk, hogy nincsen alkotmányozási helyzet, az alkotmányos reformtörekvések a korábbiakhoz képest is erőteljesebbé váltak. Mégis érdemes az eddig felmerült alkotmányreform-javaslatokat röviden áttekinteni.

1. A félelnöki irányba történő rezsinváltásnak – úgy vélem – ma nincsen sok politikai esélye, hiszen ez a koncepció politikailag (1989–90) és alkotmányjogilag (1991–92) is vereséget szenvedett. Az MSZMP és egyes mérsékelt ellenzékiek félelnöki alkotmánytervét a radikális ellenzék 1989-ben megghiusította, a végrehajtó hatalom belső megosztásának 1991–92-es kísérlete pedig az Alkotmánybíróság döntéseinek eredményeként megbukott.<sup>51</sup> Miként az 1996-os ötpárti alkotmánykoncepció mutatta, ez a koncepció a politikai

gondolkodásban is háttérbe szorult. A félelnöki rendszer jellemzői közül azóta csak a közvetlen elnökválasztás (a jogkör változatlanul hagyásával történő) bevezetése maradt napirenden.

Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy, véleményem szerint a közvetlen elnökválasztás bevezetése – népszerűsége miatt – a politikai rendszer alapszerkezetének a lényeges megváltoztatása nélkül erősíthetné a demokratikus kormányzati rendszer legitimációját. Az államfő jogköre, hatalma és megválasztásának a módja ugyanis nem feltétlenül kapcsolódik össze. A rendszerváltáskor kialakult és a hazai politikai gondolkodást azóta uraló politikai toposz – amelyik feltétlen összefüggést lát a két dolog között – tévedésen alapul.

2. Meggyengült a nagyobb és/vagy közvetlenül választott elnök koncepciójához gyakran társuló kétkamarás-neokorporatív modell tábora is. Bár 1996 nyarán e modell szocialista (és jobboldali) hívei torpedózták meg az ötpárti új alkotmánykonceptiót, saját elképzelésük megvalósításának a politikai realitása ma már a korábbiakhoz képest is kisebb. Bár Medgyessy Péter 2004-es közjogi javaslataiban felelevenítette a kérdést, javaslata mögött nem volt sem komoly közjogi kimunkáltság, sem pedig politikai támogatás. Az elmúlt években nem látni olyan határozott, artikulált politikai-társadalmi igényeket, törekvéseket, melyek a kétkamarás-neokorporatív irányba akarnák módosítani a fennálló rezsimit. Teoretikus javaslatokat és önjelölt civil társadalmi „vezetőket” nem számítva, ilyen politikai nyomás nem jelent meg.
3. Az előző két koncepcióhoz képest van egy bizonyos nyomás (jogvédő szervezetek, liberális politikusok és értelmiségiek részéről) a jogállami-konszenzusos intézmények további szélesítésére: újabb ombudsmani hivatalok felállítása, a köztársasági elnök kétharmados többséggel való megválasztása. Az ilyen javaslatok intézményesítése – ami egy-egy részterületen nem zárható ki – tovább növeli a politikai rendszer amúgy is túlzottan hatalommegosztásos jellegét, továbbá a demokratikus politikai felelősség további visszatorzításához vezet, s áttekinthetetlenebbé teszi a felelősségi viszonyokat és kompetenciákat a kormányzás területén.
4. Az egyre enerváltabb alkotmányos reformtörekvések között a legnagyobb esélye a hatályos alkotmányt megerősítő, pusztán szimbolikus konzervatív alkotmányozásnak volt. Az 1995–96-os parlamenti alkotmányozás idején, de még inkább az 1999-es tervezet kapcsán is bebizonyosodott

azonban, hogy a status quo mellett sem jött létre pártpolitikai konszenzus, s erre megítélésem szerint ma sincsen sok esély. S bár a hatályos alkotmány bizonyos értelemben vett konszolidációja végbemegy, egy formailag új, tartalmában változatlan alkotmány szimbolikus (parlamentari, de népszavazással kiegészített) elfogadása – felfogásom szerint – egyaránt erősíthetné az alkotmányos rend legitimitását és konszolidációját.<sup>52</sup>

### *Koherencia és reform*

Kell-e reformálni? Milyen a kívánatos alapszerkezet? Az alapszerkezet reformjával kapcsolatos attitűdök részben összefüggenek azzal, hogy miként vélekedik valaki az 1989–90-es alapszerkezetről és a kormányzati rendszer későbbi centralizációjáról, a miniszterelnök „túlhatalmáról”, a „kancellári kormányzásról” vagy éppen a politika prezidencializálódásáról. A pozitívan viszonyulók a kormányzati hatékonyság növelésének szükségességét emlegetik, a negatívan viszonyulók pedig a kormányhatalommal szembeni ellensúlyokat szeretnék megerősíteni. Mindez – mint ahogyan az alapszerkezet reformjának ügye is – elsősorban politikai kérdés.

