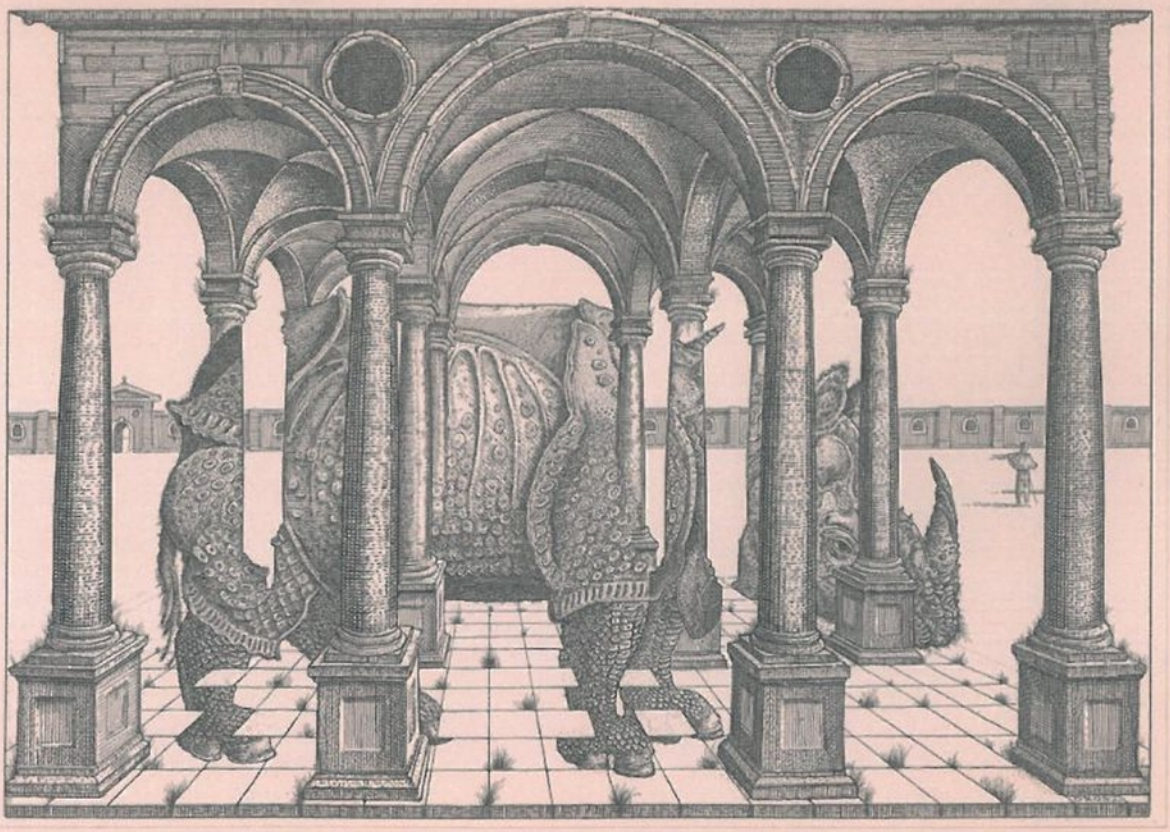


A magyar politikai rendszer – negyedszázad után

Szerkesztette KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

OSIRIS

A magyar politikai rendszer
– negyedszázad után

A magyar politikai rendszer – negyedszázad után

Szerkesztette KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

OSIRIS – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet

Budapest, 2015

SZERZŐK:

Arató Krisztina
Farkas Anikó
Franczel Richárd
Gyulai Attila
Hajdú András
Horváth Attila
Kákai László
Kiss Balázs
Koller Boglárka
Körösényi András
Kristóf Luca
Mándi Tibor
Mikecz Dániel
Nábelek Fruzsina
Ondré Péter
Pesti Sándor
Pócza Kálmán
Soós Gábor
Szabó Andrea
Szabó Gabriella
Szűcs Zoltán Gábor
Tóth Csaba
Török Gábor

© Osiris Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 2015
Szerkesztés © Körösényi András, 2015
© Szerzők, 2015

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Osiris Kiadó, Budapest
www.osiriskiado.hu

A kiadásért felel Gyurgyák János
Szöveggondozó Macskássy Zsuzsa
Műszaki szerkesztő, tördelő Kurucz Dóra
A borító Orosz István grafikájának felhasználásával készült
Nyomta és kötötte a Dürer Nyomda Kft., Gyula
Felelős vezető Fekete Viktor ügyvezető igazgató

ISBN 978-963-418-004-3

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó (Körösényi András) 11

1. fejezet. **Politikai gondolkodás** (Mándi Tibor) 13
A politikai gondolkodás fogalma 13
A liberalizmus fogalma és változatai 15
A liberalizmus két változata 16
A liberalizmus „győzelmétől" annak válságáig 18
A rendszerváltás utáni magyar politikai gondolkodás szakaszai 20
A rendszerváltás politikai gondolkodása: a liberális konszenzus pillanata 21
A baloldali liberalizmus mint a magyar politikai gondolkodás meghatározó irányzata 21
A magyar politikai gondolkodás antiliberális fordulata 24
Liberalizmuskritika és politikai filozófia: Lánczi András 25
„Politikai gondolkodás" és a „politika méltósága": G. Fodor Gábor 27
Az Orbán-rendszer „főideológusa": Tellér Gyula 29
A liberalizmus elutasítása Orbán Viktor beszédeiben 30
Összefoglalás: antiliberalizmus és demokrácia 32

2. fejezet. **Politikai vezetők: kormányfői karrier és teljesítmény** (Körösényi András, Hajdú András, Ondré Péter) 35
A politikai vezető és a vezetés fogalma 35
Kormányfők a magyar politikában 37
Karrierút 38
Párttámogatás, párton belüli erőviszonyok 41
A kormányzat működtetése 43
Állampolgári támogatás, vezetők népszerűsége 47
A politika perszonalizációja 50
Politikai vezetőtípus 52
Tranzaktív és transzformatív vezetők 53
Kormányfők összehasonlítása: szerepfelfogás és hatás 54
Összefoglalás 57

3. fejezet. **A politikai elit** (Kristóf Luca) **59**
Elit és politikai rendszer összefüggései 60
A magyar politikai elit az 1990–2014 közötti időszakban 63
Az elit átalakulása (1989–1998) 65
Az elit konszolidációja (1998–2006) 68
Az elit válsága (2006–) 71
Hosszú távú folyamatok a politikai elitben 78
Összefoglalás 82

4. fejezet. **Alkotmányozás és Alaptörvény** (Körösényi András) **85**
Az alkotmányozás folyamata 86
A demokratikus rendszerváltás alkotmányozása és annak következményei 86
Az alkotmány relatív konszolidációja, majd annak széttörése 90
A politikai földcsuszamlás és az Alaptörvény 91
Politikai gondolkodás, hatalmi harc, rendkívüli politika 93
Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitása 96
A két alkotmány tartalmi összehasonlítása 98
Van-e új rezsim? 103

5. fejezet. **A kormány működési és szervezeti rendje (1990–2014)** (Pesti Sándor, Farkas Anikó, Franczel Richárd) **109**
A közigazgatási egyeztetés mechanizmusai 112
A minisztériumi szak 112
A tárcák közötti egyeztetés 113
Az összkormányzati szempontok érvényesítése a közigazgatási egyeztetés során 114
A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) 116
A politikai szféra szerepe a kormányzati döntéshozatalban 117
A kabinetek és egyéb döntés-előkészítő testületek 117
A kormánypárti frakciók 120
A kormánypárti képviselői önálló indítványok 121
A Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT) 122
A Referatúrák politikai felügyelete 123
Politikum és közigazgatás viszonya 124
A kormány csúcsintézményei 126
A kormányülés 126
A Miniszterelnöki Kabinet 128
A miniszterelnök kiemelt szerepe 129
A koalíciós kormányzás hatása a kormányzati működésre 130
Összefoglalás 132

6. fejezet. **Az Országgyűlés** (Gyulai Attila) **135**
Az Országgyűlés választási funkciója 136
A képviseleti funkció 139
A törvényhozási funkció 142
A kormány ellenőrzése, parlamenti nyilvánosság és alternatívaállítás 147
Változások 2010 után 154
Összefoglalás 156

7. fejezet. **Az Alkotmánybíróság** (Pócza Kálmán) **159**
Nemzetközi trendek 160
Alkotmánybíráskodás a bírói szupremácia jegyében (1990–2010) 163
A megkérdőjelezett bírói szupremácia (2010–2012) 165
Az alkotmánybírák megválasztása 165
Az Alkotmánybíróság jogkörének korlátozása 166
Az Alkotmánybíróság és az új Alaptörvény: ambivalens változások 167
A bírói szupremácia hanyatlása? Alkotmánymódosítások 2012–2014 között 172
Megelőző intézkedések: az Alaptörvény első és második módosítása 173
Az Alaptörvény negyedik módosítása 174
Tájkép csata után: kié az utolsó szó? 179

8. fejezet. **Az államfő** (Nábelek Fruzsina, Török Gábor) **183**
Közjog és politika 183
Politikai küzdelmek 184
Alkotmányos jogkörök 187
Elnökválasztások 193
Szerepfelfogások 196
Összefoglalás 200

9. fejezet. **Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika** (Kákai László) **203**
Az önkormányzat mint modell a centralizáció és decentralizáció rendszerében 203
Az önkormányzati rendszer szintjei 205
Centralizáció vagy decentralizáció 207
Pénzügyi autonómia vs. „fiskális" centralizáció 207
Pénzügyi források és az önkormányzati feladatok viszonya 210
Intézményi szerkezet vagy az önkormányzati politikai rendszer 212
Az önkormányzat mint a helyi politika terepe és viszonya a nagypolitikához 214

Az önkormányzati választási rendszer mint modell 215
Választási részvétel és következményei 219
A választási eredmények és azok jellegzetességei 221
Összegző gondolat 224

10. fejezet. **Választási rendszer** (Tóth Csaba) **231**
Választási rendszer 2010 előtt 232
A rendszer működése 232
A választási rendszer politikai következményei 234
A másodlagos választások politikai következményei 239
Új választási rendszer 2010 után 240
Az új választási rendszer létrejötte és működése 240
Az új választási rendszerrel kapcsolatos viták 242
Az új választási rendszer a gyakorlatban: a 2014-es választások 246
Összefoglalás 248

11. fejezet. **Pártok és pártrendszer** (Horváth Attila, Soós Gábor) **249**
A pártok 249
A pártok szervezeti-intézményi oldala 250
A pártok gazdálkodása 258
Összegzés: Kartellpártok és/vagy kartellesedés? 267
A pártrendszer 273
A pártok viszonya az első szabad választástól 2014-ig 273
Domináns pártrendszer? 274
Törésvonalak 276
Összefoglalás 278

12. fejezet. **A választók** (Szabó Andrea) **279**
A választói magatartás elméletek rövid áttekintése 279
A magyar választói magatartás jellegzetességei, 1990–2014 283
Első periódus: az identitás és hagyománykeresés időszaka (1990–1998, 1. forduló) 283
Második periódus: kvázi kétpárti szisztéma, a két politikai oldal status quója 286
Harmadik periódus: 2010, a választói preferenciák újrarendeződése 293
Konklúzió 303

13. fejezet. **Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak** (Arató Krisztina, Mikecz Dániel) **307**
A civil társadalom, a szociális partnerek és a társadalmi mozgalmak definíciói 308

Társadalmi részvétel 310
A társadalmi szereplők és az állam 315
A jogi környezet alakulása 316
A részvétel fórumai és működésük 319
Az állami finanszírozás 322
A civil társadalom, a szociális partnerek és a társadalmi mozgalmak fejlődésének kulcsfontosságú pillanatai a rendszerváltás után 325
Összefoglalás 331

14. fejezet. **Politikai kommunikáció** (Kiss Balázs, Szabó Gabriella) **333**
A politikai kommunikáció a nemzetközi szakirodalomban 334
A politikai kommunikáció a magyar szakirodalomban 335
A magyar politikai kommunikáció korszakai 1990-től 2006-ig 337
1989–1997: A politikai kommunikáció médiaközpontú korszaka 338
1997–2006: A politikai kommunikáció marketingközpontú időszaka 339
A politikai kommunikáció 2006 óta 344
A médiatájkép 345
Fragmentáció, polarizáció, integráció 345
Az állampolgárok aktivizálódása 349
Összefoglalás 353

15. fejezet. **A magyar politikai gondolkodás nemzetközi horizontja** (Szűcs Zoltán Gábor) **355**
Intézményi keretek változása 356
Az intézményi kontextus kétféle értelme 356
A politikai gondolkodás színterei és szereplői 357
Az intézményi keretek mint a politikai gondolkodás tárgya 359
Diszkurzív keretek változása 360
Két változás a diszkurzív keretek területén 360
A három diszkurzív keret 363
Az intézményi és diszkurzív keretek kölcsönhatásai 367
Tematikus metszet 368
A szocialista rendszer lebontása 368
Az átmenet diskurzusa: Társadalmi Szerződés *(1987)* 368
Az integrációs diskurzus: Cölöpök *(1998)* 369
Az integrációs diskurzus: Modell és valóság *(1993)* 370
Szuverenitásdiskurzus: a „rózsadombi paktum” 371
Szuverenitásdiskurzus: a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata 372
Szuverenitásdiskurzus: az LMP Alapító Nyilatkozata 373
Tanulságok 374
Összefoglalás 375

16. fejezet. **Magyarország és az Európai Unió**
(Arató Krisztina, Koller Boglárka) **377**
Elméleti keretek: az EU természete és az európaizáció fogalma 378
Politikai intézmények európaizációja 380
Az Európai Unió a hazai intézményekben 380
Politikai szereplők európaizációja 390
Hazai politikai pártok európaizációja 390
A lakosság európaizációja 396
Összegzés: hová jutottunk 10 év alatt? 398

17. fejezet. **A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim** (Körösényi András) **401**
A korszakolás 401
Az első: az átmenet korszaka (1989–1998) 402
A második: a konszolidált demokrácia korszaka (1998–2006) 404
A harmadik: válság és a rezsimváltás (2006-tól kezdődően) 406
Az új rezsim természete 409
Cezúrahúzás és alapítás 411
A rendkívüli politika permanenssé válása és a kormányzás autoriter jellege 412
A „centrális politikai erőtér” 414
Bal- és jobboldali ideológia meghaladása 415
Antipluralizmus és populizmus 416
Etatizmus és paternalizmus 417
Karizmatikus legitimáció 418
Legitimitás és rezsimkonszolidáció 420
Összefoglalás 421

Név- és tárgymutató **423**

ELŐSZÓ

Az 1989-90-es demokratikus átmenet óta 25 év telt el. Kötetünkben ezt a negyedszázadot tekintjük át, a politikatudomány eszközeivel elemezzük a magyar politika legfontosabb szereplőit és intézményeit (pártok, kormány, parlament, államfő, bíróságok stb.).

Két fontos célt tűztünk ki. Az első, hogy átfogó képet adjunk a magyar politika elmúlt negyedszázadáról. Ezt a célt szolgálta a kötet szisztematikus szerkezete, a fejezetek közötti kereszthivatkozások, továbbá a magyar politikai rendszer karakterét megragadni kívánó áttekintő fejezet. A második célunk az volt, hogy az egyes fejezetek megálljanak a saját lábukon, és önálló képet adjanak az adott területről. Ennek érdekében a fejezetek szerzői az adott téma legjobb hazai szakértői közül kerültek ki, és a téma kifejtése annak saját szakirodalmi kontextusában történt. A kéziratok első változatai 2014 utolsó hónapjaiban készültek el. Ezt követően szakmai vitákat rendeztünk az egyes fejezetekről. A kötet szövege így 2015 márciusában nyerte el végső formáját.

A kötet gondolata az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetében merült fel, és a szerzők közel fele is az intézet munkatársa. Munkánk nem jöhetett volna létre az intézeti kutató kollégák által teremtett inspiráló szakmai légkör nélkül.

A kéziratvitákon a kötet szerzői mellett külső szakértő bírálók is részt vettek, akik segítették munkánkat. Köszönettel tartozunk Balázs Zoltánnak, Bíró Nagy Andrásnak, Boda Zsoltnak, Dobos Gábornak, Gajduschek Györgynek, Gallai Sándornak, Gazdag Ferencnek, Ilonszki Gabriellának, Papp Zsófiának, Róbert Péternek, Róna Dánielnek, Schlett Istvánnak, Szente Zoltánnak.

Budapest, 2015. május

A szerkesztő

1. FEJEZET

Mándi Tibor

POLITIKAI GONDOLKODÁS

Az alábbi tanulmány a magyar politikai gondolkodás elmúlt 25 évének történetét egy sajátos szempontból: a liberalizmus abban játszott szerepe szempontjából vizsgálja. Választásunkat egyrészt a rendelkezésre álló terjedelem korlátozott volta, másrészt a választott szempont megítélésünk szerint kivételes magyarázó ereje indokolja. Úgy véljük, a magyar politikai gondolkodás elmúlt 25 évét legjobban a liberalizmus változó súlyán és szerepén keresztül lehet megérteni. Ennek alapján a vizsgált korszakot három szakaszra fogjuk felosztani: a rendszerváltás pillanatszerű liberális konszenzusának; a baloldali liberalizmus nagyjából a 2000-es évek utolsó harmadáig tartó dominanciájának; végül a politikai gondolkodás napjainkban is megfigyelhető „antiliberális fordulatának" időszakára.[1] Írásunkban rövid fogalmi tisztázás, illetve a nemzetközi kontextus felvázolása után térünk rá az egyes szakaszok (jelentőségükhöz és feldolgozottságukhoz mérten eltérő súlyú) bemutatására, majd végül megpróbálunk néhány megállapítást tenni a legrészletesebben tárgyalt „antiliberális fordulat" mélységére és kiterjedtségére vonatkozóan, egyúttal megkísérelve annak elhelyezését a kelet-közép-európai, illetve tágabb európai politika kontextusában is.

1. A politikai gondolkodás fogalma

Körösényi András és szerzőtársai *A magyar politikai rendszer* című könyv 2006-os kiadásában a politikai gondolkodás fogalmán a politikára vonatkozó reflektált és artikulált nézeteket és elképzeléseket értik – megkülönböztetve azt a politikával kapcsolatos reflektálatlan tömegattitűdöktől, és az utóbbiakat magában foglaló politikai kultúrától.[2] Körösényiék ezek után a politikusok, politikai aktivisták, publi-

[1] Az utolsó szakasz megnevezésében szándékosan használjuk a széles körben elterjedt, rokon értelmű „illiberális" jelző helyett az „antiliberális" kifejezést – úgy érezzük, előbbi egy meghatározott politikai gyakorlathoz kötődő, erősen pejoratív értelmű fogalom, míg utóbbi nemcsak kevésbé értéktelített, de alkalmasabb a „liberalizmusellenesség" különböző fokozatainak, illetve árnyalatainak befogadására is.

[2] Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2006) 76.

cisták, politikai írók, ideológusok és közvélemény-formáló értelmiségiek írásait és beszédeit jelölik meg a politikai gondolkodás tanulmányozásának elsődleges forrásaiként. Ez a felsorolás azonban (bár példálózó jellegéből következően hordoz magában némi bizonytalanságot) kizárni látszik a politikai gondolkodás köréből a politikára vonatkozó reflektált és artikulált elképzelések egy jelentős részét, nevezetesen a politikatudományt, politikaelméletet és politikai filozófiát – miközben azok, úgy tűnik, megfelelnek a definícióban szereplő követelményeknek. Ha a könyv vonatkozó fejezetének hivatkozásait áttekintjük, láthatjuk, hogy a fenti bizonytalanság azokban is tükröződik: a magyar politikai gondolkodás különböző irányzatainak és jellemzőinek illusztrálására hivatott források között ugyan elsősorban politikai hetilapok és folyóiratok szerepelnek, ám megjelennek a szerzők által explicite az „akadémiai-tudományos" szférához sorolt művek is.[3]

Talán további eligazítást nyújthat a könyvben a politikai gondolkodás fogalmához fűzött lábjegyzetes megjegyzés, mely a politikai gondolkodást a politikai tevékenység részeként jellemzi – és mely többek között Schlett István vonatkozó műveihez utalja a fogalom iránt mélyebben érdeklődő olvasót.[4] Schlett *A politikai gondolkodás története Magyarországon* című, a téma hazai irodalma alapművének számító munkájában a politikai gondolkodást valóban a politikai cselekvés egyik szerkezeti elemeként, ahhoz kapcsolódó sajátos gondolkodásformaként határozza meg.[5] Ennek megfelelően a politikai gondolkodás alanyaiként magukat a *politikusokat* jelöli meg: „miért, miről és hogyan gondolkodnak a politikusok?" teszi fel a kérdést (többször is, következetesen) könyve bevezetőjében, illetve annak alcímeiben, kijelölve ezzel a politikai gondolkodás kutatásának fő irányát – és egyértelműen kizárva abból a politikára vonatkozó reflexió előbb említett, a közvetlen politikai cselekvéstől távolabb álló formáit.[6]

Az alábbi tanulmány a politikai gondolkodás fogalmának használatakor Körösényiék eredeti meghatározásából indul ki, ám a schletti megközelítésben foglalt szűkítéssel szemben inkább bővíteni kívánja azt: mindenekelőtt a normatív tartalmú (tehát, legalább távlataiban, szintén cselekvésre irányuló) politikaelmélet és politikai filozófia beemelésével a politikai gondolkodás legitim összetevői közé. Indokaink a következők:

Először is, a „politikai gondolkodás" ilyen felfogása megkönnyíti a fogalomhasználat beillesztését a tudományág nemzetközi kontextusába – ahol az előbbinek megfelelő „political thought" (és „political thinker" – politikai gondolkodó) kifejezés, mind a szakirodalomban, mind az egyetemi oktatásban egyértelműen a politikai

[3] Körösényi–Tóth–Török (2006) 78.

[4] Körösényi–Tóth–Török (2006) 76.

[5] Schlett István: *A politikai gondolkodás története Magyarországon 1.* (Budapest: Századvég 2009) 13.

[6] Schlett 11., 18., 22. Schlett megközelítésének sajátosságát talán azzal jellemezhetjük a legtalálóbban, ha megjegyezzük, hogy nála, úgy tűnik, a „politikai" jelző nem a vizsgált gondolkodásmód tárgyára, hanem *természetére* vonatkozik.

filozófia és a politikaelmélet történetével kapcsolódott össze. Ettől is fontosabbnak tartjuk azonban a politikaelmélet és politikai filozófia, valamint a fentebbi, szűkebb értelemben felfogott politikai gondolkodás közötti tartalmi és tematikai összefüggést: a politikai gondolkodás – tudatosan vagy öntudatlanul, közvetlenül vagy áttételesen, de – igen gyakran a politikaelmélet és a politikai filozófia fogalmait használja, az ott kidolgozott elvekből és elgondolásokból építkezik – és ha ezek jelentése esetleg meg is változik a politika terébe lépve, teljes körű megértésük véleményünk szerint nem lehetséges eredeti forrásuk figyelembevétele nélkül, attól való steril elválasztásuk pedig a lehetetlennel határos vállalkozás. Tulajdonképpen osztjuk John Maynard Keynes az *Általános elmélet* híres záró passzusaiban megfogalmazott meglátását, mely szerint a gyakorlatias politikai cselekvés forrásai végső soron rendszerint valamely (sokszor rég elhunyt) közgazdasági elméletalkotó vagy politikai filozófus írásaiban keresendők.[7]

2. A liberalizmus fogalma és változatai

A szakirodalom egységesnek tűnik abban, hogy a liberalizmus fogalmát nem lehet meghatározni – legfeljebb valamiféle körülírásával lehet megpróbálkozni.[8] A továbbiakban, a későbbi elemzés megalapozásának céljával, mi is erre, a liberalizmus fogalmi körülírására, legfontosabb jellemzőinek felsorolására fogunk kísérletet tenni.

Mindenekelőtt megjegyzésre érdemesnek tűnik az a szakirodalom jelentős része által szintén osztott nézet, mely a liberalizmust a modern kor uralkodó eszmeáramlatának, a nyugati típusú társadalmak meghatározó filozófiai és gondolkodásbeli irányzatának tartja – mely a (tág értelemben vett) liberalizmust tulajdonképpen azonosítja a modern Nyugattal.[9]

A liberalizmus kialakulása történetileg az európai vallásháborúkra adott reakcióhoz, a világnézeti szempontból plurális európai társadalmak realitásához igazodó

[7] Keynes jellemzően karakteres megfogalmazásában: „a közgazdászok és politikai filozófusok nézetei – akár igazuk van, akár tévednek – sokkal nagyobb hatással bírnak, mint általában hiszik. Tulajdonképpen ezek uralják a világot. Gyakorlatias férfiak, akik mindennemű intellektuális befolyástól mentesnek vélik magukat, rendszerint egy rég halott közgazdász rabszolgái. Hatalommal felruházott őrültek, akik hangokat hallanak a levegőben, néhány évvel korábbi szobatudósoktól veszik rögeszméiket." John Maynard Keynes: „The General Theory of Employment, Interest and Money" Chapter 24. *Marxists Internet Archive*. https://www.marxists.org.

[8] David Miller et al. (eds.): *Politikai filozófiák enciklopédiája* (Budapest: Kossuth 1995) 285.; Andrew Vincent: *Modern Political Ideologies* (Oxford: Wiley-Blackwell 2010) 24.; John Gray: Liberalizmus (Pécs: Tanulmány 1996) 13–15.

[9] „[S]zinte lehetetlen olyan meghatározást adni róla, amely ne azonosítaná a nyugati civilizáció egészével" (Miller 285); „a modern kor politikaelmélete" (Gray 121.); „a modern politika – a legutóbbi három évszázad európai és nyugati politikájának – elsődleges és legfontosabb áramlata, mondhatnánk generálbasszusa" [Pierre Manent: A liberális gondolat története (Pécs: Tanulmány 1994) 7.].

modus vivendi kidolgozásának szükségességéhez köthető.[10] Ennek következménye, hogy a „jó élet" kérdése, szakítva a klasszikus filozófiai hagyománnyal, lekerül a liberális politikai filozófia napirendjéről – illetve átkerül a magánélet, az egyéni, személyes meggyőződés szférájába. A „jó élettel" kapcsolatos különböző lehetséges felfogások, erkölcsi és világnézeti rendszerek tekintetében a politikai közösség egészét képviselő államnak – elkerülendő a vérontást – semlegesnek kell maradnia.

A „köz" és a „magán" elválasztása, az egyénnek az utóbbi területen élvezett, alapvető jogokkal körülbástyázott autonómiája, és az államhatalom, a „politika" ezzel összefüggő korlátozásának igénye a liberális politikaelmélet talán legfontosabb, jellegadó sajátossága.[11] Ebben az elméletben (ahogy az legjellemzőbben talán John Locke politikai filozófiájában, illetve az amerikai Függetlenségi nyilatkozat bevezető passzusaiban megjelenik) a kormányzat legfontosabb feladata az állampolgárok jogainak védelme. Annak biztosítékát, hogy a kormányzat maga ne sérthesse meg ezeket a jogokat, a joguralom elvének következetes érvényesítésében, illetve a kormányzati hatalom alkotmányos megosztásában és kiegyensúlyozásában vélték megtalálni.[12]

További, az eddigiekben részben benne foglalt, de külön is nevesíthető jellemzői a modern liberális felfogásnak alapvető individualizmusa és egalitarizmusa – hiszen szabad, és lényeges tulajdonságaik (mindenekelőtt emberi méltóságuk) tekintetében egyenlő egyénekből indul ki, akiknek létezése a természeti állapotban megelőzi a politikai közösség létrejöttét. Végül szükségesnek tartjuk még megemlíteni a liberalizmus jellemzőinek sorában az irányzat univerzalizmusát – azaz egyetemes érvényre való törekvését, mely a felvilágosodáshoz kötődő, racionalista filozófiai gyökereire vezethető vissza.[13] Az emberi értelem kívánatos hatókörének és az egyenlőség pontos terjedelmének meghatározása azonban már olyan területei a liberális gondolkodásnak, ahol komoly nézeteltérések mutatkoznak az egyes irányzatok képviselői között.

A liberalizmus két változata

A következőkben a liberalizmus belső megosztottságának talán legalapvetőbb, valamilyen formában gyakorlatilag minden szakirodalmi forrás által említett változatára szeretnénk kitérni: a 18-19. századi gyökerű „klasszikus liberalizmus" és a 20. századi, gyakran „szociálliberalizmusnak" nevezett újabb liberalizmus különbségére.[14]

[11] Gray 29. A liberalizmus sajátosan „antipolitikai" jellegéről lásd: Miller 285.

[12] Ezzel összhangban Andrew Vincent a modern liberalizmus legfontosabb forrásának az európai konstitucionalista hagyományt tekinti (Vincent 25–27.).

[13] Gray 14.

[14] Miller 286–287., Vincent 28–32., Gray 49–58.

John Gray a 19. század végére – 20. század elejére teszi a kettő közötti átmenetet, John Stuart Mill munkásságában jelölve ki a fordulópontot, aki mintegy hídszerepet képez a régebbi, „klasszikus", és az új, Gray által „revizionistának" nevezett, részben a terjedőben levő szocialista eszmékre válaszul a társadalmi egyenlőség és igazságosság eszméjének fokozott szerepet tulajdonító, ezek megvalósítása érdekében (például újraelosztó gazdaságpolitika formájában) az állam beavatkozását is elfogadhatónak tartó irányzat között.[15] Részben hasonló nyomvonalon halad Friedrich Hayek leírása az általa az individualizmus „valódi" és „hamis" irányzatainak nevezett két eszmeáramlatról, melyek jól megfeleltethetők a „klasszikus", illetve újabb keletű „szociál"-liberalizmusnak. Hayek mindenekelőtt episztemológiai különbséget lát a két irányzat között: utóbbit véleménye szerint egyfajta túlhajtott racionalizmus jellemzi, mely gyakran radikális társadalomátalakító tervekben ölt testet, miközben előbbi sokkal nagyobb megértést tanúsít a különféle társadalmi intézményekben, szokásokban, hagyományokban felhalmozódott kollektív bölcsesség, tudás és tapasztalat iránt, és nem kívánja azokat feltétlenül az egyéni értelem ítélőszéke elé vonni és felszámolni vagy megváltoztatni.[16]

A 20. századi liberalizmust túlnyomórészt az új, „revizionista", avagy szociálliberalizmus dominanciája jellemezte, mely fontos szerepet játszott a jóléti állam intézményrendszerének megalapozásában, és amely a század utolsó harmadában John Rawls a társadalmi igazságosság alapvetően egalitárius elméletét kidolgozó műveiben nyert nagyívű és erőteljes újrafogalmazást. Az 1970–1980-as évek azonban a klasszikus liberalizmus újraéledését hozták, jelentős részben Hayek munkásságának újrafelfedezése (és olyan politikusok, mint Margaret Thatcher és Ronald Reagan a jóléti állam visszaszorítására irányuló tevékenysége) révén. Míg a tisztán liberális pártok 20. századi háttérbe szorulása nyomán a szociálliberalizmus rendszerint a baloldali, szocialista-szociáldemokrata pártokban talált politikai szövetségest, addig a klasszikus liberalizmus elsősorban a jobboldali, konzervatív pártok ideológiájára volt jelentős hatással.[17]

[15] Gray 51–52.

[16] Friedrich A. Hayek: „A valódi és a hamis individualizmus" in Ludassy Mária (szerk.): *Az angolszász liberalizmus klasszikusai II.* (Budapest: Atlantisz 1992). Lásd még Isaiah Berlin megkülönböztetését a szabadság „negatív" és „pozitív" fogalmáról [Isaiah Berlin: „A szabadság két fogalma" in uő: *Négy esszé a szabadságról* (Budapest: Európa 1990)].

[17] Végül, legalább lábjegyzetben, mindenképpen szükséges megemlítenünk a 20. század végétől kezdve napjainkig széles körben használt „neoliberalizmus" kifejezést, mely megítélésünk szerint a tudományos és politikai köznyelv egyik legkevésbé tisztázott, legellentmondásosabb jelentésű fogalma. A kifejezés eredetileg rendszerint a klasszikus liberalizmus 20. század végi újjáéledésére utalt, ám később véleményünk szerint annak egy erősen átideologizálódott változatával vált egyenértékűvé, melyben keveredtek a liberalizmus fent leírt két irányzatának jellemzői. A fogalom tisztázatlansága miatt használatát a következőkben igyekezni fogjuk kerülni.

3. A liberalizmus „győzelmétől" annak válságáig

„Aminek tanúi vagyunk, az, meglehet, nemcsak a hidegháború vége, vagy a második világháború utáni történelem egy újabb korszakának lezárulta, hanem a történelem mint olyan vége: azaz, az emberi faj ideológiai fejlődésének végpontja, és a nyugati típusú liberális demokráciának, mint az emberi kormányzat végső formájának egyetemessé válása" – így hangzott Francis Fukuyama híres 1989-es cikkének tételmondata.[18] Bár ezek alapján úgy tűnhet, a cikk egy kormányzati rendszer diadaláról szól, ha végigolvassuk az írást, és még inkább, ha kézbe vesszük Fukuyama néhány évvel később a témában írt könyvét,[19] látni fogjuk, hogy a hangsúly valójában a mondat első felén van: a hegeli idealista történelemfilozófia talaján álló Fukuyama a „történelem végén" elsősorban az emberiség ideológiai fejlődésének lezárulását érti. Ennek megfelelően, ami 1989-ben véleménye szerint győzelmet aratott, az mindenekelőtt egy eszmerendszer (illetve politikai ideológia) volt: a nyugati típusú liberalizmus.

Fukuyama írása 1989-es megjelenésekor, legalább a kérdésfeltevés szintjén (és ne feledjük, a cikk címe kérdőjellel végződik) kétségtelenül kifejezett valamit az uralkodó közhangulatból (ez a közérzület repítette az akkor még nagyrészt ismeretlen szerző egy viszonylag szűk körben olvasott folyóiratban megjelent cikkét a világhírig). Ennek a szovjet kommunizmus összeomlásának és a kelet-közép-európai rendszerváltásoknak az időszakát jellemző „liberális pillanatnak" a kialakulásához a nemzetközi politikai eseményeken kívül hozzájárulhatott a liberalizmus eszméjének a Nyugat országaiban az előző évtized során tapasztalható „reneszánsza" is, mely leginkább a „klasszikus" liberalizmus korábban már említett újbóli előtérbe kerülésében nyilvánult meg. Az azóta eltelt időszak azonban, különösen napjainkból visszatekintve, mintha másról sem szólna, mint a fukuyamai tézis cáfolatáról – illetve a mögötte meghúzódó, inkább látszólagos, mint valós, és mindenképpen igen rövid életű „liberális konszenzus" felbomlásáról.

A Fukuyama tézisét ért bírálatok közül talán a legjelentősebb Samuel Huntington nagyszabású koncepciója a „civilizációk összecsapásáról". Huntington magát Fukuyama történelemszemléletét, illetve közvetve a nyugati liberalizmus univerzalitásigényét teszi kritikája tárgyává. Míg az előző egy-két évszázadot valóban az ideológiák harca jellemezte, ez Huntington szerint alapvetően a Nyugaton belüli csatározások sorozata volt. A közeljövő nemzetközi konfliktusai azonban nem ideológiai, hanem civilizációs természetűek lesznek, a Nyugat – és a többiek *(„the West and the rest")* összecsapását hozva el.[20] Részben hasonló felvetéssel él Fareed Zakaria szintén nagy visszhangot kiváltott elgondolása az „illiberális demokráciák" terje-

[18] Francis Fukuyama: „The End of History?" *The National Interest* Summer 1989.

[19] Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press 1992).

[20] Samuel P. Huntington: *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order* (New York: Simon and Schuster 1996).

déséről – amennyiben ez is a nyugati típusú liberális demokrácia koncepciójának univerzális alkalmazhatóságát kérdőjelezi meg, rámutat azonban egy, a modern liberális elméleten belüli feszültségre is: a mindenekelőtt a hatalom korlátozására irányuló „liberális alkotmányosság" és a kormányzat megválasztásának módját szabályozó demokratikus elv potenciális ellentmondására. Zakaria véleménye szerint a kettő összekapcsolódása a nyugati fejlődés történeti sajátosságai közé tartozik, egyetemes érvényét az utóbbi időszak számos ellenpéldája cáfolni látszik.[21]

Az utóbbi évek pénzügyi-gazdasági válsága (mindenekelőtt annak a munkanélküliség növekedésében, a munkabérek stagnálásában, a globális, és a nyugati országokon belül is megfigyelhető egyenlőtlenség növekedésében megmutatkozó hatásai) a liberalizmuskritika újabb hullámát indította el – ezúttal már nem (vagy nemcsak) globális, összehasonlító vonatkozásban, hanem a nyugati demokráciák belső problémáira (is) fókuszálva. Már Fareed Zakaria is kitér (még a gazdasági válság előtt megjelent) az „illiberális demokrácia" nemzetközi példái mellett annak egyesült államokbeli megnyilvánulásait is tárgyaló könyvében[22] az amerikai társadalom „oligarchizálódásának" folyamatára. Jóval alaposabb elemzését nyújtja ugyanennek a problémának a gazdasági válságra való eddigi talán legnagyobb hatású elméleti reflexió: Thomas Piketty 2014-ben megjelent, a jövedelmi egyenlőtlenségek növekedését a kapitalista társadalmak belső törvényszerűségeként leíró könyve, mely a marxista alapú liberalizmuskritika újraéledésének lehetőségéről tanúskodik.[23]

Végül, kiindulópontunk szempontjából különösen figyelemreméltóak Francis Fukuyama újabb írásai. Egy 2012-es tanulmányában a középosztály pozícióinak megrendülésében látja a nyugati liberális demokráciák jövőjét fenyegető legnagyobb veszélyt – és ugyanitt javaslatokat is megfogalmaz arra vonatkozóan, hogyan kellene kinéznie egy, az elmúlt évek fejleményeire reagáló új ideológiai kezdeményezésnek. Fukuyama, többek között, „a demokratikus politika gazdaság feletti szupremáciájának helyreállítását, és a kormányzatnak mint a közérdek letéteményesének újralegitimációját" javasolja, az új ideológiát pedig bal- és jobboldali elemeket egyaránt tartalmazó populizmusként jellemzi.[24] Legutóbbi cikkeiben pedig az amerikai alkotmányos berendezkedést meghatározó fékek és ellensúlyok rendszerének működését bírálja, a végrehajtó hatalom Kongresszus és bíróságok általi túlzott korlátozása, a rendszernek a hatékony kormányzást és politikai cselekvést ellehetetlenítő „vétókráciává" alakulása miatt.[25]

[21] Fareed Zakaria: „The Rise of Illiberal Democracy" *Foreign Affairs* 1997/6.

[22] Fareed Zakaria: *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: W.W. Norton 2003).

[23] Thomas Piketty: *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge: Harvard University Press 2014).

[24] Francis Fukuyama: „The Future of History. Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?" *Foreign Affairs* January/February 2012.

[25] Francis Fukuyama: „The Decay of American Political Institutions" *The American Interest* 2013/3; Francis Fukuyama: „America in Decay. The Sources of Political Disfunction" *Foreign Affairs* September/October 2014.

Talán nem véletlen, hogy az 1989 óta eltelt időszakban a kortárs liberális politikaelmélet két meghatározó képviselője is (igaz, jelentős időeltéréssel, de) hasonlóan borúlátó következtetésre jutott a liberalizmus helyzetét és perspektíváit illetően: John Gray a liberalizmusról írott, általunk is idézett, eredetileg a nyolcvanas évek második felének optimizmusát tükröző összefoglalója újabb kiadásához fűzött utószavában már 1994-ben a nyugati liberalizmus saját univerzalizmusára vonatkozó előfeltevésének jóvátehetetlen megrendüléséről ír, melynek nyomán mind a beköszöntött új korszakot, mind saját, megváltozott elméleti pozícióját a „posztliberális" jelzővel illeti.[26] Pierre Manent pedig tavaly megjelent, A liberalizmus válsága címet viselő esszéjében fejti ki a gazdaság feletti kormányzati kontroll elvesztésének káros következményeiről, az európai liberalizmus utópikussá és a politikussá válásáról és a Nyugat globális dominanciájának végéről szóló gondolatait.[27]

4. A rendszerváltás utáni magyar politikai gondolkodás szakaszai

Tanulmányunkban, mint jeleztük, a rendszerváltás utáni magyar politikai gondolkodás történetének három szakaszát különböztetjük meg. Az első, inkább csak „pillanat", mint szakasz, magának a rendszerváltásnak az időszaka, illetve az azt követő néhány hónapos időtartam, melyet a „klasszikus", avagy konzervatív és a baloldali, avagy szociálliberalizmus elemeit egyaránt magában foglaló „liberális konszenzus" rövid időszakának tartunk. A leghosszabb az ezt követő, nagyjából a 2000-es évek utolsó harmadáig tartó szakasz, a baloldali/szociálliberalizmus dominanciájának korszaka. Végül, a 2000-es évek végétől kezdődik a magyar politikai gondolkodás, megítélésünk szerint, mindmáig tartó, az „antiliberális fordulat" időszakaként jellemezhető szakasza.[28]

Terjedelmi, illetve az egyes korszakok szakirodalmi feldolgozottságával, valamint aktualitásukkal összefüggő okokból a továbbiakban a fenti szakaszok közül az elsővel csak nagyon röviden, nagyrészt a korábbi szakirodalom alapján foglalkozunk; a másodikat valamivel részletesebben, bár még mindig jelentős részben a rendelkezésre álló irodalomra támaszkodva, azt tézisünk szempontjából értelmezve, illetve kiegészítve tárgyaljuk; végül legrészletesebb leírását a harmadik, napja-

[26] Gray 121.

[27] Pierre Manent: „The Crisis of Liberalism" *Journal of Democracy* 2014/1.

[28] Az egyes szakaszok természetesen nem határolhatók el mértani pontossággal egymástól, köztük jelentős átfedések, illetve az egyes korszakokon belül hullámzások találhatók. Ha a könnyebb megértés kedvéért, szeretnénk az elmúlt 25 év kiemelkedő politikai eseményeihez kötni az egyes szakaszokat, akkor az első szakasz emblematikus eseményének az 1990-es Antall–Tölgyessy-paktumot, a második szakaszának az MSZP és az SZDSZ többszöri koalíciós kormányzását, a harmadiknak pedig a Fidesz kétszeri kétharmados választási győzelmét tartjuk, korszakhatárként pedig Tölgyessy Péter az SZDSZ frakcióvezetői posztjáról történt 1990 őszi leváltását, és Gyurcsány Ferenc őszödi beszédének 2006 őszi nyilvánosságra kerülését jelölnénk meg.

inkban is tartó szakasznak adjuk, amelynek során a korszak politikai gondolkodását több szinten, természetesen a meglevő kutatási eredmények felhasználásával, ám alapvetően saját kutatások alapján kívánjuk bemutatni.

A rendszerváltás politikai gondolkodása: a liberális konszenzus pillanata

Körösényi András és szerzőtársai *A magyar politikai rendszer* 2003-as kiadásának politikai gondolkodást bemutató fejezetében röviden áttekintik a rendszerváltás után újjáéledő klasszikus eszmeáramlatok magyar politikai gondolkodásban való megjelenését is. Véleményük szerint a rendszerváltás uralkodó ideológiai áramlata a liberalizmus volt, részben a megelőző totalitárius rendszer ellenhatásaként, részben pedig a nemzetközi környezetnek köszönhetően (utóbbiról, a nemzetközi politikai gondolkodás „liberális pillanatáról" korábban mi is írtunk).

Körösényiék kiemelik a liberalizmus klasszikus, 18–19. században kialakult fogalmi készletének szerepét a rendszerváltás politikai diskurzusában, és rámutatnak, hogy a rendszerváltás meghatározó pártformációi (MDF, SZDSZ, Fidesz) az előbbi, klasszikus tág értelemben véve valamennyien liberális jellegűek voltak. Ebbe a tág értelemben vett, klasszikus liberalizmusba, úgy tűnik, kezdetben belefért a modern liberalizmus korábban említett mindkét meghatározó irányzatának hazai megfelelője: a jobboldal történeti hagyományban gyökerező, nemzeti jellegű, konzervatív liberalizmusa (szabadelvűsége) és a baloldal többek között a kortárs amerikai politikai filozófiában hivatkozási pontokat kereső, racionalisztikus, emberi jogi megalapozottságú szociálliberalizmusa is.[29]

A rendszerváltást követő időszakban azonban Körösényiék véleménye szerint a liberalizmus fogalma hamarosan megosztó jellegűvé vált: fenti két irányzata elvált egymástól, a közöttük levő átmeneti egyensúly pedig megbomlott. „A liberalizmus fogalmát a baloldali liberálisok foglalták le: ők azonosítják magukat vele, ellenfeleik pedig velük azonosítják a fogalmat."[30]

5. A baloldali liberalizmus mint a magyar politikai gondolkodás meghatározó irányzata

A rendszerváltást követő időszak magyar politikai gondolkodásának egyik legalaposabb elemzése Körösényi András A magyar politikai gondolkodás főárama, 1989–1995 című tanulmányában található (melynek eredményeit szerzőtársaival *A ma-*

[29] Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2003) 61.
[30] Körösényi–Tóth–Török (2003) 62.

gyar politikai rendszer későbbi kiadásaiban is felhasználták).[31] Ebben az írásban a szerző nem a klasszikus ideológiai irányzatokon keresztül közelíti meg a magyar politikai gondolkodás adott korszakát, hanem a weberi „ideáltípus-alkotás" módszerével. Ennek jegyében a korszak politikai gondolkodásának következő jellemzőit sorolja fel:

- a tradicionális politikafogalom felváltása a politika normatív-emancipatorikus fogalmával, amelyhez a politika moralizáló megközelítése társul;
- az előbbiekhez kapcsolódó állam- és végrehajtás-ellenesség, a kormány „túlhatalmának" bírálata;
- a hatalommegosztás radikalizálása a hatalmi ágak szaporításával, a hatalommegosztás új dimenzióinak bevezetésével;
- az állam, illetve a közjó fogalmának semlegesítése, mely a politika eljogiasítása és a jogállamiság koncepciójának radikalizálása révén megy végbe;
- a politikai vezetés helyettesítése a „független szakértő" és a „független értelmiségi" technokrata-modernizációs ideológiát tükröző mítoszával;
- a demokrácia szubsztantív (szemben a procedurálissal), konszenzusorientált (szemben a többségivel) felfogása;
- antipolitikai beállítottság és a civil társadalom hozzá kapcsolódó mítosza.