Egy politikatudományi megközelítés számára nem elsősorban a kormány vagy a kormányfő hatalmának nagysága lehet a fő kérdés, hanem – más szempontok mellett természetesen – az alkotmányos és kormányzati rendszer *koherenciája*. A magyar alkotmányos és kormányzati rendszer több tekintetben is inkoherens: a klasszikus megoldásokkal szemben több területen „öszvérmegoldással” él. Ezen „öszvérmegoldások” a rendszer-váltás időszakában születtek. Olyan feltételek között, amikor a szereplőket nem annyira az alkotmányozás, hanem inkább rövid távú taktikai érdekek biztosítása és saját politikai félelmekkel szembeni garanciák keresése motiválta. Mára azonban jórészt megszűntek létezni azoknak a – vélt vagy jogos – félelmeknek a tárgyi alapjai, amelyek indokálul szolgáltak e speciális, a kormány helyzetét stabilizáló alkotmányjogi intézmények bevezetésére, miként megszűnt a kétharmados törvények 1989-ben talán létező indokoltsága is (az egypárti diktatúra visszatértétől való félelem). Mivel ezen intézmények több ponton is inkoherenciát teremtettek az alkotmányos alapszerkezetben, mérlegelhető, újragondolható szükségességük. Úgy vélem, hogy mindezek következtében a kialakult alapszerkezet alternatívája lehet a magyar kormányzati rendszer parlamentáris jellegének az óvatos megerősítése, „visszaállítása”.

Az alapszerkezet ilyen inkoherens, „öszvérmegoldásai” közül alább hármatot veszek számba: a kétharmados törvényeket, a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét és az államfő beillesztését a hatalmi ágak rendszerébe.<sup>53</sup> Utalok a kormányzati-politikai rendszerre gyakorolt hatásukra, és gondolat-kísérletként jelzem, hogy milyen intézményi reformmal szüntethető meg a „koherenciazavar”.

## 1. A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK

A kétharmados törvények alkotmányos alapszerkezetünk egyik olyan intézménye, amely a parlamentáris kormányzás elveivel élesen szemben áll. Nemcsak a döntésképeességet – és így a kormányozhatóságot – csökkenti, de megbontja a politikai hatalom, a cselekvési képesség és a politikai felelősség közötti összhangot. Míg ugyanis a kormánypolitikáért a többségi kormány visel politikai felelősséget, addig mintegy két tucat közpolitikai területen kétharmados többséget követel meg a törvényhozásban, vétőjogot adva ezzel a kormányzati-politikai felelősséget nem viselő ellenzéknek.<sup>54</sup> A kormány parlamenti felelősségének és a parlamenti határozathozatal eltérő döntéshozatali szabály alá rendelése esetén, azaz ha a kormány a parlament többségének bizalmából nyeri el hivatalát, miközben a törvényhozási üzem viszont a kétharmados többség elvén nyugszik, értelmét veszíti a kormány parlamenti elszámoltatása, felelősségrevonása. Hiszen a kormány ebben a körben – ahol ez az eltérés érvényesül – már nem tehető felelőssé a törvényhozásért, és így a kormányzásért sem. A kormányon maradáshoz és a törvényhozáshoz szükséges eltérő mértékű többség következtében megbomlik a végrehajtás és a törvényhozás parlamentáris rendszerekre jellemző politikai-cselekvési egysége, fúziója is. A fentiekből következő reformjavaslat a kétharmados törvények megszüntetése, esetleg néhány kivételesen fontos garanciális elemnek az alkotmányba emelése lehet.

## 2. A KONSTRUKTÍV BIZALMATLANSÁGI INDÍTVÁNY

A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét (miként a kezdetben a négy-, majd az ötszázalékos küszöböt is) Magyarországon eredetileg azért vezették be, mert az 1990-es választásokon sokpártrendszer és relatív fragmentált parlament jött létre, és többségi kormányt csak koalícióban lehetett felállítani. Noha nyugat-európai demokráciák többsége így működik, a magyar rendszerváltás alkotmányozóinak célja az volt, hogy megelőzzék a kormány instabilitását és a kormányválsá-

gokat.<sup>55</sup> A weimarizálódástól való félelemben a kormányzati instabilitást – tévesen – a rezsiminstabilitással azonosították. A kialakult és kétharmados törvényben rögzített vegyes választási rendszer mellett az MDF–SZDSZ-paktum létrehozói, de a politikai elemzők többsége is, hosszabb távon is – szintén tévesen – sokpártrendszerrel és fragmentált parlamenttel számoltak<sup>56</sup>: félreértették, illetve rosszul számították ki a választási rendszer hosszabb távú hatásait. Míg tehát az NSZK-ban (miként a német mintát követő demokratikus Spanyolországban is) a konstruktív bizalmatlansági indítványt ténylegesen arányos választási rendszerben választott parlamenttel társították a potenciális parlamenti fragmentáció „ellensúlyozására”, addig a német modell magyar követői egy vegyes, de hatásában többségi választási rendszerrel kombinálták.

A kormány parlamenti felelőssége klasszikus intézményének korlátozása a magyar kormány (és kormányfő) helyzetét nem egy fragmentált parlamenttel szemben, hanem egy fokozatosan koncentrálódó parlamenttel szemben stabilizálja, védi – talán kissé feleslegesen – a klasszikus parlamenti felelősségrevonástól.

*Reformjavaslat:* a klasszikus parlamenti felelősség visszaállítása (az egyes miniszterekre nézve is).

### 3. AZ ÁLLAMFŐ JOGKÖREI

Noha az alapszerkezetről született 1989-es kompromisszum a parlamentáris kormányzati rendszer mellett tette le a voksát, és elutasította a félelnöki rendszert, az államfői jogkör szabályozása számos kérdésben inkoherens maradt. S bár a végreható hatalom megosztására tett államfői kísérlet az alkotmánybírák 1991–92-es döntése nyomán politikai értelemben elbukott, az inkoherens alkotmányos szabályozás részben megmaradt, sőt, az alkotmánybírák döntése nyomán újabbakkal bővült. A klasszikus parlamentarizmusban az államfőnek a hatalmi ágak rendszerében való elhelyezkedését a következő három egymáshoz szorosan kapcsolódó elv, illetve intézmény jelöli ki (Kovács, 2001). 1. Az államfő a végrehajtás feje, és a végrehajtó hatalmat a parlamentnek felelős kormány útján gyakorolja. Azaz érvényesül az alkotmányos monarchiákban kiformált „a király uralodik, de nem kormányoz” elv. 2. Az elv érvényesülését a miniszteri ellenjegyzés intézménye biztosítja: az államfői aktusok csak a kormány egyetértésével érvényesek. 3. Ebből következik az államfő politikai felelőtlensége. Az ellenjegyzés intézményével ugyanis a politikai felelősséget a kormány vagy annak valamely minisztere veszi át, aki a parlament előtt politikai felelős-

séggel tartozik. Az államfőnek tehát a kormány normális működése esetén nincsen önálló, ellenjegyzés nélkül gyakorolható hatalma a végrehajtás területén. Az önálló – és politikailag korántsem semleges – államfői jogkörök a tisztán parlamentáris rezsimekben a kormányfő (és a miniszterek) kinevezésével és felmentésével, valamint a parlament feloszlásával és az új választások kiírásával kapcsolatosak.

A magyar alkotmány azonban – miként Pokol Béla kitűnő elemzésében kimutatta – „normális” parlamenti és kormányzati működés esetére öt olyan ellenjegyzés nélküli jogkört biztosít az államfőnek, amelyek a napi politikai folyamatokba való beavatkozásra nyitnak teret (Pokol, 1994: 33)<sup>57</sup>. Ezzel szemben viszont éppen ott nyirbálja meg, illetve üresíti ki a hagyományos államfői jogköröket, ahol azok a parlamentáris rezsimekben – az alkotmányos monarchiák óta – hagyományosan az államfőhöz kötődnek. Vagyis a kormányfő (és a miniszterek) kinevezésével és felmentésével, valamint a parlament feloszlásával és az új választások kiírásával kapcsolatban. Míg tehát a magyar alkotmány egyrészt a parlamentáris rendszerekben szokásos államfői jogokat megnyirbálja, másrészt attól idegen – ha úgy tetszik, félelnöki – politikai-hatalmi jogosítványokkal ruházza fel az államfőt.

Úgy vélem, hogy az államfő alkotmányjogi helyzetének ez az ellentmondásos elrendezése adott lehetőséget az egymással ellentétes értelmezésekre, s vezetett az 1990-es évek elején a miniszterelnök és az államfő között kialakult súlyos alkotmányos-politikai konfliktushoz. Az Alkotmánybíróság 1991–92-es döntése politikai értelemben az államfői hatalmi igényeket megnyirbálta, de a fent jelzett alkotmányos inkoherencia megmaradt, sőt az alkotmánybírói értelmezés következtében tovább erősödött. Az ugyanis nem a klasszikus parlamentáris rezsimeket jellemző szabályozás felé, hanem attól eltérő irányba „fejlesztette” tovább a magyar alkotmányt<sup>58</sup> (vö. Kovács, 2005: 198, 221).

Mindezek alapján megfontolható reformjavaslat lehet az államfő alkotmányjogi helyzetének a felülvizsgálata, és – alkotmánymódosítással – a klasszikus parlamentáris rendszereknek megfelelő módon való újraszabályozása. Ennek célja nem az államfői jogkör csökkentése vagy növelése, hanem a parlamentáris kormányzathoz igazítása. Bizonyos területeken az államfői jogkör csökkenésével (az öt jogkör többségének megszüntetésével), más területeken, amelyek a kormányzati és parlamenti ciklusváltáshoz kapcsolódnak (kormányfő személyének kiválasztása és a parlament feloszlása), annak növelésével jár. Az államfői jogkör „parlamentarizálása” mellett az elnöki „túlhatalom”, vagy a félelnöki irányú fejlődés veszélye nélkül



bevezethető a közvetlen elnökválasztás intézménye. Az utóbbival, amely megvalósítja a magyarok többségének régi vágyát, növelhető a magyar demokrácia legitimitása.