Tanulmányunk tézise szerint a fentiekben körülírt, és az 1990-es évektől legalább a 2000-es évek közepéig a magyar politikai gondolkodás „főáramának" minősülő politikakép alapvetően *liberális* jellegű. Állításunkat könnyen alátámaszthatjuk az előbbiekben felsorolt sajátosságok és a liberalizmus korábban megadott jellemzőinek összevetésével, ahol: a politikai normatív-moralizáló felfogása annak racionális-filozófiai megalapozottságával; emancipatorikus jellege a liberális egyenlőségeszmény megvalósításával; a civil társadalom előtérbe helyezése pedig köz és magán elválasztásának, és az utóbbi privilegizálásának igényével hozható összefüggésbe. Az állam és a közjó „semlegesítésére", a (végrehajtó) hatalom korlátozására, a joguralom/jogállamiság és a hatalommegosztás érvényesítésére irányuló törekvések szintén megtalálhatók a liberalizmus jellegadó sajátosságai között. Mint jeleztük, ez a politikafelfogás – különösen egy másfajta, a politikai autonómiájából, elsődlegességéből kiinduló politikakép szempontjából – joggal minősíthető „antipolitikai" jellegűnek.

További állításunk azonban, hogy a fentiekből kirajzolódó politikafelfogás nem egyszerűen liberális, hanem jól felismerhetően a liberalizmus általunk korábban baloldali vagy szociálliberálisnak nevezett ágához köthető. Ez a fentiekben többek között karakteres racionalizmusában (a normativitás fokozott érvényesítése, az „értel-

[31] Körösényi András: „A magyar politikai gondolkodás főárama, 1989–1995" in uő: *Értelmiség, politikai gondolkodás és kormányzat* (Budapest: Osiris 2000).

miségi" és a „szakértő" előtérbe helyezése), erőteljes egyenlősítő jellegében (pl. szubsztantív, részvételi és konszenzusos demokráciafelfogás), és a klasszikus liberális követelések (hatalommegosztás, jogállamiság) az intézményi és történeti kontextust gyakran figyelmen kívül hagyó maximalizálásában (Körösényi kifejezésével: radikalizálásában) érhető tetten.[32]

A Magyarországon az említett időszakban uralkodó liberalizmus alapvetően baloldali, szociálliberális jellege azonban jól alátámasztható teoretikus szinten talán legfontosabb képviselőjének, Kis Jánosnak az írásai alapján is.

Kis a rendszerváltás utáni magyar liberalizmus (ahogy ő nevezi: az „új magyar liberalizmus"[33]) történetét áttekintő, nagyszabású tanulmányában az irányzat mögött álló „liberális közösség" létrejöttét az előző rendszer demokratikus ellenzéke és a rendszerkritikus reformer értelmiség találkozására vezeti vissza, mely társadalmi csoportok a rendszerváltás pillanatában az újonnan alakult politikai pártban, a Szabad Demokraták Szövetségében találtak egymásra. Ezeket a csoportokat, részben különböző indíttatásuk ellenére, összekötötte világnézeti hátterük hasonlósága, melyben meghatározó szerepet játszott a hetvenes–nyolcvanas évek (neo)marxizmusa és a 20. századi magyar progresszió hagyománya – szellemi elődeiket többek között (a Kis által is elismerten legalább annyira a szocializmus, mint a liberalizmus hagyományához közel álló) Jászi Oszkárban és Bibó Istvánban találták meg. Kis szerint ennek volt köszönhető, hogy az új magyar liberalizmus mértékadó irányzatává – szemben az állampolgári jogok hagyományos, a negatív szabadság védelmére korlátozódó felfogását valló, konzervatív liberális megközelítéssel – az emberi jogok modern, az esélyegyenlőség és a társadalmi szolidaritás eszméjét is magában foglaló koncepcióját képviselő, progresszív liberális áramlat vált.[34]

Kis saját intellektuális fejlődésének bemutatásakor szintén a demokratikus ellenzék soraiban eltöltött időből indul ki, és egyrészt a totalitarizmuskritika alapját képező emberi jogok doktrínájának („a demokratikus ellenzék az emberi jogok nyelvét beszélte"), másrészt a 18–19. századi liberalizmus marxi bírálatának tulajdonít döntő szerepet a (neo)marxizmustól a liberalizmusig, azon belül is annak

[32] Az 1990-es évek meghatározó politikai nyelvének leírására Szűcs Zoltán Gábor több munkájában a „szociologizáló nyelv" koncepcióját használja, mely módszertani-szemléleti eltérései ellenére, jelentős hasonlóságot mutat a korabeli magyar politikai gondolkodás Körösényi által leírt „főáramával". Ennek részleteire (és a kettő eltéréseire) most nem szeretnénk kitérni, csak annyit kívánunk megjegyezni, hogy – bár a „szociologizáló nyelv" fogalma Szűcs szerint nem jelöl ki egyértelmű ideológiai pozíciót (többek között éppen ezért tartja hasznosnak a diskurzuselmélethez sorolható „politikai nyelv" kategóriáját mint elemzési eszközt) – megítélésünk szerint számos elemében szintén alapvetően liberális sajátosságokat mutat. [Szűcs Zoltán Gábor: *Az antalli pillanat. A nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban, 1989–1993* (Budapest: L'Harmattan 2010); Szűcs Zoltán Gábor: „A magyar politikai diskurzus változásai 2000 óta" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK – Új Mandátum 2012).]

[33] Az elnevezés már önmagában is utal a történeti hagyományoktól való távolságtartás szándékára.

[34] Kis János: „Liberalizmus a harmadik köztársaságban" in uő: *Mi a liberalizmus?* (Pozsony: Kalligram 2014) 457–458.

baloldali, progresszív, avagy „szociálliberális" változatáig vezető pályaképének alakulásában. A klasszikus liberális berendezkedés által generált elfogadhatatlan mértékű társadalmi egyenlőtlenségek problémájának megoldását a liberalizmus a 20. század végén az Egyesült Államokban (többek között Ronald Dworkin és John Rawls által) kidolgozott egalitárius, a disztributív igazságosság eléréséhez az állami újraelosztás eszközeit is igénybe vevő irányzatában vélte megtalálni.[35] Ami Kis gondolkodásának a politikai racionalizmushoz való viszonyát illeti, Tamás Gáspár Miklós az 1990-es évek elején íródott, Búcsú a baloldaltól című esszéjére reflektálva, melyben Tamás a liberalizmus Friedrich Hayek nyomán megkülönböztetett két hagyománya közül őt is a „konstruktivista racionalizmus" képviselői közé sorolja, (bár a „konstruktivista" jelzőt vitatva, de) azt írja: „A besorolást tulajdonképpen vállalom."[36]

Hasonló következtetésre juthatunk, ha áttekintjük Kis nagy filozófiai-ideológiai alapvetésnek szánt legutóbbi művének csupán szerkezeti felépítését: a Mi a liberalizmus? címet viselő írás morálfilozófiai alapelvek lefektetésével indul, ebből *vezeti le* politikai elveit (köztük kiemelt helyet biztosítva az esélyegyenlőség doktrínájának), majd az előbbi elvek által meghatározott intézményi berendezkedés tárgyalásával zárul. (A hayekiánus, klasszikus liberális megközelítés éppen az ellenkező irányban halad: a fennálló intézményekből próbálja leszűrni működésük legfontosabb elveit, és azokat legfeljebb az intézmények tökéletesítésére, de sosem alapjaiktól való „megkonstruálására" kívánja felhasználni). Az előbbi szöveghez fűzött két kisebb kiegészítés pedig explicit módon a liberalizmus jobboldali felfogásaival száll vitába.[37]

6. A magyar politikai gondolkodás antiliberális fordulata

A következőkben a politikai gondolkodás több szintjén szeretnénk megvizsgálni a 2000-es években megjelent, és 2010 után fokozatosan meghatározó pozícióba került „antiliberalizmus" jellemzőit: a politikai filozófia, a sajátosan értelmezett „politikai gondolkodás", a köznapi értelemben vett ideológiai háttér, illetve a politikusi megnyilvánulások (kiemelt jelentőségű beszédek) szintjén.

Elöljáróban szeretnénk jelezni, hogy a magyar politikai gondolkodásban lezajlott „antiliberális fordulat" lényegét mindenekelőtt a politikafelfogás megváltozásában látjuk. A korábbi, mint láttuk, a „politika" és az államhatalom korlátozására épü-

[35] Kis János: „Előszó" és „Vannak-e emberi jogaink?" in uő: *Mi a liberalizmus?* 9–10., 27–29., 33. Kis saját álláspontjának jelzésére korábban maga is használta a „szociálliberális" kifejezést, amit később azért vetett el, mert a magyar politikai köznyelvben az elsősorban egy pártkoalícióhoz kapcsolódott. Így újabban a jelző nélküli liberális, vagy a „progresszív liberális" (lásd fent) elnevezést részesíti előnyben.

[36] Kis János: „Hagyomány és kritika között" in uő: *Mi a liberalizmus?* 269.

[37] Kis János: „Mi a liberalizmus?" in uő: *Mi a liberalizmus?* 537–694.

lő, sokban „antipolitikai" jellegű liberális politikakép helyét egy, a politika autonómiáját, az intézményes korlátokkal szembeni elsőbbségét, a politikai közösség kollektív értékválasztásban is megnyilvánuló egységét, a politikai vezetés, hatalom, tekintély, illetve az állampolgári kötelességek fontosságát előtérbe helyező, sok szempontból „antiliberális", ha tetszik, „realista" politikafelfogás foglalta el.[38]

A váltás a legáltalánosabb szinten jól tetten érhető többek között az előző korszakkal, illetve annak képviselőivel (melyek közé nem ritkán nemcsak a korábban kormányon levő hazai baloldal, de a „liberális" Nyugat, illetve annak egyes intézményei is besorolódnak) való szakítás és szembefordulás ismétlődő kinyilvánításában, a „politikai kormányzás" gyakran emlegetett koncepciójában, a politikai cselekvőképesség megteremtésére és kiszélesítésére irányuló szisztematikus törekvésekben, a végeláthatatlan „liberális" vitákkal szemben a nemzeti egyetértés és (rendszerszintű) „együttműködés", a határozott, dinamikus döntéshozatal hangsúlyozásában.[39]

Liberalizmuskritika és politikai filozófia: Lánczi András

Lánczi András a Századvég Alapítvány elnökeként a jelenlegi kormány egyik elismerten legfontosabb háttérintézményének vezetője, a jobboldali-konzervatív értelmiség meghatározó véleményformálója. Politikai filozófusként szakmai hírne-

[38] A „politikai realizmus", célkitűzése szerint, a politika „valós" természetéből kiinduló, a politika utópikus, avagy idealista megközelítésével szakítani kívánó, a politika öntörvényűségét, hatalomközpontúságát és konfliktusos természetét hangsúlyozó elméleti irányzat, mely öntudatos formában Machiavelli *A fejedelem* című művével veszi kezdetét, a 20. századi politikaelméletben a liberalizmuskritika egyik fontos formájává válik (pl. Carl Schmittnél, aki szerint liberális politika nem létezik – csak a politika liberális kritikája), napjainkban pedig a liberalizmus uralkodó, rawlsiánus irányzatának alternatívájaként éli reneszánszát a nyugat-európai politikelméletben (lásd a *European Journal of Political Theory* 2010/4. különszámát).

[39] Szűcs Zoltán Gábor a magyar politikai diskurzus 2000-es években bekövetkezett változásait (a korábbi „szociologizálóval" szemben) egy „újkonzervatív" politikai nyelv előtérbe kerülésével magyarázza, melynek jellemzőit sok szempontból a fentiekhez hasonlóan írja le [Szűcs (2012)]. Balázs Zoltán nemrég megjelent angol nyelvű írásában pedig a rendszerváltás utáni magyar politikaelmélet átfogó vizsgálata során jutott a fentiekhez hasonló következtetésekre. Balázs értékelése szerint a magyar politikaelméletben a kilencvenes évek meghatározóan liberális atmoszféráját napjainkra a konzervatívabb, általában a politika, és különösen a demokrácia agonisztikus megközelítéséből kiinduló irányzatok dominanciája váltotta fel. Míg az előbbi korszak reprezentatív szerzőiként a kantiánus-rawlsiánus liberalizmus képviselőit nevezi meg, addig az utóbbi időszakban Carl Schmitt és követői növekvő befolyására hívja fel a figyelmet. Balázs véleménye szerint a politikaelmélet terén végbement fordulathoz a nemzetközi trendeken kívül a magyar politikai élet erős megosztottsága és konfliktusos jellege is hozzájárult (Balázs Zoltán: „Political Theory in Hungary after the Regime Change" *International Political Anthropology* 2014/1.).

vét a nagy hatású, iskolateremtő (német-)amerikai politikai filozófus, Leo Strauss munkásságának hazai recepciójában játszott kulcsszerepével alapozta meg.[40]

Leo Strausst mint a modern liberalizmus egyik legjelentősebb kritikusát tartják számon, rögtön hozzá kell tennünk azonban, hogy ez a kritika teljes mértékben filozófiai, és a legkevésbé sem aktuálpolitikai jellegű. Strauss szerint a modern, liberális politikai filozófia – és még inkább a modern, a weberi értékmentesség talaján álló társadalomtudomány – lemond a politika legfontosabb kérdéseinek, a „jó élet" és a „jó rend" kérdésének vizsgálatáról, mivel nem hisz az ezen kérdésekre adható abszolút módon igaz válaszok lehetőségében. Ezzel a modern politikai filozófia tulajdonképpen elveszíti a szó igaz értelmében vett filozófiai jellegét, a modern társadalomtudományokkal együtt relativistává, historicistává és végső soron nihilistává lesz. Strauss a modernség fentiekre visszavezethető „válságára" megoldásként a klasszikus, antik politikai filozófiához, a mindenekelőtt Platón és Arisztotelész által kidolgozott antik természetjog és természeti törvény koncepciójához való visszatérést javasolja.

Lánczi András tudományos – és politikai gondolkodói munkásságát áttekintve folyamatosan a „straussiánus" témák felbukkanásával találkozhatunk, nemcsak a már említett, Leo Straussról írott monográfiájában, de például kortárs filozófiatörténeti összefoglalójában,[41] a politikatudomány helyzetéről és lehetőségeiről szóló visszatérő reflexióiban,[42] politikaelméleti[43] írásaiban vagy a G. Fodor Gáborral közösen szerkesztett, a Századvég kiadásában megjelent, a magyar jobboldali-konzervatív értelmiség reprezentatív bemutatkozásának szánt kötet címadásában és bevezetőjében.[44]

Lánczi azonban következetesen elutasítja az „értelmiségi" és az „ideológus" megjelöléseket – (ugyancsak Leo Strauss-szal összhangban) úgy gondolja, hogy a filozófia és a politikai cselekvés világa között nincs közvetlen kapcsolat. „Az értelmiségi mindig megoldást javasol, mert az értelmiségi tudja, mit kellene tenni. A filozófus nem tudja."[45] Az ideológiák a politika téves, „utópista-racionalista" megközelítéséhez kapcsolódnak. A politika sajátos, nem ideologikus törvényszerűségeknek en-

[40] Lánczi fordította magyarra Strauss *Természetjog és történelem* című legfontosabb, klasszikus művét, és monográfiát is írt a szerzőről [Leo Strauss: *Természetjog és történelem* (Budapest: Pallas Stúdió 1999); Lánczi András: *Modernség és válság. Leo Strauss politikai filozófiája* (Budapest: Pallas Stúdió é. n.)]. Utóbbihoz írt bevezetőjében Lánczi nem titkolja, hogy Strauss munkássága nagy hatást gyakorolt rá.

[41] Lánczi András: *A XX. század politikai filozófiája* (Budapest: Helikon 2007).

[42] Lánczi András: „A politikatudomány helyzetéről és állapotáról" *Századvég* 2000/3.; Lánczi András: „A politikai tudás" *Politikatudományi Szemle* 2004/1–2.

[43] Lánczi András: „Demokrácia és erkölcsi relativizmus egy posztszekuláris világban. A kötelesség újrafelfedezése" *Századvég* 2009/1.; Lánczi András: „Hogyan kell élnünk? Természet, metafizika és politikai bölcsesség" *Századvég* 2011/4.

[44] Lánczi András – G. Fodor Gábor (szerk.): *A dolgok természete* (Budapest: Századvég 2009).

[45] Stumpf András: „Csapás az ideológiákra" (Interjú Lánczi Andrással) *Heti Válasz* 2014. április 10.

gedelmeskedik.[46] A kortárs liberalizmust Lánczi egyértelműen a politika ezen hibás értelmezését képviselő ideológiának tekinti, helyette, mint láttuk, a klasszikus politikai bölcsességet ajánlja a politikai cselekvés megalapozásához.

Lánczi politikai megnyilvánulásaiban az utóbbi időben egyre hangsúlyosabb szerepet kap a politika korábban említett „realista" megközelítésmódja. Egész egyértelműen utal erre például következő, egy hetilapinterjúban megjelent kifakadása: „Machiavellista, hegeliánus, nietzscheánus, hobbesiánus vagyok, amitől a kantiánus, rawlsiánus baloldaliakat, liberálisokat persze a hideg rázza"; illetve ugyanott, néhány sorral korábban: „Állítsanak bármit a liberálisok, a politika mégiscsak a hatalomról és a vezetésről szól."[47] Máshol, ugyanerről a témáról: „a politikai cselekvés lényege a hatalom, a hatalom építése a politikai célok érdekében". Orbán Viktorról szólva: „Amitől el vagyunk szokva, hogy létezik vezető. A vezető, az ilyen." Végül, „A kormányfői akaratot korlátlanul lehet érvényesíteni?" kérdésre válaszolva: „Ez a politika természete. Ez a hatalom természete."[48]

„Politikai gondolkodás" és a „politika méltósága": G. Fodor Gábor

G. Fodor Gábor, Lánczi közeli munkatársa (és egykori tanítványa), a Századvég kiadói majd stratégiai igazgatója korábban többek között a magyar polgári radikálisokról és a Leo Strausshoz sokban hasonló modernitáskritikát megfogalmazó politikai teológusról, Eric Voegelinről írt komoly szakmai elismerést arató műveket.[49] G. Fodor kiadói vezetői működése idején jelent meg a Századvégnél a Voegelin-tanítvány Tilo Schabert első magyar nyelvű kötete, *A politika méltóságáról és jelentőségéről* címmel.[50] G. Fodor saját blogján tudatosan választ magának az akadémiai

[46] Stumpf (2014).

[47] Stumpf András: „Machiavellista vagyok" (Interjú Lánczi Andrással) *Heti Válasz* 2012. szeptember 20.

[48] Csuhaj Ildikó: „Orbán tudja, mi a néplélek" (Interjú Lánczi Andrással) *Népszabadság* 2014. október 2.

[49] G. Fodor Gábor: *Gondoljuk újra a polgári radikálisokat* (Budapest: L'Harmattan 2004); G. Fodor Gábor: *Kérdéstilalom. Eric Voegelin politikai filozófiája.* (Budapest: L'Harmattan 2004). A polgári radikálisokról szóló munka a „jásziság" koncepciójában a G. Fodor későbbi munkásságában gyakran megjelenő értelmiségkritikát; a Voegelin-könyv központi „kérdéstilalom" fogalma pedig a G. Fodor által a későbbiekben ugyancsak rendszeresen érintett liberális véleményuralom problémáját vetíti előre.

[50] Tilo Schabert: *A politika méltóságáról és jelentőségéről* (Budapest: Századvég 2013). Schabert Kevin White bostoni polgármesterről és François Mitterrand-ról írott, a kortárs politikaelméletben komoly tekintélynek örvendő könyvei (melyekből a kötet hosszabb részleteket közöl) a politika lényegét a politikai vezetők kreatív (és gyakran manipulatív) hatalomgyakorlásában látják. Az egyik vezető hírportál újságírója nemrég Schabert *Boston Politics* című könyvében vélte felfedezni az Orbán-rendszer „titkos bibliáját". G. Fodor annyiban megerősítette az újságíró feltevéseit, hogy – miközben tagadta, hogy a miniszterelnök olvasta volna a könyvet – kijelentette: véleménye szerint „Schabert írja le a legjobban és legmélyebben Orbán Viktor kormányzáshoz való viszonyát" (Tóth Gergely: „Megtaláltuk az Orbán-rendszer titkos bibliáját" *Index* 2014. augusztus 29.).

tudományosság és a politika világa közti köztes, bár saját felfogása szerint minden bizonnyal inkább az utóbbihoz tartozó (a politikába „kívülről" beleszólni próbáló értelmiségitől hangsúlyosan megkülönböztetett) szerepet, amikor a blog fejlécében „politikai gondolkodónak" minősíti magát.

A bevezetőben említett új politikafogalom, és a „politikai kormányzás" ehhez kapcsolódó elképzelése markánsan megjelenik G. Fodor Stumpf Istvánnal közösen írt 2008-as, Neoweberi állam és jó kormányzás címet viselő cikkében.[51] A szerzők célja az állam kiszabadítása a „politikai hedonisták" által képviselt „neoliberális diskurzus" fogságából, és a „politikai realisták" számára elfogadható leírását adni az állam szerepének, illetve a kormányzás feladatának. Ez a kormányzás politikai természetének hangsúlyozása révén valósulhat meg, melynek része például annak belátása, hogy „az államot magának az államnak a kedvéért kell megerősíteni", illetve, hogy a „a bürokráciát a politikai hatalom szolgálatába kell állítani". Szükséges továbbá a politikai erőtér struktúrájának átalakítása a kormány cselekvőképességének megteremtése érdekében. A politikai természetű problémák kezelése politikai feladat – a politikai válságot vagy akár az államháztartás válságát nem oldhatják meg értelmiségiek vagy közgazdászok, csakis politikusok, akiket a politikai felelősség vállalása különböztet meg a partvonalról bekiabáló értelmiségiektől. A mindehhez szükséges új politikai szótár legfontosabb szavai: állam, államférfi, politikai nagyság, közjó, hazafiság, nemzeti érdek.

A politika liberalizmussal szakító, „realista" szemléletmódjának jelei G. Fodornál legplasztikusabban (sőt, talán némileg provokatív módon felnagyítva) a Férfiasság címmel írott, a Századvég által 2012-ben „a nemzetstratégiai gondolkodás lapjaként" újraindított *Nemzeti Érdek* beharangozó számában megjelent esszéjében mutatkoznak meg.[52] Az írás a Nyugat válságából, magabiztosságának elvesztéséből indul ki, ami részben azzal függ össze, hogy a „Kelet" megkérdőjelezte a Nyugat saját univerzalitásába vetett hitét. A Nyugat és Kelet közti „Köztesség" pozíciójában levő Magyarország feladata, hogy a nyugati civilizáció rejtett erőforrásának felébresztésével hozzájáruljon a Nyugat megújításához. Ez a rejtett erőforrás a „Férfiasság". A „Férfiasság" koncepciójának kifejtésében G. Fodor segítségül hívja a Leo Strauss-tanítvány harvardi filozófusprofesszor Harvey Mansfield azonos című könyvét, melyben a szerző a fogalmat a platóni „thümosz" fogalmával rokonítja. G. Fodor meghatározásában a Férfiasság „magabiztosság. Az erősek döntése önmagukról és másokról." A Férfiasság hordozója pedig az erős, sajátjaiért kiálló politikai vezető, államférfi.

[51] G. Fodor Gábor – Stumpf István: „Neoweberi állam és jó kormányzás" *Nemzeti Érdek* 2008/3.

[52] G. Fodor Gábor: „Férfiasság" *Nemzeti Érdek* 2012/1.

Az Orbán-rendszer „főideológusa": Tellér Gyula

Lánczi Andrással ellentétben Tellér Gyula nem tiltakozott, amikor a közelmúltban egy lapinterjúban Orbán Viktor „főideológusának" nevezték.[53] Valóban, az általunk tárgyalt szerzők közül tanulmányunk készültekor Orbán Viktor személyes politikai tanácsadójaként dolgozó Tellér munkái állnak a legközelebb a „politikai receptadáshoz", konkrét cselekvési tervek kidolgozásához.

Tellér nevéhez fűződik a „polgári Magyarország" programjának kidolgozása az első Orbán-kormány idején, mely a „polgárt" olyasvalakiként határozta meg, aki munkaerején felül valamilyen anyagi vagy szellemi tulajdonnal szerzi megélhetését – és amely program mellett saját bevallása szerint (a kormány több tagjához hasonlóan) ma is kitart. Érdemesnek tűnik megjegyezni, hogy a „polgári társadalom" ilyen célkitűzése tejes mértékben egybevág a klasszikus liberalizmus célkitűzéseivel.

Tellér a közelmúltban nagy visszhangot kiváltott tanulmányban foglalta össze az „Orbán-rendszer" lényegét, mely a hírek szerint a miniszterelnök helyeslésével is találkozott.[54] Ennek a tanulmánynak a lényege a „rendszerváltás rendszerének" – melyet a szerző „megörökített birkózásként" ír le, ahol a régi rendszerhez kötődő posztkommunista erők és a rendszerváltás erői a küzdő felek – a „nemzeti rendszerrel" való felváltása. Ennek legfőbb akadálya a társadalom állami jövedelemelosztásból részesülő rétegeinek túlzottan magas aránya, mely a politikában folyamatos, külföldi hitelfelvételből finanszírozott ígéretlicithez vezet, melynek haszonélvezője a külföldi „Befektető". Tellér véleménye szerint a rendszerváltás után kialakult „(neo)liberális" alkotmány- és társadalomfelfogás, mely az individuumot részesítette előnyben a nemzeti közösséggel szemben, ennek a rossz rendszernek a fenntartását szolgálta. Az új, közösségelvű rendszer mindezt az öngondoskodás, munka, családalapítás, gyermeknevelés, közösségi részvétel értékeinek előnyben részesítével, és az ezen a téren felmutatott teljesítmény kiemelkedő jutalmazásával váltja fel, a társadalmi-politikai struktúra egy újfajta „összerakását", és a társadalompolitikai folyamatok újfajta, önmagát erősítő „lejátszását" indítva be.

A szövegből nem teljesen egyértelmű, hogy Tellér a liberális társadalomszervezés minden formáját elveti-e vagy csupán a jelenlegi magyarországi helyzetben tartja azt károsnak, a rossz struktúrák fennmaradását elősegítőnek. A szöveg bevezetésében vannak arra utaló jelek, hogy megfelelő előfeltételek fennállta (erős, önvédelemre képes társadalom) esetén elismeri a nyugati típusú társadalomszervezés előnyeit. A szóhasználat ingadozik a „neoliberalizmus" (sőt, egy helyen „eszdéeszes" liberalizmus) és a jelző nélküli liberalizmus kárhoztatása között. Tellér módszerta-

[53] Szőnyi Szilárd: „A Fideszben is van csoportütközés" (Interjú Tellér Gyulával) *Heti Válasz* 2015. március 26.

[54] Tellér Gyula: „Született-e »Orbán-rendszer« 2010 és 2014 között?" *Nagyvilág* 2014/3.

ni megközelítése, a társadalmi struktúrákban való enyhén marxizáló jellegű gondolkodás (aminek legjobb példája a „Befektető" jelképes figurája) eltávolítja a liberalizmustól, viszont a tulajdonos középréteg erősítésének alapvető célkitűzése (ahogy arra korábban már utaltunk) nem mond ellent a klasszikus liberális társadalomkép elfogadásának.

A liberalizmus elutasítása Orbán Viktor beszédeiben

A következőkben Orbán Viktor három, kiemelt fontosságú beszédének elemzésével próbáljuk ismételten alátámasztani, illetve árnyalni és további részletekkel gazdagítani tézisünket a magyar politikai gondolkodás elmúlt években végbement „antiliberális fordulatáról". A három beszéd a 2009-es, kötcsei polgári pikniken elmondott beszéd (továbbiakban: „kötcsei beszéd"),[55] a 2014-es miniszterelnöki eskütételt követően a Parlamentben elmondott beszéd („beiktatási beszéd")[56] és az ugyancsak 2014-es, a tusnádfürdői nyári táborban elmondott beszéd („tusványosi beszéd").[57]

Mindhárom beszédben jelen van, ha némileg eltérő hangsúlyozással is, a korszakváltás témája, méghozzá nemcsak magyar, de nemzetközi vontakozásban is. Az első esetben „egy korszak végéről", a másodikban, immár négy év kormányzás után egy „második rendszerváltásról", a harmadikban egy „új magyar állam" megszervezésének tervéről van szó. A korszakhatárt nemzetközi vonatkozásban a 2008-as pénzügyi-gazdasági (Tusványoson valamivel bővült dimenziókban: „pénzügyi, világgazdasági, világkereskedelmi, világhatalmi, világkatonai") válság (illetve: „erőátrendeződés") jelenti (mely az utóbbi esetben többször is egyértelműen a „nyugati" jelzővel társul).

Témánk szempontjából különös figyelmet érdemel a leváltott megelőző korszak, a legyőzött ellenfél megjelölése. Ez az első, kötcsei beszéd esetében még egyértelműen a „neoliberális", illetve „szociálliberális" jelzőkkel történik, míg a 2014-es beszédek esetében már következetesen jelző nélküli „liberalizmusról" van szó. Már a beiktatási beszéd is meghirdeti az „1990 és 2010 között húsz évig uralkodó liberális társadalomfelfogással, társadalomszervezési elvekkel és módszerekkel" való szakítás programját, de a tusványosi beszéd teszi az erre irányuló szándékokat minden korábbinál egyértelműbbé: Itt, miután a miniszterelnök az új világrend-

[55] Orbán Viktor a kötcsei polgári pikniken 2009. szeptember 5-én elmondott beszédének a *Nagyítás* című hetilapban megjelent változata: „Megőrizni a létezés magyar minőségét" *Fidesz.hu* 2010.02.17. http://www.fidesz.hu/hirek/2010-02-17.

[56] „Orbán Viktor beszéde a miniszterelnöki eskütételét követően" 2010. május 10. *Orbán Viktor honlapja* 2010.05.10. http://www.miniszterelnok.hu/beszed.

[57] „A munkaalapú állam korszaka következik. Orbán Viktor beszéde a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban 2014. július 26., Tusnádfürdő" *Orbán Viktor honlapja*. 2014.07.28. http://www.miniszterelnok.hu/beszed.

ben sikeres országokat úgy jellemzi, mint amelyek „nem nyugatiak, nem liberálisok, nem liberális demokráciák, talán még demokráciák sem", határozottan kijelenti (és aztán többször is megerősíti), hogy az általa javasolt új közösségszervezési forma „nem liberális természetű", illetve, hogy „a liberális állam és a liberális demokrácia korszaka után" az „illiberális állam" korszaka jön el. (Igaz, ezt a kijelentést szinte rögtön azzal finomítja, hogy az új típusú állam is tiszteletben tartja, illetve „nem tagadja" a liberalizmus alapvető értékeit, mint a szabadság és az emberi jogok, csupán nem teszi a liberális ideológiát az államszervezés központi elvévé.)

A konkrétabb liberalizmuskritika elemei az Orbán-beszédekben: az „állandó értékviták" (Kötcse), „meddő viták" (beiktatás) lezárásának igénye, „a tettek és a cselekvés" korszakába való átlépés (beiktatás), közös értékek, célok kitűzése, a „nemzeti ügyek" kormányzásának megvalósítása, mely utóbbiakat „a maga természetességével" képviseli (Kötcse). A kormányzat legfontosabb célja „a létezés magyar minőségének megőrzése" (amihez a politikai és kulturális elit a „szép, nemes és választékos" élet mintájának felmutatásával tud hozzájárulni – Kötcse). Az új kormány legfontosabb eredményei között szerepel a „liberalizmus doktrínái helyett a kölcsönös felelősség eszméjének" követése, a „megengedő, mindent eltűrő rendetlenség helyett" a rend megteremtése, egyén és közösség kapcsolatának új alapokra helyezése, melyben a társadalom „nem egyének puszta halmaza", a házasság és a család relativizálásának elutasítása, a középosztály megerősítése, a nemzet „lelkének, karakterének, szellemének, akaratának" megértése és képviselete (beiktatás).

Jeleznünk kell azonban, hogy az elemzett Orbán-beszédek, minden explicit és implicit liberalizmusellenességükkel együtt továbbra is tartalmaznak liberális elemeket is. A tusványosi beszéd esetében már szó volt ezekről, a kötcsei beszéd esetében ilyen lehet (legalábbis klasszikus liberális értelemben) az állami újraelosztás magas szintjének és a hozzá kapcsolódó, a korábbi baloldali kormányok által kialakított etatizmusnak, „államfüggésnek" a kárhoztatása, a beiktatási beszéd pedig egész sor ilyen elemmel rendelkezik. Ebben a beszédben a miniszterelnök 9-szer említi a „szabadság" kifejezést (igaz, a „nemzetet" 32-szer); többek között az ország életének „a szabadság rendje" szerinti berendezéséről, „az emberi méltóság tiszteletére épülő társadalomszervezésről", az ország helyes rendjének helyreállításakor a „személyes méltóság tilalomfájának" tiszteletben tartásáról, az illetéktelen beavatkozástól való tartózkodásról, a modern kor „érvelésre", az álláspontok összemérésére épülő jellegéről és az erre vonatkozó, „az emberi lélek legmélyéről fakadó" igényről, végül a (munkára, tudásra) tulajdonra és szabad vállalkozásra épülő gazdaságról beszél.

Összefoglalás: antiliberalizmus és demokrácia

„A liberális korszak, mely 1989-ben kezdődött Közép-Európában, véget ért" – írta 2007-ben megjelent írásában Ivan Krastev.[58] Az egykori demokratikus ellenzékiek által alapított liberális pártok mindenütt marginalizálódtak, a liberális emberi jogi nyelvezet kimerült, a liberalizmus filozófiai és gyakorlati szinten is támadásoknak van kitéve, terjed a politikai polarizáció, a konszenzuális politika elutasítása, a populizmus és az illiberalizmus – szólt a szerző diagnózisa (Krastev legfőbb példája a fent leírt jelenségekre ekkor a Kaczynski-testvérek Jog és Igazságosság Pártja által irányított Lengyelország volt). Krastev azonban elutasítja a közép-európai populizmus széles körben elterjedt „weimari" interpretációját. Idézi Ralf Dahrendorf megjegyzését arról, hogy „ami az egyik embernek populizmus, az a másiknak demokrácia", és Philippe Schmitter a populizmus negatívumai mellett annak jótékony hatásairól szóló meglátásait. Krastev úgy véli, a közép-európai társadalmak nem a demokrácia vagy akár általában a liberalizmus eszméje ellen lázadnak (melyeknek, ellentétben a két világháború közötti időszakkal, nincs ideológiai alternatívája), hanem a politikai átmenet időszakának *„létező liberalizmusa"* ellen. Ez a racionalista alapokon nyugvó liberalizmus – írja David Ost nyomán Krastev – saját politikai preferenciáit nem mint „jó" vagy „kívánatos", hanem mint (egyedül) „racionális" és „szükségszerű" alternatívákat prezentálta, megszüntetve a választás lehetőségét: a szavazók leválthatták a kormányt, de nem válthatták le a politikát. Így aminek tanú vagyunk, véleménye szerint nem a többségi demokrácia és a liberális konstitucionalizmus, hanem a populizmus és (az európai elitek által képviselt) liberális racionalizmus konfliktusa. Ez pedig végső soron nem a közép-európai új demokráciák „belügye": általában az európai liberális demokráciák természetének, még tágabb értelemben magának „a politikai lényegének" kérdésével függ össze.

Mint korábban láttuk, a 2008-ban kezdődött világgazdasági válság után napjainkra már valóban nemcsak a kelet-közép-európai rendszerváltó liberalizmusok hanyatlásáról – hanem a liberalizmus globális válságáról beszélhetünk.[59] Mint ugyancsak láthattuk, a diagnózis és a megoldási javaslatok egy jelentős része nem feltétlenül áll távol az elmúlt években a magyar jobboldal politikai gondolkodásában megjelent elemektől, ahogy Ivan Krastev a közép-európai „létező liberalizmus" és jobboldali populizmus konfliktusáról adott leírása is sokban megfeleltethető a magyarországi folyamatoknak. Orbán Viktor tavaly nyári felvetése az „illiberális állam" korszakának eljöveteléről mégis a nyugat-európai és tengerentúli közvélemény széles körű elutasításába ütközött.[60] Ennek oka minden valószínűség szerint

[58] Ivan Krastev: „The Strange Death of the Liberal Consensus" *Journal of Democracy* 2007/4.

[59] Vö. 4. rész, különösen: Fukuyama (2012), (2013), (2014); Manent (2014).

[60] Az amerikai sajtóban szinte példátlan módon a liberális *New York Times*, a mérsékelt *Washington Post* és a konzervatív *Wall Street Journal* egyöntetűen szerkesztőségi cikkben foglaltak állást az Orbán által mondottakkal szemben: „A Test for the European Union" *The New York Times* August 1, 2014;

az „illiberális" jelző tudatos és hangsúlyozott felvállalásában, a kivétel nélkül az európai kultúrkörön kívülről vett (azzal sok esetben legalábbis problematikus viszonyban álló) országpéldák kiválasztásában – illetve a nyugati típusú, liberális demokratikus politikai berendezkedés előbbiek által sugallt átfogó, alapvető megkérdőjelezésében keresendő. Tanulmányunk végén joggal vetődik fel a kérdés, hogy vajon helytálló-e a nemzetközi közvélemény fenti ítélete?[61]

Mindent összevetve megítélésünk szerint jelenleg még nem látható tisztán a liberalizmus elutasításának mélysége és terjedelme a miniszterelnök, illetve a kormánypárthoz közel álló véleményformálók politikai gondolkodásában. Ennek oka legalább részben az, hogy ez a viszony, úgy tűnik, az idővel, és a mindenkori politikai helyzettel változik. A jobboldali liberalizmuskritika kezdetben egyértelműen, és – véleményünk szerint – mindmáig jelentős részben a korábban Magyarországon uralkodó baloldali liberalizmus erősen pártpolitikai indíttatású elutasítását jelentette-jelenti. Ehhez kapcsolódott később a politikai mozgástér bővítésének, a különféle korlátozásoktól mentes politikai cselekvőkészség megteremtésének – és ezek ideológiai alátámasztásának igénye.[62] Az utóbbi időben, elsősorban a miniszterelnök idézett beszédeiben, mind a szóhasználat vonatkozásában, mind tartalmi szempontból kétségtelenül megjelentek olyan elemek, melyek a nyugati típusú liberalizmus egészének, vagy legalábbis túlnyomó részének elvi jellegű elutasításáról tanúskodnak. Láttuk azonban, hogy – bár talán kevésbé hangsúlyosan, de – még mindig találhatók ezekben a beszédekben olyan részletek is, amelyek a klaszszikus liberális elvek változatlan tiszteletben tartására utalnak.

Nem feltétlenül jutunk közelebb a megoldáshoz akkor sem, ha a politikai gondolkodás változásait a politikai cselekvés oldaláról próbáljuk megközelíteni – azaz az Orbán-kormány intézkedéseiből próbálunk következtetéseket levonni a mögöt-

„Hungary's 'illiberalism' should not go unchallenged" *The Washington Post* August 16, 2014; „The 'Illiberal' Idea Rises" *The Wall Street Journal* August 1, 2014. Az írásunkban korábban idézett szerzők közül Francis Fukuyama már egy megelőző alkalommal bírálta az Orbán-kormány alkotmányjogi intézkedéseit, illetve politikai gyakorlatát (Francis Fukuyama: „Do Institutions Really Matter?" *The American Interest* 2012.01.23. http://www.the-american-interest.com/2012/01/23/do-institutions-really-matter/), Fareed Zakaria pedig ugyancsak a tusnádfürdői beszéd után hasonlította az orbánizmust a putyinizmushoz (Fareed Zakaria: „The rise of Putinism" *The Washington Post* July 31, 2014). Maga Krastev egy nemrégi interjújában – miközben Angela Merkel után Európa második legbefolyásosabb politikusának nevezi Orbánt –, előző írásának némileg ellentmondva, mégis az 1920-as évekhez hasonlítja a napjainkra kialakult európai helyzetet (amikor a liberalizmus a demokrácia ellentéteként tűnt fel) és szintén Putyinhoz Orbán működését (bár az előbbit sokkal radikálisabbnak tartja; Maciej Nowicki: „The Rise of Illiberalism" *Aspen Review* 2014/3.).

[61] Természetesen nem feltétlenül normatív, hanem elsősorban leíró értelemben (azaz, megfelel-e a valóságnak?) – bár ebben az esetben a leíró és normatív aspektusok nehezen választhatók el egymástól.

[62] Az ilyen irányú igények felmerülésének talán mindmáig legjobb példája a közvetlenül az Orbán-kormány 2010-es hatalomra kerülése után kialakult politikai helyzet, amikor a kormány előbb az Európai Bizottságnál megpróbálta elérni a költségvetési hiánycél lazítását, majd amikor nem járt sikerrel, meghirdette a szektorális különadók „unortodox" gazdaságpolitikáját.

tük álló ideológiai mozgatórugókra vonatkozóan (mely megközelítést tanulmányunkban terjedelmi és tematikai okokból eddig mellőztük). Jelen könyv fejezetei számos ponton alátámasztják a kormányzás alapvetően „antiliberális" ideológiai beállítottságát: ilyen például a kormányzati hatalom központosítása és a politikai elemek előtérbe kerülése a kormányzás gyakorlatában (5. fejezet), az Alkotmánybíróság hatalmának erőteljes visszaszorítása (7. fejezet), a civil társadalommal szemben kialakított viszony (13. fejezet), és ide kapcsolódik az ország nemzetközi orientációjának részleges átértékelése is (15–16. fejezet). A politikai berendezkedés egészét meghatározó, és a kormány szándékait talán legjobban kifejező új Alaptörvény bizonyos részeiben szintén egyértelmű elmozdulást jelent az „antiliberalizmus" / „illiberalizmus" irányába (az erősen értéktelített „nemzeti hitvallás" beiktatása, a házasság intézményének konzervatív értékválasztást tükröző szabályozása, az állampolgári kötelességek hangsúlyozása), másrészt azonban azt is elmondhatjuk, hogy az Alaptörvény nem kérdőjelezi meg az európai társadalomfejlődés és államszervezés liberális alapértékeit (köztársasági államforma, egyéni jogok széles katalógusa, hatalommegosztás bizonyos szempontból bővített rendszere – lásd 4. fejezet).

Utóbbi szempont véleményünk szerint döntő jelentőségű. A liberalizmus eszmerendszerének magvát jelentő klasszikus liberális elvek teljes elvetését nagymértékben megnehezíti és egyben valószínűtlenné teszi, hogy ezek az elvek továbbra is a modern európai társadalmi-politikai berendezkedés alapját képezik. A modern európai demokrácia születésétől fogva, és lényegét tekintve „liberális" demokrácia – az „illiberális demokrácia" nyugati szemmel nézve nem minősül teljes értékű demokráciának. Egy európai demokrácia kormánya, megítélésünk szerint, lehet „antiliberális" jellegű, amennyiben a liberalizmus bizonyos irányzataival szemben határozza meg önmagát, avagy korlátozni kívánja bizonyos liberális elvek, a liberalizmus egyes sajátosságainak érvényesülését. Azonban nem lehet „illiberális", azaz nem vetheti el teljes egészében a liberalizmus klasszikus alapelveit. Az ezekkel való szakítás a nyugati kultúrkörből való *kilépéssel* (nem pusztán a más irányba való „nyitás" gondolatával) lenne egyenértékű. Erre pedig a mai Magyarországon (valamilyen európai méretű társadalmi-politikai kataklizma bekövetkeztének az esetétől eltekintve) véleményünk szerint sem a politikai akarat, sem a lehetőség nem áll fenn.

2. FEJEZET

Körösényi András – Hajdú András – Ondré Péter

POLITIKAI VEZETŐK: KORMÁNYFŐI KARRIER ÉS TELJESÍTMÉNY

Jelen fejezetben a hazai politikai vezetőknek csak azon legszűkebb körét vizsgáljuk, akik az 1990–2014 között időszakban a kormányfői pozíciót is megszerezték (lásd az 1. táblázatot). Célunk a politikai karrierjük során miniszterelnökké vált politikai vezetők tevékenységének deskriptív leírása és összehasonlítása. Az elemzésben az inkumbens időszakra koncentrálunk, noha egy-egy vonatkozásban kitérünk az azon kívül eső időszakra is.

1. A politikai vezető és a vezetés fogalma

Mit jelent a vezetés a szűkebb értelemben vett politikatudományi irodalomban? Írásunk szempontjából a két legfontosabb megközelítés a következő.[1] A hatalomközpontú, institucionalista megközelítésben a vezetés formális hatalmi pozíción alapuló *top-down* viszony a beosztottakkal, illetve állampolgárokkal szemben. Utóbbiak a hierarchikus alárendeltségük következtében engedelmeskedni kötelesek. A vezetés itt irányítást és parancsadást jelent, inkább *headship,* mint *leadership*.[2] A hatalom birtokolható, „tulajdonolható", mint valami tárgyiasított, megszerezhető és elveszíthető jószág. A politikusok célja e pozíció megszerzése, hiszen az automatikusan hatalommal jár. A behaviorista megközelítésben ezzel szemben a politikai vezetés nem egyoldalú, felülről lefelé irányuló, s a kényszerítés lehetőségét is magában rejtő, hanem kétoldalú, a kölcsönösség elemeit is magában foglaló viszony. A vezető tekintélye itt nem elsősorban formális hatalmi pozíción vagy autoritáson nyugszik – a vezető sokszor nem is rendelkezik ilyennel –, hanem informális tekintélyen, a „követni készség" kialakításának képességén. A vezetőknek

[1] Vö. Cris Shore: „Anthropology" in *The Oxford Handbook of Political Leadership*, edited by R.A.W. Rhodes and Paul t' Hart (Oxford: Oxford U.P. 2014) 178.