A fenti három „javaslat” természetesen csak fiktív: céljuk egy lehetséges politikatudományi megközelítés bemutatása nem pedig a politikai intézmények tényleges megreformálása. A politikai mérnökséggel szembeni – fentebb jelzett – szkepszis ugyanis ezekre is érvényes. Sőt, e szkepszis forrásai ez esetben még egy továbbitól egészülnek ki; mint minden „írászatlan mellett született” javaslat, ezek politikai autentikussága és relevanciája is kétségbe vonható.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Az alábbi írás a Pénzügykutató Rt. kutatási programja keretében 2005 novemberében készült tanulmányom néhány ponton javított változata.
- <sup>2</sup> A KORRIDOR Politikai Kutatások Központja által 2005. december 12-én a „Politikai rendszerünk alkotmányos alapszerkezete” címmel megrendezett konferencián Stumpf István előadásában egy új alapszerkezet kidolgozásának szükségessége, míg Tölgyessy Péter a kialakult alapszerkezet fenntartása mellett érvelt.
- <sup>3</sup> A rendszer belső *változásait* valamilyen politikai vagy egyéb szempontból feltárt tökéletlenségét nem szabad összekevernünk a *rendszer*váltással. Egy adott rendszeren belül is van változás, nincsen mozdulatlanság, és teljes egyetértés sincsen az alapszerkezetet illetően. Franciaországban, Nagy-Britanniában vagy Olaszországban is találkozhatunk kritikával, elégedetlenséggel a politikai vagy alkotmányos rendszer egyes elemeivel, az elosztással vagy éppen az elit összetételével kapcsolatban – éppen úgy, ahogy egy vagy két évtizede találkozhatunk, vagy egy-két évtized múlva is fogunk.
- <sup>4</sup> A rendszerváltás befejezetlenségének nézőpontjából az alapszerkezet fogalma is értelmetlen, értelmezhetetlen.
- <sup>5</sup> Minderről bővebben lásd Körösi 1998: 206–210, valamint Körösi–Tóth–Török 2003: 359–365.
- <sup>6</sup> Már az országos politikába való bevezetésük sem általános a nyugat-európai parlamentáris demokráciákban, összekapcsolásuk viszont egyedülálló.
- <sup>7</sup> Az 1989-es háromoldalú tárgyalásokat feldolgozó egyik szerző a következőképpen jellemezte ezt a helyzetet: „Az EKA véleménye némileg ellentmondásos volt: egyrészt vitatta az alkotmánymódosítás legitimitását, több kérdést azzal utasított el kezdetben, hogy azok csak az új alkotmány megalakulásakor merülhetnek fel. Ugyanakkor minden nem jogállami rendelkezés kigyomlálására törekedett, ami a diktatúra alkotmányának teljes revízióját feltételezte. A harmadik oldal csak a szabad választásokhoz minimálisan szükséges alkotmánymódosítást támogatta, az MSZMP lavírozott az álláspontok között”. (Tordai 2000: 487–88).
- <sup>8</sup> Az alkotmányos legitimitásdeficit kialakulásának okai – felfogásom szerint – a rendszerváltás politikai „forgatókönyvében” és az 1989–90-es alkotmányozás módjában rejlenek. A legitimitásdeficit melletti legfontosabb formális, procedurális és tartalmi érvek a következők: formális érv, hogy a tartalmi megújítás ellenére még mindig a 1949-es XX. tv., azaz a kommunista alkotmány maradt hatályban. A procedurális érvek szerint az alkotmánymódosítás nem legitim módon történt, ugyanis: (I) a NEKA nem rendelkezett felhatalmazással; (II) a NEKA

résztevői nem voltak legitim szereplők; (III) a formális alkotmánymódosítást végző parlament illegitim volt; (IV) a NEKA nem alkotmányozni ült össze, hanem csak a rendszerváltás szabályait rögzíteni; és végül (V) a NEKA így létrehozott megállapodását a résztvevők egy része nem is írta alá. A megújult alkotmány legitimitásának hiánya melletti tartalmi érv szerint egyik résztvevő sem akart ilyen alkotmányt. Azaz, mivel minden résztvevőnek más volt az alkotmányos elképzelése, nem jött létre alkotmányos konszenzus, hanem egy kényyszerű politikai kompromisszum.