[2] Barbara Kellerman: *Leadership: Multidisciplinary Perspectives* (Prentice-Hall, N.J.: Englewood Cliffs 1984).

való engedelmesség ebben a felfogásban önkéntes követést jelent.[3] Vezető alatt, a behaviorista megközelítést követve azt a személyt értjük, aki egy csoport viselkedését befolyásolja anélkül, hogy feltétlenül annak formálisan is az élén állna.

Jelen munkában az összehasonlító politikatudomány deskriptív-analitikus megközelítését alkalmazzuk, így a politikai vezetésről kialakult két fenti hagyomány mindegyikére támaszkodunk. Az inkumbens, azaz a kormányzat élén álló politikai vezetőket vizsgáljuk, egyebek mellett hatalomgyakorlásuk módja szempontjából is, azaz merítünk a hatalomorientált megközelítésből. Ugyanakkor az is érdekel minket, hogy melyek e hatalmi pozíció megszerzésének és megtartásának a forrásai (pl. pártfunkciók vagy választói támogatás), és az inkumbens pozícióért versengő vagy annak megőrzésére törekvő politikai vezetők milyen eszközöket alkalmaznak politikai cselekvésük során. A politikai vezetés a hatalom megszerzésére, illetve megtartására irányul, azaz mindig *hatalomgyakorlás*.[4] Része a *hard-power* alkalmazása[5] is, különösen, ha a kormányzat vezetéséről van szó. Része a politikai vízió megfogalmazása is, továbbá közpolitikai célok megvalósítására irányul és nem, vagy nem kizárólag a hatalom öncélú fenntartására.[6] Olyan tevékenységeket is magában foglal, amelyek messze túlmutatnak a formális hatalmi eszköztáron, a nyers hatalom alkalmazásán – noha az is a részét alkotja. A vezetés még az inkumbens pozíciójában is gyakran inkább a *soft-power* eszközeinek az alkalmazását jelenti (mint például a meggyőzés, rábeszélés).[7] A továbbiakban tehát az institucionalista és a behaviorista megközelítésre egyaránt építünk. Összefoglalóan: a politikai vezetést olyan cselekvésként definiáljuk, amely felöleli a kollektív célok kitűzését, a politikai folyamatok irányítását, befolyásolását, a politikai mozgástér megszerzését és fenntartását, továbbá a támogatók mozgósítását a kitűzött célok megvalósítása érdekében.[8]

[3] Gardner szerint vezetést elsősorban a rábeszélés, a meggyőzés folyamatának kell tekintenünk. John W. Gardner: *On Leadership* (The Free Press 1990) 1. Lásd még erről: James MacGregor Burns: *Leadership* (New York: Harper–Row 1978), továbbá Jean Blondel: *Political Leadership* (London: Sage 1987).

[4] A cél/eszköz dichotómiának megfelelően analitikusan megkülönböztetjük a politikai vezetés mint cselekvés két összetevőjét: a szubsztantív célok kitűzését és elérését (közpolitika) és a vezetés lehetőségfeltételeinek vagy másképpen, a hatalomgyakorlás feltételeinek a megteremtését (kormányzóképesség).

[5] Mark Philp: *Political Conduct* (Cambridge: Harvard U.P. 2007) 171.

[6] Robert C. Tucker: *Politics as Leadership* (Columbia and London: University of Missouri Press 1995) 25–26.

[7] A hard- és soft-power megkülönböztetéséről lásd: J. Nye: *The Powers to Lead* (Oxford: Oxford University Press 2008).

[8] Lewis J. Edinger: "A Preface to Studies in Political Leadership" in Gabriel Sheffer (ed.): *Innovative Leaders in International Politics* (Albany: State University of New York Press 1993) 3–20.

1. TÁBLÁZAT. **A MINISZTERELNÖKÖK KORMÁNYAI 1990–20014**

Kormány	Időtartam	Kormányfő párttagsága	Kormány pártösszetétele	Megjegyzés
Antall	1990.05.23. – 1993.12.12.	MDF	MDF–FKGP–KDNP	Az FKGP frakciója 1992-ben két csoportra, kormánypártiakra (EKGP) és ellenzékiekre (FKGP) vált szét.
Boross	1993. 12. 21. – 1994. 07. 15.	MDF	MDF–EKGP–KDNP	Kormányfővé választása Antall halálát követően a kormánykoalíción belüli politikai döntés eredménye.
Horn	1994. 07. 15. – 1998. 07. 06.	MSZP	MSZP–SZDSZ	
Orbán 1.	1998. 07. 06. – 2002. 05. 17.	Fidesz	Fidesz–FKGP–MDF	
Medgyessy	2002. 05. 17. – 2004. 09. 29.	nincs (MSZP jelölése)	MSZP–SZDSZ	
Gyurcsány 1.	2004. 09. 29. – 2006. 06. 09.	MSZP	MSZP–SZDSZ	Kormányfővé választása Medgyessy lemondatását követően az MSZP-n belüli politikai döntés eredménye.
Gyurcsány 2.	2006. 06. 09. – 2009. 04. 14.	MSZP	MSZP–SZDSZ	2008. május 1-jétől kisebbségi kormány, az SZDSZ kilépését követően.
Bajnai	2009. 04. 14. – 2010. 05. 29.	nincs (MSZP jelölése)	MSZP	Kisebbségi kormány az SZDSZ külső támogatásával. Kormányfővé választása Gyurcsány lemondását követő parlamenten belüli politikai alku eredménye.
Orbán 2.	2010. 05. 29. – 2014. 05. 10.	Fidesz	Fidesz–KDNP	
Orbán 3.	2014. 05. 10. –	Fidesz	Fidesz–KDNP	

FORRÁS: készítették a szerzők.

2. Kormányfők a magyar politikában

A kormányfők vizsgálatában öt aspektusra fogunk kitérni. Először a kormányfők rekrutációjával és karrierútjával foglalkozunk. A kérdésünk az, hogy honnan jöttek és miként váltak első számú vezetővé a rendszerváltás utáni magyar kormányfők? Másodszor a pártvezetői arcukat próbáljuk megrajzolni, hiszen az európai politikában a kormányfők jellemzően a pártvezetők közül kerülnek ki. Itt azt kérdezzük, hogy miként uralják közvetlen hatalmi bázisukat, pártjukat, és milyen támogatást meríthetnek onnan? Harmadszor kormányfői tevékenységüket elemez-

zük. Miként uralják és működtetik a kormányzatot? Milyen erőforrást jelent az inkumbencia a politikai vezető számára? Negyedszer a választási, illetve az állampolgári támogatás dimenzióját vizsgáljuk. Hogyan alakul a politikai vezetők népszerűsége, állampolgári támogatása? Ötödször a politika perszonalizációs trendjét vázoljuk. Milyen területeken jelent meg és hogyan hatott a politikai vezetésre ez a trend? Ezt követően a nemzetközi politikatudomány egy ismert vezetőtipológiáját alkalmazva hasonlítjuk össze a magyar kormányfőket egymással, majd a szerepfelfogásuk és hatásuk alapján hasonlítjuk őket össze. Ez az öt kérdéskör, az ezt követő vezetőtipológia, majd a szerepfelfogás és hatás fejezetünk szerkezetét és a kifejtés sorrendjét is strukturálja. Végül összefoglaljuk a főbb megállapításokat és megfogalmazunk néhány konklúziót.

Karrierút[9]

A rendszerváltás utáni magyar politikai rendszer első számú vezetőivé, miként a parlamentáris országokban általában, a miniszterelnökök váltak. A kormányfők politikai arculatát és karrierútjának jellegét több tényező is meghatározza. A kormányfői karrierek és a szociokulturális háttér rövid felidézése mellett ezek közül az alábbiakban háromra térünk ki: a politikai hovatartozásra, a pártpolitikai vagy szakmai karrier szerepére, és a politikusi karrier csúcsát jelentő kormányfői megbízatás hosszára.[10]

Horn, Medgyessy és Gyurcsány beágyazottak voltak a rendszerváltás előtti pártállami rendszerbe, politikai karrierjük meghatározó eleme volt az MSZMP testületeiben, a KISZ-ben, vagy éppen a kormányzatban viselt funkció. Arculatuk azonban egymástól is jelentősen eltért: a munkáskáder Horn személyiségével, stílusával a Kádár-kor világát idézte.[11] Medgyessy inkább technokrata; a késői MSZMP reprezentánsa volt.[12] A fiatalabb generációt képviselő Gyurcsány a rendszerváltás előtt KISZ-vezetőként játszott politikai szerep után az üzleti életben, a rendszerváltást követő privatizáció során gazdagodott meg, s egy bő évtizeddel később innen tért vissza a politikába. Életútja jól példázza azt, amikor a politikai tőke gazdasági-

[9] Az alábbi pontban Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A Magyar Politikai Rendszer* című munkájára támaszkodtunk (Budapest: Osiris 2007) 110–111. A képviselőcsoportok arculatáról bővebben lásd: Ilonszki Gabriella 2006: „Konszolidáció vagy bezárkózás? A 2006-ban megválasztott képviselők jellemzői" in Karácsony Gergely (szerk.): *A 2006-os országgyűlési választások. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA 2006) 229–251.

[10] Meg kell jegyeznünk, hogy Antall, Boross, Horn és Medgyessy esetével szemben Gyurcsány, Orbán, Bajnai karrierje még nem, vagy nem feltétlenül zárult le. Elemzésünk a 2014 végéig terjedő időszakra vonatkozik.

[11] Sárközy Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012* (Budapest: Park Kiadó 2012).

[12] Rádai Eszter nagyinterjúja Medgyessy Péterrel. Ráday Eszter: *Pénzügyminiszterek reggelire* (Budapest: Beszélő–Helikon 2001).

ra váltható, majd mindebből ismét politikai versenyelőny szerezhető.[13] Bajnai Gordon, bár megfordult az 1980-as évek végi egyetemi-ifjúsági mozgalomban, a második Gyurcsány-kormányban betöltött miniszteri, majd későbbi kormányfői tisztségéért az üzleti életben másfél évtized alatt felépített sikeres karriert szakított meg, amit később, a 2014-es választási kudarcot követően, folytatott.

A jobboldal kormányfői a fentiektől eltérő háttérrel, karrierúttal rendelkeztek. Antall József polgári politikus családból származott: édesapja az 1940-es évek végétől politikai értelemben belső emigrációba kényszerült politikusgeneráció tagja volt. Antall politikamentes szakmai karrier után csak 1988-tól kezdte politikai pályáját, amely 1993-ban bekövetkezett korai haláláig tartott.[14] A kormányzati ciklus még hátralevő rövid idejére kormányfői pozícióba került Boross Péter szintén a hagyományos két világháború közötti, keresztény középosztályból származott. A vidéki, kispolgári hátterű Orbán Viktor a rendszerváltás legfiatalabb, az egyetemi évek után azonnal politikai pályára lépő politikusgenerációjának tagja. Orbán az antikommunizmus és a nemzeti szuverenitás visszaszerzésének Antallnál radikálisabb, kevésbé kompromisszumokra hajló képviselője volt. Politikai szocializációjában a rendszerváltás idején és azt követő politikai életben töltött évek voltak a meghatározóak.[15]

A kormányfők politikai karrierútjához három megjegyzésünk van. Először is láthattuk, hogy a kormányfői karrierút szinte annyiféle, ahányan vannak. Mégis, a bal- és jobboldali vezetők életútjában láthattunk különbségeket (lásd 2. táblázatot). Másodszor, a miniszterelnökké válás szelekciós szűrői tekintetében két fontos vonást is észrevehetünk. Az egyik, hogy a nyugat-európai demokráciákhoz képest Magyarországon meglepően rövid politikai előélet és tapasztalatszerzés után kormányfővé lehetett válni, és nemcsak a rendszerváltást követő első évtizedben, de az ezredfordulót követően is. Míg például a német vagy brit politikában a legsikeresebb politikai vezetők csak több évtizedes pártpolitikai, képviselői vagy/és kormányzati politikai tapasztalattal a hátuk mögött ülhettek bele a kormányfői székbe,[16] a magyar kormányfők alig „szagoltak puskaport", és máris az ország élére kerültek. A másik jellegzetes vonás, hogy a szocialista párt – a parlamenti és pártpolitikai karrierúthoz képest – Medgyessy, Gyurcsány és Bajnai esetében egyenesen *outsider*ből csinál miniszterelnök-jelöltet, majd kormányfőt: egyikük sem volt

[13] Csizmadia Ervin: „Politikai vezetők és politikai környezet II." *Politikatudományi Szemle*, 2006/4. 23., továbbá Debreczeni József: *Az új miniszterelnök* (Budapest: Osiris 2006).

[14] Antall Józsefről bővebben lásd: Debreczeni József: *A miniszterelnök. Antall József és a rendszerváltozás* (Budapest: Osiris 1998); Osskó Judit*: Antall József – Kései memoár* (Budapest: Corvina Kiadó 2013).

[15] Orbán Viktor politikai karrierjéről lásd Debreczeni József: *Orbán Viktor* (Budapest: Osiris 2002); Igor Janke: *Hajrá magyarok! Az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével* (Göd: Rézbong Kiadó 2013).

[16] Konrad Adenauer 43, Willy Brandt 39, Helmut Schmidt 28, Helmut Kohl 21, Angela Merkel pedig 16 éves aktív politikai tapasztalattal rendelkezett, amikor kancellárrá vált. Angliában Churchill 40, Margaret Thatcher 29, Tony Blair 22 éves aktív politizálás után vált kormányfővé. Lásd erről: Bruck Gábor – Vági Zoltán: „Milyen a jó miniszterelnök? II. rész" *Népszabadság*, 2009. június 1. http://www.nol.hu

2. TÁBLÁZAT. **KARRIERÚT MINISZTERELNÖKSÉG ELŐTT**

Kormányfő	Párt-támogatás	Életkor	Párttag	Párt-tisztség	Képviselő	Származás	Politikai tőke	Karrierút
Antall József 1990. 05. 23. – 1993. 12. 12.	MDF	58	igen	pártelnök 1989–	igen 1990-	keresztény középosztály	családi örökség '56-os múlt NEKA-tárgyalások	1990 előtt: bölcsész, múzeumigazgató, pártonkívüli
Boross Péter 1993. 12. 21. – 1994. 07. 15.	MDF	65	igen	párt alelnöke 1992–	nem	keresztény alsó-közép-osztály	Antall személyes barátsága '56-os múlt	1990 előtt: középvezető, pártonkívüli 1990 után: tárca nélküli miniszter (1990), belügyminiszter (1990–1993)
Horn Gyula 1994. 07. 15. – 1998. 07. 06.	MSZP	62	igen	pártelnök 1990–	igen 1990-	budapesti munkáscsa-lád	pártállami és külügyi karrier	1990 előtt: Szovjetunióban folytatott tanulmányok, karhatalmista tevékenység 1956-ban, pártfunkcionári-usi karrier, külügyminiszter (1989–1990) 1990 után: parlamenti képviselő (1990–2010), pártelnök (1990–1998)
Orbán Viktor 1998. 07. 06. – 2002. 05. 17. 2010. 05. 29. –	Fidesz	35	igen	pártelnök 1993– 2000, 2003–	igen 1990-	vidéki kispolgári család	pártalapítás Nagy Imre újratemetése NEKA-tárgyalások	1990 előtt: Bibó szakkollégium, pártonkívüli, a rendszerváltás egyik vezéralakja 1990 után: parlamenti képviselő, frakcióvezető (1990–1993), pártelnök (1993–)
Medgyessy Péter 2002. 05. 27. – 2004. 09. 29.	MSZP	60	nem	nincs	nem	erdélyi református középosztály	pártállami karrier (KISZ, MSZMP, pénzügyminisztéri-um)	1990 előtt: párttag, titkosszolgálati ügynök, minisztériumi karrier, pénzügyminiszter (1986–1987), miniszterelnök-helyettes (1987–1990) 1990 után: üzleti tevékenység a magán- és az állami szektorban (MFB, 1994–1996), pénzügyminiszter (1996–1998)
Gyurcsány Ferenc 2004. 09. 29. – 2009. 04. 14.	MSZP	43	igen	megyei pártelnök 2004–	nem	vidéki munkáscsa-lád	KISZ-es múlt családi kapcsolatok	1990 előtt: KISZ-vezető 1990 után: üzleti élet, Medgyessy 2002-es kampány-csapata, gyermek- ifjúsági és sportminiszter (2003–2004)
Bajnai Gordon 2009. 04. 14. – 2010. 05. 29.	MSZP	41	nem	nincs	nem	vidéki pártállami középosztály	üzleti élet, személyes kapcsolatok	1990 előtt: egyetemi ifjúsági szervezetek 1990 után: üzleti élet, fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos (NFÜ vezetője 2006–2007), önkormányzati és területfejlesztési miniszter (2007–2008), fejlesztési és gazdasági miniszter (2008–2009)

FORRÁS: Körösényi et al. 2003, 381. felhasználásával készítették a szerzők.

parlamenti képviselő, amikor miniszterelnök-jelöltté váltak, és csak Gyurcsány lépett be a szocialista pártba és próbált ott is politikai hátteret biztosítani magának (lásd a 2. táblázatot).

Végül, az 1. táblázatban láthattuk a különbségeket abban, hogy kit hányszor választanak miniszterelnökké, illetve milyen hosszú ideig tölti be a kormányfői tisztséget. A legsikeresebb Orbán, aki több szempontból is kiemelkedik a kormányfők közül: 1990-óta folyamatosan parlamenti képviselő, két választási vereség után is vissza tudott térni, összesen háromszor nyert választást és kormányfői pozícióját meg tudta őrizni – jelenleg harmadszor miniszterelnök. Ezzel szemben Boross és Bajnai csak rövid, töredék ciklusban töltötték be a tisztséget, ráadásul mindketten pártok közti, illetve a kormányfőt adó párton belüli erőcsoportok közötti megegyezés, és nem parlamenti választás következtében. Bajnai a 2014-es választásokon új pártot alapítva megpróbált visszatérni a politikába, sikertelenül. Horn egyciklusú kormányfő, míg Antall halála miatt nem tudta kitölteni mandátumát. Orbán mellett Gyurcsány volt a másik politikus, aki kormányfőként választásokat tudott nyerni és így megőrizni kormányfői posztját. Mivel azonban töredékmandátummal indult, majd a második ciklus vége előtt lemondásra kényszerült, így összesen mintegy négy és fél évig volt kormányfő. Ezt követően azonban új pártot alapított, és 2014-15 fordulóján is részese a belpolitikai folyamatok alakításának.

Párttámogatás, párton belüli erőviszonyok

Stabil politikai hátország nélkül egyetlen politikus sem tud hosszú időn keresztül vezető pozíciót betölteni, politikai elképzeléseit megvalósítani, ellenfeleivel sikeresen megküzdeni. A kormányfői hatalom ereje parlamentáris rendszerekben nem kis mértékben attól függ, hogy a miniszterelnök mennyire tudhatja maga mögött pártját. A valódi politikai korlátot ugyanis nem az ellenzék, hanem elsősorban a saját pártján belüli riválisa vagy/és a koalíciós partner jelenti számára. A magyar közjogi struktúrában a kétharmados törvények miatt az ellenzék a szokásosnál erősebb cselekvési korlátot jelenthet, ugyanakkor a konstruktív bizalmatlansági indítvány következtében az ellenzék aligha veszélyeztetheti a kormány stabilitását: kormányfőt csak a kormánypártok képviselői képesek megbuktatni.

Már az 1990-es évek hazai politikatörténete is azt mutatta, hogy a parlamenten kívüli pártszervezet és pártvezetés, valamint a parlamenti frakció közti összhang súlyos megbomlása pártszakadáshoz vezethet (lásd az FKGP és a KDNP példáját). A sikeres kormányzás és a kormányfő stabil politikai helyzetének kulcsa az, hogy a kormány mellett bírja a (kormány)párt és a parlamenti frakció támogatását is, és a három szereplő között képes legyen politikai összhangot teremteni. A kormányfők számára ez a feladat kulcsfontosságúnak bizonyult. Mindebben a legnagyobb kudarcot Medgyessy Péter szenvedte el, de alkalmanként Antall Józsefnek is komoly

nehézségei voltak (lásd például a MIÉP kiválását az MDF-ből). A legsikeresebb Orbán Viktor volt, aki 2014-ben már két évtizede a Fidesz belső riválisnélküli vezetője, aki a pártot és a parlamenti képviselőcsoportot egyaránt képes volt kontrollálni.

Az MSZP heterogenitása, az erőcentrumok közötti rivalizálás és együttműködés sajátos dinamikája olyan kihívást jelentett a baloldali miniszterelnökök számára, amit igazán csak Horn Gyula tudott sikeresen kezelni. Bár Medgyessy Péter sok személyes szállal kötődött a szocialistákhoz, mivel nem volt biztos hátországa a pártban, a 2004 nyarán eszkalálódó koalíciós és párton belüli konfliktusok a távozásához vezettek. Gyurcsány Ferenc viszont a kezdeti egyensúlyozásról szóló időszak után a régi vezetőkkel nyíltan konfrontálódott. Mégsem tudta átalakítani a szocialista pártban korábban kialakult erőviszonyokat – így végül maga is egyike lett a rivalizáló szereplőknek.[17] A 2006-os tavaszi választási győzelem után azonban a költségvetési problémák, továbbá az őszi, utcai erőszakba torkolló események, és a mindezek következtében egyre rosszabb közvélemény-kutatási adatok, majd a közpolitikai célkitűzések terén 2007–2008-ban elszenvedett kudarcai (pl. egészségügy, felsőoktatás) kiélezték a párton belüli konfliktusokat. Az MSZP „elszakadt" saját szavazóitól,[18] ami Gyurcsány 2009-es bukásához és a szocialisták vereségéhez vezetett.[19]

A rendszerváltás utáni kormányfők közül Orbán Viktornak adódott a legkevesebb konfliktusa saját képviselőivel. A Fidesz-frakcióban 1993 után soha nem jött létre komoly ellentábor a párt vezetőjével szemben. A liberálisok kiszorulása után a Fideszt sokáig egy generációs alapon szerveződő, összeszokott, baráti kötelékek által is megerősített szűk csoport vezette, amely számos konfliktus ellenére is sokáig megtartotta egységét,[20] és amelyből a kezdetektől kiemelkedett Orbán Viktor. Egyre inkább Orbán politikai céljai és döntései alakították az erősen centralizált párt profilját, működési mechanizmusát.[21] Bár a csoporton belüli erőviszonyok az elmúlt 25 év során átalakultak, és a pártvezetés személyi összetétele is változott, egy dolog változatlan maradt: Orbán Viktor dominanciája. Az egyszemélyi vezetés alatt álló párt 1993-at követően annak ellenére sem élt át egyetlen szakadást sem, hogy több alkalommal is – így elsősorban a 2002-es és a 2006-os választási veresé-

[17] Lakner Zoltán: *Utak és útvesztők – Az MSZP húsz éve* (Budapest: Napvilág Kiadó 2011).

[18] Az MSZP szavazótáborának hagyományosan a szociális biztonság, a pragmatizmus, a konfliktuskerülés és az ideológiai semlegesség jelentette a fő hívószavakat. A Gyurcsány-kormány viszont éppen ezeken a területeken nem tudott 2006 után olyan teljesítményt nyújtani, ami megfelelt volna a szocialista szavazók várakozásainak.

[19] Beck László – Bíró Nagy András – Róna Dániel: „Szabadesésben. Az MSZP 2006–2010 közötti népszerűségvesztésének politikai napirendi magyarázatai" in Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Márton (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon* (Budapest: DKMKA 2011) 193–216.; Tóth Csaba: „A márkajellemzők szerepe az MSZP összeomlásában" in Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Márton (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon* (Budapest: DKMKA 2011) 167–189.

[20] Bozóki András – Javorniczky István – Stumpf István: *Magyar politikusok arcképcsarnoka* (Budapest: Századvég 1998); Sárközy Tamás: *Kétharmados túlkormányzás* (Budapest: Park Kiadó 2014).

[21] Enyedi Zsolt: „A voluntarizmus tere. A pártok szerepe a törésvonalak kialakulásában." *Századvég*, Új Folyam, 33. szám, 2004. 5–26.

get követően – nehéz helyzetbe került. Orbán azonban meggátolta, hogy a belső politikai és személyi ellentétek szétfeszítsék a párt egységét, és a krízishelyzetekből pedig mindig megerősödve került ki.

Antall és Horn esete, valamint Boross Péter miniszterelnökké választásának körülményei azt mutatták, hogy a pártfunkció, mindenekelőtt a pártelnöki tisztség olyan erőforrást jelent, amely különleges hangsúllyal bír a kormányfői szék elnyerése és megtartása szempontjából.[22] Az ezredfordulót követően azonban az új miniszterelnökök esetében ezzel a megállapítással ellentétes folyamatokat lehetett megfigyelni. Orbán Viktor két évvel első megválasztását követően, 2000-ben lemondott a pártelnökségről, ez azonban inkább megkérdőjelezhetetlen vezető szerepének demonstrálása volt. Medgyessy, Gyurcsány vagy Bajnai ezzel szemben eleve nem birtokolt pártelnöki posztot. Medgyessyt a szocialista vezetés párton kívülről kérte fel a miniszterelnök-jelöltségre, Gyurcsány meg éppenséggel a pártvezetés ellenére vált 2004-ben miniszterelnök-jelöltté, majd kormányfővé. Gyurcsány – Boross Péter példáját követve – a kormányzati tisztséget használta fel arra, hogy egyre jelentősebb befolyást szerezzen pártjában. Így 2007-ben a miniszterelnöki mellé a pártelnöki széket is megszerezte, azonban ez a „kettős hatalom" sem tudta elhárítani 2009-es bukását. Bajnai Gordon 2009-es kormányra kerülése pedig már a szocialisták 2006–2010 közötti meggyengülésének utolsó fázisára esett, amikor a párt fajsúlyos politikusai nem ambicionálták a kormányfői tisztséget, hanem inkább kivártak.

A kormányzat működtetése

A magyar miniszterelnök pozícióját a parlamentarizmus tradicionális felállásához képest már a rendszerváltáskor kialakított alkotmányos alapszerkezet kiemelte. Ez a kiemelt közjogi 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.

Noha minden kormányfő a saját céljaihoz és lehetőségeihez igyekezett igazítani a kormányzati irányítás intézményrendszerét, az Antall-kormány idején kialakított struktúra közjogi szinten egészen a 2000-es évek közepéig fő vonásaiban változatlan maradt. A kormányzat működtetésének elveiben és eszközrendszerében Orbán első és második, továbbá Gyurcsány második miniszterelnöksége hozott a minisztériumi struktúra szokásos átszervezésénél komolyabb, az erős centralizáció irányába mutató változást. Gyurcsány az ún. politikai kormányzás bevezetésé-

[22] Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A Magyar Politikai Rendszer* (Budapest: Osiris 2003) 387–391.

vel formálisan is túllépett a közigazgatás politikai és szakmai irányításának elválasztásán.[23] Orbán első kormánya idején a Miniszterelnöki Hivatal kiemelésével, második kormánya idején pedig a csúcsminisztériumok létrehozásával és a kormány hierarchizálásával (miniszterelnök-helyettesi poszt létrehozása) formálisan is „prezidencializálta" a kormányt.[24] Hozzájárult ehhez az is, különösen az első kormánya idején, hogy a kulcsminisztériumok (belügy-, külügy-, pénzügy-, gazdasági és a MEH) élére olyan politikai háttér nélküli politikusokat nevezett ki, akik csak tőle, mint miniszterelnöktől függtek.

A miniszterelnök kormányon belüli hatalmának és a kormánypárttal, illetve pártokkal szembeni nagyobb autonómiája kialakításának 1990-től kezdődően egyaránt fontos eszköze volt a kormányfő patronázshatalma és személyzeti politikája. A hagyományos parlamentarizmus és a pártkormányzat rendszerében a kormányt a kormánypártok vezető politikusai alkotják, ami biztosítja a kormány és a parlamenti többség közti politikai egység megteremtését is. Ugyanakkor ez a konstrukció a kormányfői hatalom korlátja is egyben, hiszen a kormánytagok vezető pártpolitikusok, akik 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 klasszikus pártkormány volt (lásd a 3. táblázatot). Orbán 1998-ban, Gyurcsány 2006-ban, továbbá Bajnai (és kisebb mértékben Medgyessy Péter) viszont előszeretettel nevezett ki miniszteri pozíciókba párttagsággal és képviselői mandátummal nem bíró szakembereket, mármár „szakértő" jelleget adva kormányának. A miniszterek kiválasztásának ez a módja megfelelt ugyan a hazai politikai közvéleményben uralkodó szakértő kormányzás mítoszának, és a Bajnai-kormányt többé-kevésbé szakértő kormánynak tekinthetjük,[25] azonban a „civil" miniszterek kinevezése Gyurcsány és Orbán ese-

[23] Gallai Sándor – Lánczi Tamás 2006: „Személyre szabott kormányzás. A második Gyurcsány-kormány anatómiája." in Karácsony Gergely (szerk.): *A 2006-os országgyűlési választások. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA 2006) 292–334.

[24] A folyamatot jól leírja Müller György 2011-es könyve, vagy a Gallai–Molnár szerzőpáros könyvfejezete. Lásd: Müller György: *Magyar kormányzati viszonyok* (Budapest: Dialog Campus 2011); Gallai Sándor – Molnár Balázs: „Átalakítás alatt zavartalanul?" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó 2012) 184–213. A prezidencializáció fogalmáról lásd: Thomas Poguntke – Paul Webb (eds.): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford U.P. 2005). A prezidencializáció hazai folyamatáról lásd: Körösény András: „Parlamentáris vagy 'elnöki' kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából" *Századvég*, Új folyam, 20. szám, 2001. 3–38.; Körösényi András: „Gyurcsány-vezér" in Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2006*. (Budapest: DKMKA 2006) 141–149.

[25] Szakértő kormánynak azt a kabinetet tartjuk, amelyet nem pártpolitikus vagy parlamenti képviselő vezet, és tagjainak jelentős része sem pártpolitikus, hanem a portfóliójának vagy kormányfő esetén az adott rendkívüli feladatnak megfelelő szakember. A szakértő kormány általában valamilyen rendkívüli helyzetben jön létre, rendkívüli, de politikailag és időben is korlátozott felhatalmazással bír. Gyakran összpárti, de legalábbis a többséginél szélesebb parlamenti támogatás áll mögötte. A szakértő kormányt

tében inkább az egyszemélyi miniszterelnöki hatalom növelésének az eszköze volt. A „civil" miniszterek ugyanis nem rendelkeztek parlamenti háttérrel, illetve a kormánypárton belüli saját politikai bázissal, s ezért nemcsak alkotmányjogi, de politikai értelemben is kizárólag a kormányfőtől függtek. Ugyanezen okokból volt gyenge a politikai háttere magának Medgyessy és Bajnai kormányfőnek is, mivel ők saját parlamenti és pártháttér nélkül kerültek a kormányfői posztra. Orbán és Gyurcsány miniszterelnöksége idején a pártkormányzatot felváltotta a prezidencializált kormányzás.

3. TÁBLÁZAT. **A MINISZTEREK KÉPVISELŐI MANDÁTUMA ÉS PÁRTTAGSÁGA AZ EGYES KORMÁNYOKBAN** (A KORMÁNYOK „ÁTPOLITIZÁLTSÁGÁNAK" MÉRTÉKE)

	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány (első)	Medgyessy-kormány	Gyurcsány-kormány (első)	Gyurcsány-kormány (második)	Bajnai-kormány	Orbán-kormány (második)	Orbán-kormány (harmadik)
Kormánytagok száma	18	18	14	17	16	18	15	16	10	11
Ebből képviselő	12	11	14	9	11	11	8	7	6	9
%	67	61	100	53	69	61	53	44	60	82
Ebből párttag	14	15	12	9	10	13	9	8	7	9
%	78	83	85	53	62,5	72	60	50	70	82

FORRÁS: Körösényi et al. 2007, 112, valamint napisajtó, a parlament (www.mkogy.hu) és a Miniszterelnöki Hivatal (www.meh.hu) honlapja.

MEGJEGYZÉSEK: 1. A táblázat a kormányok megalakulásakor fennálló összetétele alapján készült; 2. kormánytagnak a miniszterelnököt, a minisztereket, valamint a tárca nélküli minisztereket tekintjük; 3. a második Gyurcsány-kormánynál kormánytagnak számoltuk a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és az Államreform-bizottság vezetőjét is.

Orbán második kormányának megalakításakor még felfedezhető volt az 1998-ban alkalmazott személyzeti politika szakminisztereket preferáló vonása, de csak átmenetileg. A 2010–2014 között a ciklus második felére fokozatosan pártpolitikusok kerültek többségbe a miniszteri és államtitkári tisztségekben, a kormányzati döntések logikáját pedig egyértelműen a szavazatmaximalizálás célja határozta meg.[26]

felállító, támogató pártpolitikusok hosszabb távú hatalmi ambíciójuk érdekében átmenetileg lemondanak a hatalmi pozíciókról, hogy megszabaduljanak a kormányzással járó politikai felelősségtől. A szakértő kormány felhatalmazása általában a „normál állapot" helyreállítására terjed ki. A Bajnai-kormány e feltételek többségének megfelelt, de nem rendelkezett összpárti támogatással (az ellenzék előre hozott választásokat követelt), így legfeljebb „gyenge" értelemben tekinthetjük szakértő kormánynak.

[26] Ilonszki Gabriella – Ványi Éva: „Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon. 1990–2010" *Politikatudományi Szemle* 2011/3. 7–36.

A hipercentralizált Fideszben[27] azonban a párton belüli és a kormányzati pozíciókat is egy személyben Orbán kontrollálta, így – az MSZP-vel ellentétben – a „pártkormányzat" nem jelentett komoly politika korlátot a miniszterelnök számára.[28] A harmadik Orbán-kormány megalakulásakor már nem következett be „visszarendeződés", a miniszterek körében nagyarányú többséget alkottak a párttag és képviselő miniszterek (lásd 3. táblázat). Miközben papíron a második Orbán-kormány visszatért Gyurcsány „politikai kormányzása" előtti, a politikai és közigazgatási pozíciókat elválasztó antalli modellhez, a kormányzat közigazgatási apparátusának átpolitizálása a gyakorlatban 2010-től kezdődően ment a legmesszebb. Orbán kormánya megalakításakor az államtitkárok és helyettes államtitkárok mindegyikét kivétel nélkül lecserélte.[29]

Meg kell jegyeznünk, hogy Gyurcsány kormányfő személyzeti politikájában is fontos szerepet játszott ez a fentebb vázolt, a politikai partonázshatalomban rejlő játéktér. A 2006-os kormányalakítás során szerepet kaptak olyanok is, akik nem tartoztak az MSZP meghatározó erőcsoportjaihoz, viszont Gyurcsány sosem tudta elválasztani kormányait a szocialisták befolyásos erőcsoportjaitól.[30] Az Orbán- és Gyurcsány-kormányok között további hasonlóságot jelent, hogy hivatali idejük alatt az amerikai és nyugat-európai trendekhez igazodva a magyar politikában is hangsúlyos, a politikaformáló személyek legszűkebb körévé vált néhány politikai tanácsadó, *spindoctor*. A kizárólag a miniszterelnöknek dolgozó, és kizárólag a kormányfő sikerét szem előtt tartó tanácsadók növelik a kormányfő függetlenségét pártjától és a kormányzati apparátustól. Ezt a hatást – ami a prezidencializálódás egyik vonása – tovább erősíti a bizalmi politikai-stratégiai munkának a kormányzati apparátusból *think-tank* intézményekbe történő „kiszervezése", ami a 2000-es évek közepén kezdődött el, de a második Orbán-kormány idején is nagy szerepet kapott.[31] Miniszterelnökként Gyurcsány, a több ponton felfedezhető hasonlóság ellenére, soha nem jutott akkora mozgástérhez, mint Orbán. A párton belüli markánsabb és jóval bonyolultabb hálózatot alkotó érdekcsoportok mellett – a korábbi szocialista kormányokhoz hasonlóan – az SZDSZ mint koalíciós partner is korlátozta hatalmát.

A kormányfői poszt a patronázshatalmon túlmenően is fontos hatalmi erőforrás pártpolitikai értelemben is, így a párton belüli erőviszonyok átalakítására és a

[27] Erről bővebben a 11. fejezetben olvashat.

[28] Orbán abban is személyesen döntött,hogy az egyes választókerületekben ki induljon a Fidesz színeiben. Janke 283.

[29] Lásd a 3. fejezet 4. táblázatát.

[30] Gyurcsány második kormányában tisztséget kapott az MSZP legbefolyásosabb politikusainak jelentős része is (pl.: Hiller István, Kiss Péter, Szekeres Imre). A második Gyurcsány-kormányról bővebben lásd: Gallai–Lánczi (2006).

[31] „Milliárdokat szórtak el tanácsadókra Gyurcsányék és Bajnaiék is" hvg.hu 2012. nov. 30. www.hvg.hu; M. László Ferenc: „Surranópályán nőtt milliárdos üzletté a Fidesz-közeli agytröszt" hvg.hu 2012. dec. 3. www.hvg.hu.

politikai riválisok gyengítésére. Orbán első kormánya idején a kormányfői hatalmi erőforrásokat kihasználva volt képes: 1. riválisainak kiszorítására (Torgyán József); 2. a jobboldalon belüli párterőviszonyoknak a Fidesz javára történő átalakítására (a koalíciós partnerek szavazóit a ciklus végére a Fidesz elszívta); és 3. a jobboldal egészének a politikai vezetőjévé válnia. A párton belüli ranglétrát megkerülve kormányfővé avanzsált Gyurcsány pedig már kormányfőként, a 2006-os választási győzelmét követően szerezhette meg a szocialista párt elnöki tisztségét is. Ugyanakkor, a kormányfői posztról történő 2009-es lemondása után, kormányfői hatalom nélkül, már nem sikerült megtartania a pártelnöki pozícióját – ami aláhúzza – a párton belüli karrier és a stabil párthátter hiányát.

Állampolgári támogatás, vezetők népszerűsége

A politikusok vezetési tőkéjének[32] egyik fontos eleme az össztársadalmi megítélés. A társadalmi megítélés legjobb indikátorainak a személyes rokonszenvindexet, bizalmi indexet vagy népszerűséget tekintjük. A népszerűség szoros kapcsolatban áll más, szintén a vezetői tőke körében értelmezhető körülményekkel; így a politikai vízió-alkotással, a napirend-meghatározó és kommunikációs képességgel, a parlamenti és kormányzati teljesítmény percepciójával, szakpolitikai teljesítménnyel. A népszerűség hatással lehet a vezető párton belüli helyzetére, sőt a választások révén megszerezhető köztisztségek elnyerésére is. A népszerűség a demokratikus politika egyik „megújuló erőforrása". Mind nemzetközileg, mind Magyarországon találunk példákat egy politikus megítélésének hullámzó változására, melynek hátterében a *politics*- és *policy*-dimenzióban elért sikerek és elszenvedett kudarcok állnak. A pillanatnyi népszerűség persze önmagában kevés az eredményes politikusi karrierhez. Ugyanakkor e nélkül jelentős, illetve tartós sikereket nem lehet elérni a politikában, akár helyi, választókerületi vagy országos szintről van szó.

Érdemes hát röviden áttekintenünk a hazai miniszterelnökök támogatottságának alakulását. Munkánkhoz a Szonda Ipsos adatait használjuk fel, amely a rendszerváltás óta rendszeresen mérte 1000–1500 fős mintán a vezető magyar politikusok megítélését, a kilencvenes évek derekától pedig havi jelentésekben publikálta a népszerűségi adatokat.[33] Az 1990–2014 közti kormányfők népszerűségindexét az 1. és 2. ábra mutatja. Az ábrán kirajzolódó népszerűségi mintázatok fontosabb jellegzetességei a következők.

[32] Mark Bennister – Paul 't Hart – Ben Worthy: „Assessing the Authority of Political Office-Holders: The Leadership Capital Index", *West European Politics* 2014 DOI: 10.1080/01402382.2014.954778.

[33] Az adatok a *Magyarország Politikai Évkönyve* sorozatban (Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Alapítvány, 1990–2011) megjelent írásokból, illetve az Ipsos Zrt. honlapján közzétett havi jelentésekből származnak (http://ipsos.hu/hu/partpref).

1. Az első, hogy a kormányfők népszerűsége tisztségük betöltése alatt általában csökkent. Ez alól csak a töredékciklusban hivatalt viselő kormányfők között van kivétel. Gyurcsány népszerűsége első töredékciklusában egy százalékponttal nőtt, Bajnaié változatlan maradt (lásd a 4. táblázatot).

2. A második, hogy e csökkenés jelentős – így Antall, Horn, Gyurcsány második kormányfősége idején –, akár 20-30 százalékpontos mértékű. Ennél lényegesen kisebb népszerűségvesztést csak Medgyessy és második kormánya idején Orbán szenvedett el.

3. A harmadik, hogy a népszerűségi index dinamikája az inkumbens pozícióban is igen eltérő lehet. Antall, továbbá Gyurcsány másodszori miniszterelnöksége idején történt népszerűségvesztése folyamatos volt. Horn vagy Orbán ugyanakkor egy nagyobb esést követő mélyponthoz képest lényegesen javítani tudott népszerűségén a ciklus végére.

4. Láthatjuk azt is, hogy a népszerűség növekedése, ha csak átmeneti is, döntő lehet az inkumbens poszt megszerzése szempontjából, ha ezt sikerül a választások idejére „időzíteni". A választások révén kormányfővé vált politikusok mind népszerűbbek fő riválisuknál.

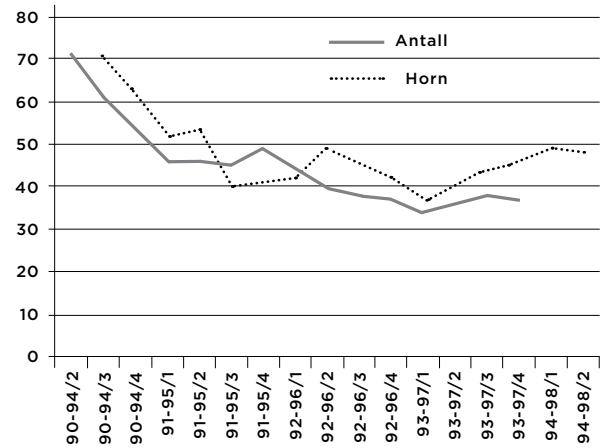
5. A népszerűség azonban sem nem szükséges, sem nem elégséges feltétele az inkumbenciának. Egyrészt ugyanis, a népszerűség megőrzése nem elegendő a poszt megőrzéséhez, mint Medgyessy esete mutatta. Másrészt, az inkumbencia elnyerése relatív vagy abszolút értelemben vett alacsony népszerűség mellett is lehetséges, mint Bajnai esete mutatta. De a ciklus közben kormányfővé vált Boross vagy Gyurcsány sem rendelkezett kiugró állampolgári népszerűséggel. Parlamenten belüli kormányfő-szelekció esetében az állampolgári népszerűség irreleváns szempont.

6. Az 1990–2014 közti negyedszázados időszak általános trendje a politikusi rokonszenvindexek hanyatlása. Antall és Horn népszerűségi indexe még 70 százalék körüli, míg egy-másfél évtizeddel később Gyurcsány és Orbán már mintegy 20 százalékponttal alacsonyabb indexszel rendelkeznek kormányzásuk kezdetén.

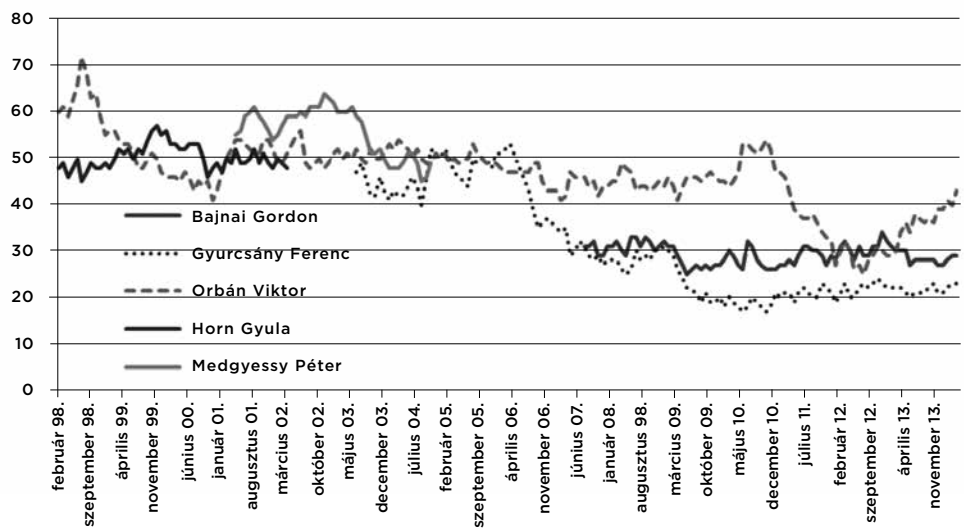
7. Az állampolgári támogatás tartóssága is igen eltérő. Míg Orbán háromszor is parlamenti választási győzelem eredményeként vált miniszterelnökké, a többi kormányfő választások révén legfeljebb egyszer került a miniszterelnöki székbe. Gyurcsány emellett még 2004-ben, Boross 1993-ban és Bajnai pedig 2009-ben ciklus közben parlamenti, illetve párton belüli döntés következtében vált kormányfővé (lásd az 1. táblázatot).