- <sup>9</sup> „Rendszerkonsolidáción a politikai viszonyok és konfliktusmegoldó folyamatok mintájának kikristályosodását értem” – írja Enyedi Zsolt (1998: 6). Az alkotmány konszolidációján ennek mintájára azt értem, hogy minden szereplő többé-kevésbé ugyanúgy értelmezi az alkotmányos intézmények működését, egymáshoz való viszonyukat, és hasonlóan látják konfliktusaik megoldási módját.
- <sup>10</sup> Miért bukott meg 1996 nyarán az új alkotmányt előkészítő parlamenti bizottság (Bihari-bizottság) javaslata? Az MSZP vezetése és a kormány elsősorban négy dolgot hiányolt. Ezek a következők: az érdekegyeztetési mechanizmus alkotmányba foglalása; a szociális állam fogalma; az, hogy környezeti és munkavállalói jogok bíróság előtt kikényszeríthető jogként kerüljenek az alkotmányba; az OIT felállítása (HVG 1996. július 6. 71–73; HVG 1996. okt. 19. 141–42.).
- <sup>11</sup> Például népszavazás kezdeményezése az MSZP részéről 1990-ben, az FKGP részéről 1995-ben és a Munkáspárt részéről 1999-ben.
- <sup>12</sup> Például Kis János, Bragyova András, Kukorelli István, Pokol Béla Sajó András és Sári János.
- <sup>13</sup> Egy áttekintést ad például a HVG 1996. június 1-jei száma, 70. o.
- <sup>14</sup> Ezekről bővebben lásd Körösenyi–Tóth–Török 2003: 71–83. o.
- <sup>15</sup> Lásd még Majtényi, 2004. A liberálisok másik része a konzervatív alkotmányozás híveként a hatályos alkotmány szimbolikus kodifikációjával (esetleg népszavazással) és a további alkotmánymódosítás megnehezítésével próbálna stabilizálni a status quót (Kis János, 2004; Halmi, 2004).
- <sup>16</sup> Az alkotmánymódosításhoz a parlamenti képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ami – nemzetközi összehasonlításban – könnyű módosításnak számít.
- <sup>17</sup> Ami a szempontunkból lényeges, hogy a „fehér foltokat” nem az alkotmányozó hatalom (parlament alkotmánymódosítás) és nem is a politikai szereplők töltötték ki. Az utóbbiaknak kevés terük maradt arra, hogy a közjogi intézmények közötti konfliktusokat „spontán” módon, politikai precedensek révén saját maguk oldják meg, kialakítva valamilyen konvenciót.
- <sup>18</sup> Az alábbi részben támaszkodok egy korábbi munkámra (Körösenyi, 2000: 335–336).
- <sup>19</sup> Az 1990-es évek első éveiben Göncz elnök (és az Antall-kormányak az államfő mögött felsorakozott ellenzéke) a köztársasági elnöki szerepet és jogkört a kormány és a parlamenti kormánytöbbség *ellensúlyaként* fogta fel, s ennek megfelelően kiterjesztően értelmezte államfői jogkörét. Az elnök ugyanis a hadsereg, a külpolitika, valamint a nem közigazgatási jellegű ún. nemzeti intézmények vezetőinek kinevezése körében érdemi államfői alkotmányos hatáskör és *politikai diszkréció* alapján járt el, szemben a kormányfő jogköréreltelmezésével.
- <sup>20</sup> A dualista végrehajtás koncepciója szerint az államfő a végrehajtó hatalom része, továbbá a rendőrség és a honvédség politikailag független kormánytól. Több területen kétségbe vonták a kormány területi államigazgatási jogköreit és politikai felelősségét (pl. köztársasági megbízotti intézmény és a dekoncentrált szervek elutasítása). Az AB-döntéseket követően az 1993-as CX. honvédelmi törvény megteremtette az egyedi utasítási jogot a honvédelmi miniszter számára a honvédség parancsnoka felé; az 1994-es rendőrségről

- szóló XXXIV. törvény biztosította a belügyminiszter egyedi utasítási jogát az országos rendőrfőkapitány felé; a köztársasági megbízottak jogutódjaként ki-nevezett megyei közigazgatási hivatali vezetők közvetlenebb belügyminiszteri irányítás alá kerültek [147/1994-es (XI. 17.) kormányrendelet] és jogkörüket tovább bővítették [191/1996. (XII. 17.) kormányrendelet].
- <sup>21</sup> A parlament 1998 februárjában született döntése nyomán 50 parlamenti képviselő, továbbá a parlament állandó bizottsága(i) elveszítették a jogukat arra, hogy valamely törvényjavaslatról előzetes normakontrollt kérjenek az Alkotmánybíróságtól.
- <sup>22</sup> A NATO-csatlakozásról (1997) és az európai uniós csatlakozásról (2003) való népszavazást a kormány kezdeményezte (Körösenyi–Tóth–Török, 2003: 340–42).
- <sup>23</sup> Az egyik arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság elnökét ne maguk az alkotmánybírák, hanem a parlament válassza meg. Egy másik, a parlament Alkotmánybírósággal szembeni hatalmát növelő javaslat szerint – amely szintén csak tervezet maradt – a kétharmados törvények alkotmánysértő voltának megállapítását az Alkotmánybíróság tagjai közti legalább kétharmados többséghez kötötte volna (Holló, é. n.: 106–112).
- <sup>24</sup> A parlamentáris kormányzás brit módját hagyományosan a *kabinetkormányzás* fogalmával írták le. Ezt váltotta fel fokozatosan az 1960–80-as évek vitái nyomán a *miniszterelnöki* kormányzás fogalma. Az 1990-es évektől kezdődően azonban egyre több szerző már a kormány(zás) *prezidencializálódásáról* ír. Egy 2000. évi koppenhágai ECPR-workshop nyomán nemzetközi összehasonlító kutatás indult a jelenség tanulmányozására, melynek eredményeit azóta külön kötetben publikálták (Poguntke–Webb, 2005). Az alábbiakban e kutatás során kialakított megközelítést fogom alkalmazni a magyar politikai rendszer jellegének és változásainak az elemzésére. A megközelítés első hazai alkalmazására lásd Körösenyi 2001 (lásd továbbá a cikkről kialakult vitát a *Századvég*, Új folyam, 22. számában).
- <sup>25</sup> Ez amúgy is egy téves analógia, hiszen a brit miniszterelnök az összehasonlítható alkotmánytani, illetve politikatudományi irodalom szerint az amerikai elnöknel semmivel sem kisebb hatalmú. Hatalma legfeljebb másra terjed ki, s mások annak forrásai. Például a szilárd parlamenti többség a brit kormányfő számára a törvényhozással szemben olyan fölényt biztosít, amivel az amerikai elnök nem rendelkezik.
- <sup>26</sup> A politikatudományi irodalomban ezt a prezidencializálódás fogalma mellett gyakran az *amerikanizálódás* terminusával jelölik.
- <sup>27</sup> Azért elnöki jellegű, mert az amerikai elnök kormányzati politikája szinte alig függ az őt székébe segítő párttól.
- <sup>28</sup> Az Egyesült Államokban a váltás akkor következett be, amikor az elnökválasztási procedúra kikerült a pártok közvetlen ellenőrzési köréből: a vízváltást F. D. Rooseveltnél elnöksége jelentette (Calise, 2005: 96–97).
- <sup>29</sup> Szeretném hangsúlyozni, hogy itt nem egy lezárt, s az európai parlamentáris demokráciák mindegyikében egyformán végbement folyamatról van szó. A politika prezidencializálódása empirikus tézis. Empirikus kérdés ugyanis, hogy hol mennyire mennek ilyen irányú változások végbe a politikai rendszerben, illetve hogy végbemennek-e egyáltalán. Poguntke és Webb kötetének (2005) esettanulmányai országonként eltérő, igen színes képet mutatnak, de összességében a prezidencializálódás trendjét mutatják ki.
- <sup>30</sup> Forrás: [www.meh.hu](http://www.meh.hu).
- <sup>31</sup> Ez nem így volt a parlamenti uralom (vagy parlamenti kormányzás) rendszerében, így a III. és IV. Francia Köztársaság és az első Olasz Köztársaság (1940-es évek végétől 1990-es évek elejéig) idején, és némileg másképpen van a hatalmi ágak elválasztásának elvét intézményesítő országokban, ahol összeférhetetlenséget mondtak ki a kormánytagság és a képviselői mandátum között.