Régi elemzői megfigyelés, hogy népszerűséget szerezni ellenzéki pozícióból könnyebb, míg a kormányzati felelősség koptatja a népszerűséget. A szakirodalom szerint, míg a vezetői vagy politikai tőkét egy egész politikai karrier alatt lehet megszerezni, felhalmozni, addig miniszterelnökként gyorsan el lehet „költeni", „fogyasztani". A tisztség betöltése önmagában még a vezetői tőke gyarapítását, konzerválását is szolgálhatja. Ami általában inkább fogyasztja, mintsem gyarapítja a tőkét, az a po-

1. ÁBRA. **ANTALL ÉS HORN KORMÁNYFŐ SZIMPÁTIAINDEXÉNEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA**



FORRÁS: Magyarország Politikai Évkönyve sorozat (Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Alapítvány)



2. ÁBRA. **KORMÁNYFŐK SZIMPÁTIAINDEXE 1998–2013 KÖZÖTT**

FORRÁS: Ipsos Zrt. adatközlése, http://ipsos.hu/hu/partpref.

litikai vezetés:[34] a választóknak a kellemetlen „realitásokkal" való szembesítése, a szükséges, de népszerűtlen döntések meghozatala, a vezetői vízió megvalósítása. Az ígéretek és teljesítés kontrasztja is koptatja a vezetők népszerűségét – amit csak kevés inkumbensnek sikerül később kompenzálni. A politikai vezetés kockázatos tevékenység.[35]

[34] Lásd az 1. és 2. ábrát, továbbá az 4. táblázatot.

[35] Bennister et al. (2014).

A politika perszonalizációja

A kormányfők szerepét különösen kiemelte, hogy az elmúlt két évtizedben a magyar politika, a nemzetközi tendenciákhoz hasonlóan növekvő mértékben perszonalizálódott. Az egyének mint politikai cselekvők, fontosabbá váltak a párttal és kollektív identitásokkal szemben.[36] Ezt a folyamatot az is elősegítette, hogy a rendszerváltást követően – a nyugat-európai régi demokráciákhoz képest – kisebb volt a pártszervezetek szerepe és nyitottabb volt a politikai piac.

A perszonalizálódás trendje négy területen is megfigyelhető volt, és ez hatással volt a politikai vezetésre. Az első a politika általános mediatizálódása. Az elektronikus média szerepe a rendszerváltás időszakától kezdve erős, hiszen az 1990-es első szabad választásokat követően a parlamenti ülésekről egyenes tv-közvetítések voltak, és előbb rendeztek miniszterelnök-jelöltek közti amerikai stílusú tv-vitát, mint Nagy-Britanniában. Az 1998–2006 között minden választási kampányban megtartott tv-vita kiemelte a rivalizáló jobb- és baloldali pártvezér személyét, és a vita kimenetele hatást gyakorolt a választások eredményére. Orbán Viktor az 1998-as, Horn Gyulával szembeni tv-vitát megnyerte, míg 2002-ben Medgyessy Péterrel, 2006-ban pedig Gyurcsány Ferenccel szemben elveszítette – éppúgy, mint a vitákat követő választásokat. (Ezt követően több tv-vitán nem vett részt.)[37]

A perszonalizálódás második területe a kormányfőjelöltet középpontba állító választási kampány és az ennek megfelelő, kormányfőjelölt-centrikus szavazói viselkedés kialakulása volt.[38] Bár a politikai vezetők személye feltehetően már az 1990-es évektől kezdődően hatással volt a szavazói viselkedésre, az 1998-as választásoktól kezdődően alakult ki, hogy a miniszterelnök-jelöltek kampányát külön erre a célra szerződtetett média-tanácsadók és PR-cégek szervezték. E stábok célja már nem elsősorban a párt választási üzenetének a célba juttatása volt, hanem a kormányfőjelölt győzelméhez szükséges, megfelelő személyes imázs kialakítása.[39] A médiaüzenet és az *imázsformálás* gyakran fontosabbá vált, mint a tartalmi közpolitikai kérdések. Mindez hatással volt a miniszterelnök-jelöltek szelekciójára is. 2002-ben, 2004-ben és 2009-ben a szocialistáknál nem a párt vezetője vált kormányfőjelöltté, hanem olyan „arcot" kerestek a pártnak, akivel növelhető a választási győzelem esélye. Medgyessy és Bajnai esetében a pártvezetés, Gyurcsány esetében a párttag-

[36] Lauri Karvonen: *The Personalization of Politics* (Colchester, ECPR Press 2011), 4. A politika vezetők megnövekedett szerepének nemzetközi tendenciáiról lásd: Jan Pakulski – András Körösényi: *Toward Leader Democracy* (London – New York – Delhi: Anthem Press 2012), 51–80.

[37] Bíró Nagy András: „A magyar miniszterelnök-jelölti viták a változás útján" *Politikatudományi Szemle* 2006/2–3. 53–71.

[38] Utóbbiról lásd: Tóka Gábor: „Vezérek csodálói. A magyar választói magatartás nemzetközi összehasonlításban" in Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA 2006) 17–58.

[39] Kiss Balázs: „Kampány és tabloidizáció" in Sárközy Erika – Schleiner Nóra (szerk.): *Kampánykommunikáció* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2003) 8–40.

ság küldöttei döntöttek erről. A 2004-es szocialista párton belüli miniszterelnök-jelölt kiválasztása során a stabil pártszervezeti háttér és a hosszú pártkarrier alulmaradt a szinte a semmiből feltűnt, de a győzelem esélyét megcsillantó populárisabb kandidátus mögött.[40] Gyurcsány győzelme a párt „régi motorosa", Kiss Péter felett annak a tünete, hogy a pártdominanciát felváltotta a politikai vezér elsőbbsége.

A perszonalizálódás harmadik területe a kormányzati kommunikáció. Az első Orbán-kormány volt az első, amely a mediatizált választási verseny tanulságait a kormányzati politikában is érvényesíteni próbálta. Ezt a kormányzati kommunikáció megerősítése, centralizálása, és a politikai marketing eszközeinek az előtérbe kerülése követte, amit a későbbi kormányok már rendre alkalmaztak. A közszolgálati médiának adott rendszeres interjúkat, az évértékelő beszédeket, valamint a márkanevekkel ellátott intézkedéseket más politikusok is beépítették kommunikációs eszköztárukba. Ebből a szempontból kiemelkedett Gyurcsány Ferenc, aki a felsorolt kommunikációs eszközök alkalmazásával, valamint a bulvármédia felé történő közeledés révén próbált ugyanolyan határozott, mindenki számára azonosítható imázst kialakítani, mint amit Orbán Viktor már az 1990-es évektől épített.[41]

Negyedszer, a politikai palettának és a pártrendszernek az ezredfordulótól kezdődő (és 2009-ig tartó) bipoláris trendje és a „kétblokkrendszer" kialakulása[42] is hozzájárult a bal-, illetve jobboldali táborok vezetőinek középpontba kerüléséhez, a politika perszonalizálódásához.

Hangsúlyozni szeretnénk továbbá, hogy a perszonalizáció egy szűkebb, speciálisabb értelemben is végbement a magyar politikában. Míg fentebb a *perszonalizáció* fogalmán – a nemzetközi irodalommal összhangban – egyszerűen az egyéni politikai cselekvők szerepének megerősödését értettük, most – Kiss Balázs[43] nyomán – megkülönböztetjük a *perszonifikáció* fogalmától. Míg ez utóbbi a követők és a párt értékeinek és érdekeinek megtestesítését jelöli, addig a perszonalizáció szűkebb értelemben azt jelenti, hogy a vezető személyisége révén integrálja a politikai tábort és dominálja a pártot. A perszonalizáció ebben az értelemben a *vezéresedést* jelenti. Azt, amikor az egyéni hangon megszólaló, vízióval rendelkező vezető mozgósítja és integrálja a politikai tábort (lásd erről bővebben a 14. fejezetet).[44] A magyar politika tágabb értelmű perszonalizációjának és szűkebb értelmű vezéresedésének egyaránt tünete a 2004-től kezdődő bő fél évtizedes időszakban megvívott Orbán–Gyurcsány-párharc.[45] És indirekt módon ezt jelzi az is, hogy a hazai politi-

[40] Gyurcsányban sok szocialista egy ellen-Orbánt látott és ebben a reményben vált támogatójává.

[41] Kiss Balázs – Rigó Ágnes: „Politikai celebritások Magyarországon. Gyurcsány Ferenc és Orbán Viktor kommunikációja 2005-ben" in Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006* (Budapest: DKMKA 2006) 349–370.

[42] Lásd jelen kötet 11. fejezetét.

[43] Kiss (2003) 12.

[44] Közel járunk ahhoz, amit egy másik dimenzióban karizmatikus vezetésnek hívunk.

[45] G. Fodor Gábor – Schlett István: „A »Gyurcsány/Orbán probléma« – avagy milyen válság vár megoldásra?" *Heti Válasz* 2006/41. 78–79., továbbá Kiss–Rigó 2006.

kai baloldal visszaesésének egyik forrása a szocialista párt hosszú ideje tartó vezetési válsága.[46]

Összefoglalva: a hagyományos értelemben vett pártok korához képest a szavazók pártkötődése gyenge, az önmagában nem biztosítja a politikai lojalitás és a támogatás fennmaradását. Ennek is köszönhetően megjelent a politikai perszonalizációja, azaz megnőtt a személyes vonzerővel rendelkező politikai vezetők szerepe, és megjelent a vezéresedés tendenciája is.

4. TÁBLÁZAT. **ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLÁZAT**

	1. Karrierút	2. Párt-támogatás	3. Kormányzat működtetése	4. Népszerűség (kormányfőként)	5. Politika perszonalizációja
Antall	pártpolitikai	+	Miniszterelnöki kormány	csökkenő (–34)	–
Boross	(pártpolitikai)	+	miniszterelnöki kormány	csökkenő (n. a.)	–
Horn	pártpolitikai	+	miniszterelnöki kormány	csökkenő (–22)	–
Orbán 1.	pártpolitikai	+	prezidencializáló	csökkenő (–15)	+
Medgyessy	technokrata	–	miniszterelnöki kormány	csökkenő (–10)	+
Gyurcsány 1.	*Blitzkarrier*	+/–	miniszterelnöki kormány	emelkedő (+1)	+
Gyurcsány 2.	*Blitzkarrier*	+/–	prezidencializáló	csökkenő (–19)	+
Bajnai	technokrata	–	technokrata	stagnáló (0)	–
Orbán 2.	pártpolitikai	+	prezidencializáló	csökkenő (–10)	+

FORRÁS: szerzők, illetve a 4. oszlop adatainak forrása a Szonda-Ipsos fentebb hivatkozott adatai.

MEGJEGYZÉS: a 4. oszlopban zárójelben a kormányfőként mért első és utolsó személyes népszerűséget mérő indexérték közti különbség szerepel.

3. Politikai vezetőtípus

Miután öt aspektusból áttekintettük a magyar politika két és fél évtizedének első számú vezetőit (lásd az összefoglaló 4. táblázatot), a továbbiakban megpróbáljuk őket vezetőtípusokba sorolni. Először a James MacGregor Burns által kidolgozott analitikus vezetőtipológiát használjuk fel a magyar kormányfők elemzéséhez, majd a fentebb tárgyalt deskriptív szempontokra is támaszkodva szerepfelfogásuk és kormánypolitikájuk hatása alapján hasonlítjuk össze a hazai kormányfőket.

[46] A szocialista párt Gyurcsány 2009-es lemondása óta keresi azt, aki megszemélyesíthetné a pártot, akivel potenciális hívei azonosulhatnának.

Tranzaktív és transzformatív vezetők

Burns *tranzaktív/transzformatív* vezetőkről felállított fogalompárja a politikatudományi irodalomra nagy hatást gyakorolt.[47] A tranzaktív vezetés pragmatikus, a létező érdekviszonyok és a szereplők racionális kalkulációinak a körülményei között működik, ahol a vezetési tevékenység a piaci csere analógiájával ragadható meg: javak, előnyök juttatását jelenti politikai támogatásért (szavazat) cserébe. A politikai vezetés itt reszponzív a létező állampolgári preferenciákra. A transzformatív vezetők ezzel szemben más módon képesek megnyerni a követők elköteleződését. Nem érdek alapon tesznek szert támogatókra, hanem a potenciális követők magasabb, morális igényeit elégítik ki. A vezetés ideológiai víziót és szimbolikus megoldásokat kínál, és figyelemmel van a követők – akár artikulálatlan – szükségleteire és motivációira is. Azaz, némileg átértelmezve Burnst, a vezetés nem az állampolgárok létező preferenciáiból indul ki, hanem a vezető saját víziója, értékei és céljai szerint formálja őket. A vezető megváltoztatja az addig működő rendszert és a kormányzás új módját hozza létre.[48] A szakirodalom gyakran karizmatikus képességgel „ruházza fel" a transzformatív vezetőket és transzformatív-karizmatikus vezetői típust emleget.[49] Úgy véljük, hogy a kormányfők közül Horn, Medgyessy, Bajnai és Boross egyértelműen tranzaktív vezetők. Egyedül Orbánt tekintjük egyértelműen transzformatív vezetőnek, aki ezzel összhangban karizmatikus vonásokkal is rendelkezik. Úgy látjuk, hogy Antall és Gyurcsány besorolása a tranzaktív/transzformatív vezetőtípusba a fentiekhez képest kevésbé egyértelmű. Noha Gyurcsány egy rövid időre a karizmatikus vezető ígéretét jelentette hívei számra, politikusi karrierje „meteor" jellegűnek bizonyult.[50] Antallt aligha tekinthetjük karizmatikus vezetőnek, inkább a klasszicista államférfi hagyományba illeszthető. Azonban mint rezsimalapító kormányfő, transzformatív vezetői vonásokkal rendelkezett. A karizma hiánya, illetve a támogatásszerzési képesség gyengesége miatt mégsem vált egyértelmű transzformatív vezetővé.

[47] Burns 4., 19–20.

[48] Vö. B. Guy Peters – Ludger Helms: „Executive Leadership in Comparative Perspective: Politicians, Bureaucrats and Public Governance" in Ludger Helms: *Comparative Political Leadership* (Basingstoke: Palgrave, 2012), 27., továbbá Ilonszki Gabriella – Lengyel György: „Válaszúton: Konszolidált vagy színlelt demokrácia?" *Politikatudományi Szemle.* 2009/1. 16.

[49] A transzformatív vezetők olyan egyedi tulajdonságokkal rendelkeznek, amellyel különleges vonzerőt képesek gyakorolni a követőkre. Lásd: Peter G. Northouse: *Leadership: theory and practice* (Thousand Oaks: Sage Publications 2004) 171–172.

[50] András Körösényi – Péter Ondré – András Hajdú: "A 'Meteoric' Career in Hungarian Politics. Applying the Leadership Capital Index", Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, 10–15 April 2014, Salamanca, Spain.

Kormányfők összehasonlítása: szerepfelfogás és hatás

A magyar kormányfőket az alábbiakban ambíciójuk, szerepfelfogásuk, továbbá a közpolitikákra és az intézményrendszer működésére gyakorolt személyes hatásuk alapján jellemezzük és hasonlítjuk össze. Elsősorban a vezetőknek a kormányfőként generált változások szakpolitikai értelemben vett *szélességére* (ambíció) és az előidézett változások *robusztusságára* (hatás) fókuszálunk. Úgy véljük, hogy ez alapján a kormányfők többsége két csoportba sorolható. Várakozásunk az lehet, hogy a kormányfői tevékenység hatása, ha nem is egyenes arányban, de összefügg a tisztség betöltésének időtartamával. Látni fogjuk, hogy ez a várakozásunk – Antall esetét kivéve – teljesül.

A kisebb vagy/és szűkebb területen történt változást a magyar politikában valóban elsősorban a töredék ciklust betöltő kormányfők, Boross, Medgyessy és Bajnai hozták. Boross Péter kormányfői tevékenysége rövid volt, és leginkább az Antall-kormány kidolgozta keretek és politika fenntartásával jellemezhetjük. Medgyessy és Bajnai politikája egy-egy szűkebb közpolitikai területen volt maradandó hatású. Medgyessy jóléti programja hosszabb távon fenntarthatatlannak bizonyult, mivel növekvő költségvetési hiányhoz és magas államadóssághoz vezetett, míg Bajnai éppen a költségvetési politika kiigazításában, a pénzügyi stabilitás megteremtésében játszott kulcsszerepet.[51] Talán technokrata karakterükkel és szakpolitikusi karrierjükkel is összefügg, hogy más területeken a status quo fenntartásának politikusai. A párthátter hiánya erősen korlátozta politikusi lehetőségeiket, és szerepet játszott abban, hogy politikailag sikertelen vezetők voltak: Medgyessyt a kormányzati ciklus közepén buktatták meg koalíción belüli riválisai, míg Bajnai 2014-es politikai visszatérése is kudarcba fulladt.

A fent jellemzett három kormányfőhöz képest nagyobb politikai ambíciókat, és jóval hosszabb, professzionális politikai karrierutat járt be Horn Gyula. Horn teljes ciklust kitöltő kormányfő, akinek maradandó sikere az MSZP és a baloldal politikai „rehabilitálása". Horn azonban pragmatikus, inkább *re*aktív, kockázatkerülő politikus,[52] akitől távol álltak a nagy víziók és radikális reformtervek. Egyensúlyozó politikájával biztosította személyes hatalmát, ellenfeleit rendre kijátszotta egymás ellen,[53] koalíciós partnerét fokozatosan meggyengítette. A baloldali közpolitikát – külső kényszerek hatására – a gazdaságpolitika terén liberálisra váltotta. Míg

[51] Bajnai Gordon 2009-ben a pénzügyi összeomlás elkerülésével, a költségvetési hiány lefaragásával „megbízott" kormányfő, aki a pénzügyi megszorítások végrehajtásával „elvitte a balhét", míg a hosszabb távú ambíciókkal rendelkező politikusok kivártak.

[52] Horn „biztonsági játékos", parlamenti abszolút többsége ellenére is koalíciós kormányt alakít. Ennek okairól bővebben lásd Körösényi András: „Kényszerkoalíció vagy természetes szövetség? Szocialista-szabaddemokrata koalíciókötés" in: Gombár Csaba et al.: *Kérdőjelek: a magyar kormány 1994–1995*. (Budapest: Korridor. Politikai Kutatások Központja 1995) 260–280.

[53] Bozóki et al.

alkotmányozási törekvései kudarcot vallottak, a gazdaságpolitikában sikeres kiigazítást hajtott végre. Összességében azonban inkább a status quót őrző: igazi tranzaktív politikustípus. A töredékciklust betöltő, valamint a második csoportba sorolt „átalakító" kormányfőkhöz képest Horn a parlamentáris demokráciák ideáltipikus kormányfőjéhez legközelebb álló hazai politikai vezető: professzionális pártpolitikus, pártjával választásokat nyert, a létező intézményrendszer keretei között kormányoz, közpolitikai értelemben többé-kevésbé kiszámítható, és csak a körülmények kényszerítő hatása alatt szakít a korábban meghirdetett politikai irányvonalával (Bokros-csomag).

A magyar kormányfők másik nagyobb csoportjába Antallt, Orbánt és Gyurcsányt soroljuk. Míg a töredék ciklusú kormányfők „lefelé", ők „felfelé" lógnak ki egy elképzelt átlagból. Orbán és Gyurcsány többször is miniszterelnök, az előbbi két, az utóbbi egy évtizeden keresztül aktív formálója a belpolitikai folyamatoknak. Sikeres újradefiniálói a politikai napirendnek, és egyaránt újrafogalmazzák állam és társadalom közti határvonalat. Antall és Orbán átalakítja az intézményrendszert, és mindhárman széles körű vagy/és radikális közpolitikai változást indítanak el. Mindhárman nagy politikai ambíciókkal bírtak, illetve bírnak. A támogatásszerzés képessége, a hatalomgyakorlás további feltételeinek megteremtése, a végrehajtott közpolitikai irányváltás, az intézményi reformok radikalizmusa, és a hatalomgyakorlás feltételei megteremtésében bevezetett innovációk tekintetében Orbán emelkedik ki hármójuk közül.

ANTALL JÓZSEF nemcsak az 1990-es választások relatív nyertese, de az első stabil kormányképes koalíció létrehozója volt. A kormányzása idején született alkotmánymódosítások, a kétharmados közjogi alapszerkezeti törvények, a hatalomgyakorlás általa kialakított és egy–másfél évtizedig fennálló mintáinak megteremtése okán joggal tarthatjuk az 1989-1990-ben létrehozott új politikai rendszer talán legfontosabb „alapítójának". A végrehajtott politikai változások szinte a teljes politikai spektrumot, és a *policy* dimenzió mellett a *polity* dimenziót is érintették.[54] Belpolitikai szerepe mellett az új külpolitikai orientáció kialakítója is egyben.[55] Noha Antall kormányfő vezetési hatékonysága közpolitikai síkon legfeljebb közepes, és pártját sem volt képes a magyar politikát tartósan meghatározó erőként stabilizálni, mégis kulcsszereplő volt a másfél–két évtizedig működő új politikai rendszer

[54] Noha Antallnak komoly szerepe volt az 1989-es nyári kerekasztal-tárgyalásokon, az 1989-es alkotmányreformot a különböző részt vevő szereplők kollektív eredményének tekintjük. Az általa generált változásokat nem a pártállami berendezkedéshez, hanem az 1989 őszén, az első alkotmányreform révén kialakított közjogi berendezkedéshez viszonyítjuk.

[55] Antall határozottan törekedett arra, hogy Magyarország korábbi, szocialista blokkhoz kötődő kapcsolatait nyugati kötődésre cserélje fel, és az országot a nyugat-atlanti politikai, gazdasági és katonai szövetségi rendszer részévé tegye. Lásd erről: Debreczeni (1998); Oszkó (2013).

jellegének kiformálásában, a miniszterelnöki tisztség mint intézmény politikai súlyának és központi szerepének megteremtésében.