- <sup>32</sup> A magyar kormányzati rendszer amúgy is korlátozott parlamentáris jellege (Körösényi, 1998; 1999) ezzel tovább gyengült; a miniszterelnöki kormányzás olyan vonásai erősödtek meg, amelyek – ezúttal nem a brit, hanem – leginkább a francia félelnöki vagy az amerikai elnöki rendszerre emlékeztetnek.
- <sup>33</sup> Az is jellemző, hogy miként a sajtó egész megyék (pontosabban megyei szocialista pártszervezetek, illetve pártvezetés) „megvásárlásáról” írt. Gyurcsány párton belüli karrierje tehát nem klasszikus, a párt belső szervezeti hierarchiáján való, hosszú évek pártmunkájával való lassú felemelkedés, hanem a párton belüli pozícióknak, illetve támogatásnak a gyors, felülről történő „felvásárlása”.
- <sup>34</sup> Medgyessyből előbb válik kormányfőjelölt, mint képviselő.
- <sup>35</sup> Orbán 1993–2000 között folyamatosan pártjának elnöke. 2000-ben előbb Kövér László, majd 2001-től Pokorni Zoltán, 2002-ben pedig Áder János (ügyvezető elnök) követi a pártelnöki poszton. A választási vereség után 2003-tól azonban ismét Orbán a párt elnöke.
- <sup>36</sup> 2002-ben, mint kormányfő, természetes módon szintén ő volt a Fidesz „miniszterelnök-jelöltje”.
- <sup>37</sup> Az első idegenlégiós-jelölt Németh Miklós volt, s csak utána jött Medgyessy. S bár az 1990-es évek végi MSZP-ben *outsidernek* számítanak, mindketten a pártállami nómenklatúra és a szocialista szubkultúra tagjai.
- <sup>38</sup> Így vált például Angela Merkel 2000-ben a CDU elnökévé Wolfgang Schauble váratlan lemondása után kialakult vezetési válság idején (Poguntke, 2005: 74), de Tony Blair is többször használt plebiszciter eszközöket azért, hogy megtörje a Munkáspárt középszintű funkcionáriusainak és aktivistáinak ellenállását (Heffernan és Webb, 2005: 47).
- <sup>39</sup> Medgyessy és Gyurcsány tanácsadóit sokan inkább liberálisoknak, mint szocialistáknak tartották.
- <sup>40</sup> Formálisan ugyan a többi versenyben levő párt is általában megnevez valakit, miközben nincsen tényleges esélye a kormányfői pozíció elnyerésére.
- <sup>41</sup> A hatalmas egykori állampárti vagyon egy részét megöröklő MSZP függése gyengébb.
- <sup>42</sup> Ebben a pontban támaszkodtam egy korábbi munkámra (Körösényi, 2001).
- <sup>43</sup> Egy másik példa lehet az olasz választási rendszer reformja (Calise, 2005: 102).
- <sup>44</sup> Itt nincs mód kitérni arra, ami talán a legfontosabb kérdés: a társadalmi cselekvés kimenete gyakran egymással rivalizáló és ellenérdekelt szereplők stratégiai cselekvéseinek eredőjeként alakul ki.
- <sup>45</sup> Lásd „A korszakváltás programja” 3. rész (Megvédjük a jogállami forradalom vívmányait), <http://korszakvaltas.szdsz.hu/html/03.htm> (letöltve 2005. 11. 1.).
- <sup>46</sup> „A velleitás az erőtlén vágyak és bágyadt akarat együttese” (Gombár, 1989: 166).
- <sup>47</sup> Orbán Viktornak az Index internetes újság számára adott nyilatkozata szerint a Fidesz–MPP szakértői a brit kabinetrendszert és a francia félelnöki rendszert egyaránt tanulmányozzák. Bogád Zoltán–Spirk József: „Orbán: csak ne hagyjuk, hogy bezárjanak a tegnapba” (<http://index.hu/politika/belfold/ov051020/>).
- <sup>48</sup> Csakhogy e folyamatoknak van egy másik, ezzel ellentétes értelmezése is. Kis János szerint például „(n)em mondhatjuk, hogy az eltelt szűk másfél évtizedben az alkotmány tekintélye megszilárdult volna. Inkább bizonytalanabbá vált. A rendszerváltás utáni Magyarországon az alkotmánytisztelet eleve gyenge volt, és az idő múlásával egyre gyengül...” (Kis, 2004: 50). Kis tézise a relatív konszolidáció ellentéte.
- <sup>49</sup> Vitatott, hogy ez az utólagos legitímáció végbement-e. Majtényi (2004) és Sólyom (2004: 16) szerint igen, míg Kis (2004: 50) szerint nem.
- <sup>50</sup> E koncepció szerint nincs egyetlen egy alkotmányozó hatalom (Majtényi, 2004).

- <sup>51</sup> A köztársasági elnöki hatalom SZDSZ-es átértelmezéséről: „Az úgynevezett közepesen erős köztársasági elnöki hatalom ugyanakkor ma már nincs ellenére az SZDSZ-nek, pedig annak idején éppen ön kíméletlenül ostromozta ezt a konstrukciót. A kívülállóban felmerül a gyanú, hogy... voltaképpen nincsenek is optimális közjogi megoldások, annál inkább léteznek nyers hatalmi érdekek” – vezeti be egy vezető SZDSZ-es politikushoz intézett kérdését Babus Endre, a HVG újságírója a lap 1990. június 29-i számában (78. o.).
- <sup>52</sup> Gyakori – és jogos – kritika, hogy túl könnyű módosítani a magyar alkotmányt. Az ilyen konzervatív alkotmányozási tervnek része lehet az alkotmánymódosítás „megnehezítése”: például olyan módon, hogy csak két egymás után következő parlament minősített többsége esetén (vagy/és népszavazás jóváhagyásával) lehessen csak alkotmányt módosítani. Ez azonban azzal a következménnyel jár – és felfogásom szerint ezért e javaslat „hátránya” –, hogy még jobban megerősíti a nagyhatalmú AB alkotmányozó-jogalkotó szerepét.
- <sup>53</sup> Meghaladja jelen vállalkozás kereteit, hogy tárgyaljam az Alkotmánybíróság „túlhatalmának” kérdését. Hangsúlyozni szeretném, hogy a nemzetközi összehasonlításban is nagyhatalmú magyar AB tevékenységét nemcsak alapjogi, de *közjogi* aktivizmus is jellemezte. Aktív alkotmányozó és a törvényhozást is befolyásoló hatalommá vált. Hatalmának megfelelő pontokon való korlátozása szintén megfontolandó a parlamentarizmus megerősítése szempontjából.
- <sup>54</sup> A kormánynak ugyanis ezeken a területeken a politikája végrehajtásához szükséges törvények elfogadásához szüksége van a parlament támogatására.
- <sup>55</sup> A rendszerváltók – úgy tűnik – többet tudtak a két világháború közötti, mint a kortárs európai demokráciákról.
- <sup>56</sup> A pártrendszert strukturáló legfontosabb mögöttes intézményi tényező ugyanis a választási rendszer. 1989–90-ben a választási rendszer megalkotóinak célja a vegyes rendszer, azaz az egyéni kerületi és az arányos pártlistás rendszer kombinálása volt, és ez által a reprezentáció sokszínűségének és a kormányozhatóság biztosításának az együttes megteremtése. Csakhogy míg a mintaországnak tekintett NSZK választási rendszere olyan „vegyes” rendszer, amelyben bár egyéni kerületek is vannak és az állampolgárok számára két szavazatot biztosít, valójában arányos mandátumelosztást valósít meg, addig a magyar a mandátumok egy részét többségi, egy másik részét arányos (kompenzációs) módon osztja szét. A mandátumelosztásra való hatásában azonban nem az arányos, hanem a többségi rendszerhez áll közelebb.
- <sup>57</sup> Ezek: 1. törvénykezdeményezési jog; 2. javaslatvételi jog az Országgyűlésben; 3. részvételi és felszólalási jog a parlament plenáris és bizottsági ülésein; 4. népszavazás-kezdeményezési jog; 5. vétőjog a törvényhozás terén.
- <sup>58</sup> Az AB a politikai felelőtlenség elvéből kiindulva az államfőt a végrehajtó hatalmon kívülre helyezte.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Arató, Andrew (2000): *Civil Society, Constitutionalism and Legitimacy*. Lanham–Boulder–New York–Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Arató András (2004): „Kelet-Európa: az alkotmányozás harmadik modellje.” In Majtényi László–Miklósi Zoltán (szerk.) (2004): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet, 25–30. o.
- Babus Endre (1996): „Bal-ítélet. Alkotmányozási patt.” *HVG*. július 6., 71–73. o.
- Calise, Mauro (2005): „Presidentialization, Italian Style.” In Poguntke, Thomas and Paul Webb, eds., (2005): *The Presidentialization of Politics*, pp. 88–106.

- Duverger, Maurice (1964): *Political Parties*. London, Meuthen.
- Enyedi Zsolt (1998): „Pártrendszer és politikai konszolidáció.” *Politikatudományi Szemle* 3. szám, 5–32. o.
- Gombár Csaba (1989): *Borítékolt politika*. Budapest, Pénzügykutató Részvénytársaság.
- Gyórfi Tamás (2004) „Miért (ne) alkotmányozunk?” In Majtényi László–Miklósi Zoltán (szerk.) (2004): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet, 62–70. o.
- Halmai Gábor (2000): „Az 1949-es alkotmány jogállamosítása.” In Bozóki András (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve: Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. Hetedik kötet. Alkotmányos forradalom. Budapest: Új Mandátum, 180–202. o.
- Halmai Gábor (2004): „Régi kérdések – új válaszok?” In Majtényi László–Miklósi Zoltán (szerk.) (2004): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet, 57–61. o.
- Heffernan, R.–Webb, P. (2005): „The British Prime Minister: Much More Than »First Among Equals«.” In Poguntke, Thomas and Paul Webb, eds., (2005): *The Presidentialization of Politics*, pp. 26–62.
- Holló András (é. n.): *Az Alkotmánybíróság*. Útmutató Kiadó.
- Juhász Gábor, (1996): *Pénzképviselet*. Budapest, HVG Kiadói Rt.
- Katz, R. S.–Mair, P. (1995): „Changing Models of Party Organization and Party Democracy.” *The Emergence of the Cartel Party, Party Politics*, Vol. 1., No. 1., 5–28. o.
- Kis János (2004): „Az alkotmány véglegesítése.” In Majtényi László–Miklósi Zoltán (szerk.) (2004): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet, 43–56. o.
- Kiss Balázs (2003): „Kampány és tabloidizáció.” In: Sárközy Erika–Schleiner Nóra (szerk.): *Kampánykommunikáció*. Budapest, Akadémia, 8–40. o.
- Kovács Virág (2001): „A köztársasági elnök – »a végrehajtóhatalmon kívül« és a »politika felett«?” *Magyar Közigazgatás*, 6. szám, 352–62. o.
- Kovács Virág (2005): „Köztársasági elnök – politika – hatalom.” Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, *Ph.D.-disszertáció*.
- Körösényi András (1998): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- Körösényi András (2000): „A kormányzati rendszer tíz éve.” In *Értelmiség, politikai gondolkodás és kormányzat*. Osiris Kiadó, Budapest. (Korábban megjelent a Kurtán et. al. Magyarország évtizedkönyve c. kötetben. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998. 418–434. o.)
- Körösényi András (2001): „Parlamentáris vagy »elnöki« kormányzás?” *Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. Századvég*, Új folyam, 20. szám, (2001) 3–38. o.
- Körösényi András (2005): „Párturalom és államfői szerep. A 2004-es kormányváltás legitimitásáról.” In Sándor Péter et. al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2004-ről*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 123–132. o.
- Körösényi András–Tóth Csaba–Török Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- Kukorelli István (1995): *Az alkotmányozás évtizede*. Budapest, Korona.
- Kukorelli István (szerk.) (2002): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
- Majtényi László (2004): „A jogállami forradalom történeti alkotmánya.” In Majtényi László–Miklósi Zoltán (szerk.) (2004): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet, 71–80. o.
- Majtényi László–Miklósi Zoltán (szerk.) (2004): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet.
- Pedersen, Karina–Tim Knudsen (2005): „Denmark: Presidentialisation in a Consensual Democracy.” In Poguntke, Thomas and Paul Webb, eds. (2005): *The Presidentialization of Politics*, pp. 159–175.

- Pesti Sándor, (2000): „A kormányzati döntéshozatal.” *Századvég*, 3. szám (ősz).
- Poguntke, Th. (2005): „A Presidentializing Party State? The Federal Republic of Germany.” In Poguntke, Thomas and Paul Webb, eds. (2005): *The Presidentialization of Politics*, pp. 63–87.
- Poguntke, Thomas and Paul Webb, eds. (2005): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. (Oxford U. P.)
- Poguntke, T. –Webb, P. (2005): „The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analyses.” In Poguntke, Thomas and Paul Webb, eds. (2005): *The Presidentialization of Politics*, pp. 1–25.
- Pokol Béla (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Cserépfalvi.
- Sajó András (1993): „A »láthatatlan alkotmány« apró betűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja.” *Állam- és Jogtudomány*, XXXV. 1–2. szám.
- Sartori, Giovanni (1997): *Comparative Constitutional Engineering: Structures, Incentives and Outcomes*. London, Macmillan.
- Sárközy Tamás (2005): „A kormányzás átalakulása.” In Sándor P. et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005*. Bp., Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 97–122. o.
- Somogyvári István (1996): „Alkotmányozás Magyarországon.” *Társadalmi Szemle*, 10. szám, 30–51. o.
- Sólyom László (2004): „A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei.” In Majtényi László–Miklósi Zoltán (szerk.) *És mi lesz az alkotmánnyal?* 9–24. o.
- Szalay Péter (1991): „Rendszerváltozás és alkotmánymódosítás – 1990.” In Kurtán et al. *Magyarország politikai évkönyve 1991*. 430–434.
- Tordai Csaba (2000): „A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése.” In Bozóki András (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve: Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. Hetedik kötet. Alkotmányos forradalom. Budapest: Új Mandátum, 481–502.
- Tóth Csaba (2001): „A magyar pártrendszer fejlődésének fő iránya.” *Politikatudományi Szemle*, 3. szám, 81–103. o.