GYURCSÁNY FERENC repolitizálta és – a brit „Harmadik Út" hazai adaptálási kísérletével – ideológiailag megújította a hosszú ideje pragmatikus, technokrata jellegű szocialista pártot. Gyors karrierje karizmatikus képességekkel kecsegtetett. Orbánhoz hasonlóan, és baloldali elődjeitől eltérően, igazi *pro*aktív és konfrontatív politikus. A „Jóléti rendszerváltás"-t folytató „100 lépés programmal" a 2006-os választásokig kockázatkerülő módon követte elődje politikáját, és az általa kidolgozott szavazatmaximalizálási stratégiát. Ő volt az első újraválasztott kormányfő a rendszerváltás óta. Második kormányának megalakítása után nemcsak a kormányzati irányítás rendszerét alakította – és politizálta – át, de a közpolitikai területek széles körében radikális változásokat ambicionált. Néhány területen (egészségügy, felsőoktatás, fejlesztéspolitika) konkrét radikális reformokba kezdett. Nagy ívű reformjainak többsége azonban kudarcba fulladt. Népszerűsége 2006-os újraválasztását követően visszaesett, 2006 őszétől kezdődően politikai mozgástere előbb csökkent, majd – a magasra halmozott államadósság miatt – a pénzügyi válság idején drámai módon beszűkült. A kormányzati ciklus vége előtt egy évvel lemondott posztjáról.[56] Gyurcsány személyes népszerűségének összeomlása, majd az MSZP történelmi veresége ellenére sem távozott a politikai életből, sőt 2011-ben új pártot alapított, ami a rendszerváltás óta először jelentett igazi kihívást a baloldalon a szocialisták hegemón helyzete ellen. Míg más, korábban meghatározó szerepet játszó baloldali politikusok (Pozsgay Imre, Németh Miklós) visszatérési vagy pártalapítási kísérletei sikertelennek bizonyultak, addig Gyurcsány új pártja élén továbbra is a magyar baloldal megkerülhetetlen személye maradt.

ORBÁN VIKTOR radikális-*pro*aktív politikusi karaktere már az 1990-es években és első kormánya idején is megnyilvánult. Politikai vezetése nem csak a Fidesz 1994–1998 közti újrapozicionálásában, koalíciós és választási stratégiájában volt innovatív, hanem több közpolitikai terület mellett a kormányzat működtetésében és intézményi újításokban is.[57] 2002-es választási veresége ellenére első kormányfői megbízatása végére inkább megerősödött, mintsem gyengült, és ellenzékben is a jobboldal rivális nélküli vezetője maradt. Orbán 2010-es „fülkeforradalmat" követő kormányzása a célul tűzött és megvalósított változások szélessége és radikalizmusa szempontjából egyaránt messze túltett a korábbi kormányokon, beleértve saját

[56] Technikailag a konstruktív bizalmatlansági indítvány segítségével váltotta fel a kormányfői poszton Bajnai Gordon.

[57] Ezek azonban az első Orbán-kormány idején még nem léptek túl az Antall-korszakban kialakított politikai és közjogi kereteken, vagy a tágabb értelemben vett polgári politika keretein. A második kormánya idején már igen. Erről bővebben lásd Körösényi András – Patkós Veronika: „Liberális és illiberális populizmus: Belusconi és Orbán politikai vezetése". *Politikatudományi Szemle*, 2015/2. 29–54.

első miniszterelnöki ciklusát. Nemcsak új alkotmányt vezetett be, hanem a Nemzeti Együttműködés Rendszerével a hatalomgyakorlás új, a korábbi két évtizedben megszokottnál jóval centralizáltabb módját teremtette meg és egy sor közpolitikai területen paradigmaváltáshoz hasonlítható irányváltást hajtott végre.[58] Átalakította a jövedelemelosztást, kialakította az állam markáns gazdasági szerepvállalását, újradefiniálta állam és társadalom határait. A közpolitikai változások az ún. *unortodox* gazdaságpolitikától az új külpolitikai doktrínáig terjedtek. Nem túlzás új rezsim létrejöttéről beszélni, amelynek a megteremtése az orbáni hatalomgyakorlás explicit célja volt. A politikai pragmatizmushoz, és az autoriter elemeket is tartalmazó hatalomtechnikai innovációkhoz Orbán egy politikai-ideológiai víziót is társított. 2010-től kezdődően új korszakot hirdetett meg: nem csupán az intézményeket alakította át és a közpolitikák terén hozott újat, hanem az egész politikai, hatalmi berendezkedést kísérelte meg új legitimációs alapokra helyezni.

Antallt messze túlélte a főszereplésével kialakított intézményi struktúra, de a (köz)politikai kudarcok miatt a választók támogatását nem sikerült megőriznie. Gyurcsány csak Medgyessy politikájának folytatásával tudott választásokat nyerni, 2006-tól elindított közpolitikai reformjai mögé nem tudott támogatást teremteni, és a reformok is kudarcba fulladtak. Orbán nem egyszerűen (a megnyert választásokat és a kormányfőként eltöltött évek számát tekintve) a korszak legsikeresebb politikai vezetője. Vezetői teljesítménye abban is unikális, hogy széles körű és radikális politikai változásokat volt képes végrehajtani a hatalomgyakorláshoz szükséges választói támogatás megszerzése mellett. Csak a jövőben dől majd el, hogy a 2010 után általa teremtett új rezsim (pl. az ellenzék által elutasított Alaptörvény) milyen mértékben konszolidálható, és mennyire bizonyul tartósnak.

Összefoglalás

A miniszterelnöki pozícióba került politikai vezetők többsége meghatározó szerepet játszott a magyar politikában. Az 1990 májusa és 2014 decembere között alakult tíz kormány miniszterelnöki posztját hét politikus töltötte be. Gyurcsányt kétszer, Orbánt háromszor választották miniszterelnökké, a többieket egyetlen alkalommal. A magyar kormányfők karrierútjában két sajátos vonást figyelhettünk meg. Az egyik, hogy a pártban és a parlamenti politikában végigjárt hosszú karrierúthoz képest többségük meglehetősen gyors politikai felemelkedés után került a legmagasabb tisztségbe. A másik, hogy többen a politikán kívülről vagy rövid szakpolitikai tisztségből, technokrataként kerültek a kormányfői pozícióba. Ám a párt-

[58] A *policy*-paradigma fogalmáról lásd Peter Hall: „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 1993/3. 275–296.

háttér nélküli *outsider*ek miniszterelnöki pozíciója ingatagabbnak és rövidebb életűnek is bizonyult.

A pártvezetői pozíció és a szilárd párttámogatás a magyar politikában is komoly miniszterelnöki erőforrás. A rendszerváltás után a választók körében népszerű technokrata „politikustípus" csak epizódszerűen jutott szerephez, és végül háttérbe szorult a professzionális politikai vezetőkkel szemben. Az 1990-es évek ideáltipikus párkormányzatát prezidencializálódó kormányok váltották fel, de rövidebb időre a szakértő kormány is megjelent.

Az 1990-es évek elején gyorsan kialakult a hazai politika pártdominanciája. A pártok kulcsszerepe nem tűnt el, de az 1990-es évek végétől kezdődően erős perszonalizálódás, majd vezéresedés ment végbe a magyar politikában. A pártok nélkülözhetetlen intézmények maradtak ugyan, de a szervezet, az ideológia, a program és az ígéretek már nem elégségesek a sikerhez. A szavazókat mozgósítani képes politikai vezetők felértékelődtek a politikai versenyben. A pártok esetenként a vezérek eszközeivé váltak. Az 1990-es évek végétől eltérő mintázat alakult ki a politikai paletta bal- és jobboldalán. Míg a baloldalon továbbra is a (heterogén és decentralizált) pártoknak voltak vezetőik, a jobboldalon inkább az egyedüliként kiemelkedő politikai vezérnek volt (homogén és centralizált) pártja. Ez az eltérő mintázat nemcsak a politikai verseny dinamikájára, de a hatalomgyakorlás és kormányzás módjára is hatást gyakorolt.

3. FEJEZET

Kristóf Luca

A POLITIKAI ELIT[1]

Az elitelmélet alaptétele, hogy bármilyen formát is öltsön a kormányzás egy társadalomban, az elit léte mindenképpen elkerülhetetlen. A kevesek kiválasztódása a politikai uralomra – Max Webernél a kis számok törvénye, Michelsnél az oligarchia vastörvénye – a modern demokráciákban is érvényesül.[2] Az elitparadigma szerint tehát minden társadalomban létezik egy kicsi, de nagy hatalmú csoport, amely autonóm társadalmi és politikai aktorokból áll, és elsődlegesen saját hatalma fenntartásában érdekelt. E csoport döntései és hatalmi játszmái alakítják a politikát, és hoznak az egész társadalomra kiható döntéseket.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a különböző politikai rendszerekben azonos lenne az elitek szerepe és működésmódja. Ellenkezőleg, az elit belső cselekvési mintái alakítják ki az alapvető megkülönböztetéseket a különböző politikai rendszerek között. Az, hogy az elitcsoportok milyen mértékben bíznak egymásban és működnek együtt, fontosabb, és nagyobb hatással van a politikai stabilitásra és a demokráciára, mint bármely alkotmányos vagy egyéb formális intézményi szabály.[3]

A fejezetben a magyar politikai elitben az elmúlt 25 évben lezajlott társadalmi és politikai folyamatokat vizsgálom. Fő kérdéseim a következők: Mely jellemzőiben mutat folytonosságot és melyekben törést, változást a politikai elit? Milyen a politikai elit különböző csoportjainak, frakcióinak egymással való viszonya? Ez a viszony, és általában véve az elit viselkedése milyen hatással van a politikai rendszerre?

A fejezet a következő részekre oszlik. Az első részben definiálom a politikai elitet, majd röviden bemutatom az elit és a politikai rendszer összefüggését taglaló elméletet. A demokratikus elitizmus felfogását veszem alapul, amely szerint az elit uralma és az elitcsoportok versengése a demokratikus rendszerekben is nagy szerepet játszik. E felfogás szerint a különböző elitkonfigurációk, amelyek az egység,

[1] A fejezet elkészítését az MTA Bolyai ösztöndíja támogatta. Köszönet Ilonszki Gabriellának a fejezet első változatához fűzött értékes megjegyzéseiért.

[2] Max Weber: *A politika mint hivatás* (Budapest: Kossuth 1995), Robert Michels: *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New Brunswick, London: Transaction Publishers 1999/1915).

[3] John Highley – Jan Pakulski: „Elitelmélet a marxizmus után" *Századvég* 1998/1. 71–88.

a differenciáltság és a cirkuláció fogalmaival írhatóak le, alapvető hatással vannak a politikai rendszerre.

Az elméleti keret felvázolása után az 1989 és 2014 közötti időszakban vizsgálom a magyar politikai elitet, a negyedszázadot három korszakra: az elit *átalakulásának*, *konszolidációjának* valamint *válságának* időszakára bontva. A három szakasz között ugyan a bennük zajló társadalmi folyamatokat tekintve éles korszakhatárok nem feltétlenül mutathatók ki, szimbolikus korszakhatárokként az átalakulás és a konszolidáció időszaka között az 1998-as választásokat, a konszolidáció és a válság szakasza között pedig a 2006-os választásokat követő politikai krízist lehet kijelölni. Az első időszakban az elitet érintő legfontosabb folyamat a rendszerváltás kapcsán az elit cirkulációja, illetve reprodukciója volt, különös tekintettel a nómenklatúra folytonosságára. A második időszak során egy professzionalizálódó, stabilizálódó és egyben bezáruló politikai elit képe körvonalazódott. A harmadik szakaszt az elit csökkenő egysége, növekvő polarizációja és egyfajta magatartászavara, a korábban lefektetett játékszabályok egyre gyakoribbá váló felrúgása jellemzi.

1. Elit és politikai rendszer összefüggései

A klasszikus elitelmélet az elit két típusát különbözteti meg.[4] A kormányzó elit a konkrét kormányzati hatalmat vagy az afölötti kontrollt gyakorolja (például a parlament tagjaként). A nem kormányzó elit körébe az olyan, hatalommal és privilégiumokkal rendelkező csoportok tartoznak, amelyeknek tagjai nem vállalnak nyíltan politikai szerepet, mégis nagy befolyással vannak a politikai folyamatokra és magára a kormányzó elitre is.

Ennek megfelelően a politikai elit a legelfogadottabb definíció szerint olyan személyekből áll, akik hatalmi szervezetekben és mozgalmakban elfoglalt pozícióik segítségével rendszeres és komoly befolyással vannak a politikai folyamatok eredményeire és a politikai intézmények működésére, így olyan döntések meghozatalában vesznek részt, amelyek az egész társadalomra hatással vannak.[5] A definíció értelmében ide tartoznak a legnagyobb vagy erőforrásokban leggazdagabb politikai, kormányzati, gazdasági, hadi, szakmai kommunikációs és kulturális szervezetek és mozgalmak vezetői: kormánytagok, törvényhozók, párthivatalnokok, közvetlen tanácsadóik, vezető tisztviselők, de ide számíthatók a közvélemény befolyá-

[4] Vilfredo Pareto: *A Treatise on General Sociology* (New York: Dover 1963/1915–1919).

[5] Robert D. Putnam: *The Comparative Study of Political Elites* (London: Prentice-Hall 1976), John Higley Gwen Moore: „Elite Integration in the United States and Australia" *American Political Science Review* 1981/3. 581–597., Ursula Hoffman-Lange: „Surveying national elites in the Federal Republic of Germany" in G. Moyser – M. Wagstaffe (eds.): *Research Methods for Elite Studies* (London: Allen and Unwin 1987) 27–42., John Higley – Heinrich Best (eds.): *Democratic Elitism: New Theoretical and Comparative Perspectives* (Leiden, Boston: Brill 2010).

sos alakítói, civil mozgalmak, szakszervezetek, gazdasági lobbicsoportok vezetői is. A Gaetano Mosca által második rétegnek nevezett szereplők, [6] akik szintén ezekben a szervezetekben dolgoznak, de nem felső vezetői pozícióban, így csak közvetett politikai befolyásuk van, nem számítanak a szűk értelemben vett politikai elit tagjai közé.[7]

A korai elitelmélet teoretikusai, Mosca, Pareto, Michels és Weber is úgy gondolták, hogy az elitek uralma a demokráciákban is érvényesül. A képviseleti rendszerben az állampolgári részvétel korlátozott, a politikában az eliten belüli versengés dominál a választók manipulációja révén. A megválasztott elitnek meglehetősen nagy autonómiája van a kormányzásban,[8] ezt az autonómiát ugyanakkor korlátozzák a demokratikus intézmények, valamint a politikusok és választóik közötti visszacsatolás folyamata.[9]

Az elitelmélet értelmében a választók politikai döntései végső soron tehát különböző elitkonfigurációk közötti választások.[10] Az elmélet szerint a legtöbb, amit a bürokratikus szervezetek korában remélhetünk, az erős, szervezetalapú, önérdekű, mindazonáltal elszámoltatható és felelős elitek hatékony uralma.

John Higley és szerzőtársai szerint a különböző politikai rendszerekben megtalálható elitkonfigurációk két meghatározó dimenziója az elit *egysége* és *differenciáltsága*.[11] Egységesnek akkor tekinthető az elit, ha kellő belső kohézióval rendelkezik ahhoz, hogy tagjai egyetértsenek az általuk irányított társadalom alapvető természetét és szükségleteit illetően, függetlenül esetlegesen eltérő csoportérdekeiktől és politikai nézeteiktől. Differenciáltnak pedig akkor, ha a szektorok és szervezetek szerint funkcionálisan különböző csoportok relatíve nagy autonómiával rendelkeznek.

Higley és szerzőtársai tipológiája szerint a totalitárius és poszttotalitárius rezsimekre az egységes és kevéssé differenciált *ideokratikus elit* jellemző, az autoritárius rendszerekre a nem egységes, azonban differenciálatlan *megosztott elit*. A nem konszolidált demokráciákban a *fragmentált elit* differenciált ugyan, de kevéssé egységes az alapvető játékszabályok tekintetében. A konszolidált demokráciákat pedig *konszenzuálisan egységes*, ugyanakkor differenciált elit jellemzi.[12]

[6] Gaetano Mosca: *The Ruling Class* (New York: McGraw–Hill 1939).

[7] A fejezet elemzései során a politikai elitet meglehetősen tágan definiáló kutatásokat használok fel, amelyek azonban értelmezésemben még megfelelnek az egész társadalmat érintő döntésekben való közvetlen részvétel kritériumának. A pontos definíciókat és minatvételi eljárásokat a konkrét adatok közlésekor ismertetem.

[8] Joseph Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper and Row 1942).

[9] Carl J. Friedrich: *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics.* (New York: McGraw – Hill 1963).

[10] Higley–Pakulski (1998).

[11] John Higley – Jan Pakulski – Wladimierz Wesolowski: „Elite Change and Democratic Regimes in Eastern Europe" in *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe* (London: Macmillan 1998) 1–33., John Higley – Jan Pakulski: „Elite Power Games and Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe" *Soviet and Post-Soviet Review* 1999/1. 115–137.

[12] Higley–Pakulski– Wesolowski.

A fenti tipológia elemei közül az 1989 és 2014 közötti magyar elit kapcsán a demokráciákat jellemző elitkonfigurációkat tekintem relevánsnak, ezért a következőkben a konszenzuális egység fogalmával foglalkozom bővebben, mely az újabb elitelméleti irodalom egyik kulcsfogalma.[13]

Eszerint a demokrácia stabilitásának feltétele, hogy a differenciálódott elitcsoportok mindannyian részt vegyenek a döntéshozatalban és ellentéteik ellenére is megegyezzenek az alapvető játékszabályokban. A hatalomban lévő elitnek el kell ismernie az ellenzék jogát a létezéshez, hangja hallatásához, a döntések vitatásához, és a méretarányos képviselethez. Olyan esetekben, amikor az elitcsoportok nem tudnak tartalmi megegyezésre jutni, fontos, hogy „egyetértsenek az egyet nem értésben".[14] Egy konszenzuálisan egységes elit a politikát alkuk rendszereként, pozitív összegű játszmaként fogja fel, ahol az egyes csoportok elfogadják, ha veszítenek, annak fejében, hogy más ponton nyerhessenek. A feltételezésük az, hogy a kölcsönös függőség miatt előbb-utóbb a legfontosabb céljaikat elérik ebben a játszmában, így nem áll érdekükben a konfliktusokat erőszakig vinni. Egy ilyen elit akár még a többi társadalmi réteggel szemben is képes a „demokrácia őrének" funkcióját betölteni.

Az elitek konszenzuális egységét egy olyan interakciós struktúra biztosítja, amely az összes fontos elitcsoport számára hozzáférést nyújt a „döntéshozatali arénához". A döntéshozatalhoz való hozzáférés informális, rugalmas, kohézív elitkörökön át valósul meg. Az elitek körei metszik egymást, szektorokat, intézményeket kötnek össze. Azok az elittagok, aki több körbe is tartoznak, alkotják a kisebb körökön átívelő nagy – társadalmanként néhány száz fős – központi kört, amely a konszenzuális elitek integrációját biztosítja.

Hogyan jön létre egy ilyen egységes elit, amely a világtörténelem során meglehetősen ritka konfiguráció? Összehasonlító történeti elemzések szerint alapvetően kétféle módon: vagy lassú, fokozatos *konvergenciával*, azaz a dominánssá váló demokratikus elitcsoporthoz való hasonulással.[15] A másik lehetséges út egy hosszan fennálló ellentét lezárásaként gyorsan megszülető *elitmegállapodás.*[16]

[13] J. Higley – G. L. Field – K. Groholt: *Elite Structure and Ideology* (Oslo: Universitetforlaget, New York: Columbia University Press 1976), John Higley – Ursula Hoffmann-Lange – Charles Kadushin – Gwen Moore: „Elite integration in stable democracies: a reconsideration" *European Sociological Review* 1991/1. 35–53.

[14] Guiseppe Di Palma: *The Study of Conflict in Western Societies: A Critique of the End of Ideology* (Morristown, NJ: General Learning Press 1973).

[15] Példaképpen említhető a japán elit az 1970–1980-as években, vagy a második világháború utáni francia és olasz kommunisták idomulása a parlamenti demokráciához. Lásd John Higley – Michael G. Burton: „The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns" *American Sociological Review* 1989/1. 17–32.

[16] Erre klasszikus példa a 20. század második feléből a Franco-korszak lezárása Spanyolországban, illetve az 1989-es lengyel és magyar kerekasztal-tárgyalások. Lásd Higley–Burton.

Az egymást váltó politikai rendszerek kialakulásában három fontos tényező: a már említett egység és differenciáltság, valamint az elitcsere, azaz a cirkuláció módja, játszik szerepet.[17] Az elitcsere lehet széles vagy szűk körű, aszerint, hogy kiterjed-e az elit különböző szektoraira, vagy csak a legfelsőbb politikai pozíciókban történik változás. Lehet mély vagy sekély; itt a kérdés az, hogy a második – és ezzel nagyban az előző elitre hasonlító – vonal lép elő egyet, vagy máshonnan is jönnek új elittagok? A cirkuláció gyorsasága és módja is fontos tényező: a csere lehet gyors és forradalmi, ekkor a legtöbb esetben erőszakos vagy fokozatos és békés módon is megvalósulhat: ez esetben a régi elit tagjai önkéntes lemondással, nyugalomba vonulással, pozíciójuk átadásával tűnnek le a színről.

Higley és Pakulski sokat idézett cikkükben[18] a cirkuláció mélységét és kiterjedtségét, valamint annak módját számba véve négyféle mintázatot különböztetnek meg: a hirtelen lezajló és kikényszerített, széles és mély (forradalmi) elitcsere az *ideokratikus* elitek kialakulásának módja. A szintén hirtelen és erőszakos, de csak a legfelső pozíciókat érintő, és azokat a régi elittagokhoz hasonlóakkal betöltő cirkuláció *megosztott* elitekhez vezet. A fokozatos és békés változásokat, amelyek nem érintik mélyen és széleskörűen az elitet, *reprodukciónak* nevezik, és a *fragmentált* elitek kialakulásával kapcsolják össze. Amennyiben azonban a fokozatos és békés csere eléggé széles körű és mély ahhoz, hogy új, a régi elittől különböző csoportok beáramlását tegye lehetővé, *klasszikus* elitcirkulációnak számít. Higley és Pakulski szerint az ilyen típusú elitcserében gyökeredzik a konszenzuálisan egységes elit, és ezzel a konszolidált demokrácia létrejötte.

2. A magyar politikai elit az 1990–2014 közötti időszakban

A szóban forgó időszakot nem feltétlenül a kormányzati ciklusok szerint érdemes szakaszolni, hiszen a politikai elitet érintő folyamatok csak részben kötődnek a választási ciklusokhoz, részben inkább hosszabb távú politikai, társadalmi és gazdasági folyamatokhoz. Az első szakaszt, az abban lezajló legfontosabb folyamat nyomán az *elit átalakulása* időszakának nevezem. E korszak elejének legfontosabb eseményei az 1989-es Ellenzéki Kerekasztal-tárgyalások és az 1990-es első szabad választások voltak. Ekkor zajlott le az a nagymérvű elitcsere, mely meghatározta a kialakuló demokrácia elitjének arculatát. Ugyanekkor alakultak ki a politika új játékszabályai és születtek meg a stratégiai döntések: Higley és Burton terminológiájával ez volt az elitmegállapodás időszaka. Az elit átalakulásának periódusa többé-kevésbé egybeesik a tranzitológiai irodalomban posztszocializmusnak vagy posztkommunizmusnak nevezett átmeneti időszakkal, amely a demokrácia és a

[17] Higley–Pakulski (1999).
[18] Higley–Pakulski (1999).

piacgazdaság működésének kialakulására utal. Jelen korszakolásban az első két parlamenti ciklus tartozik ide, és 1998-ban a harmadik demokratikus választással ér véget. Erre az időpontra kialakul egy professzionális politikai elit és a három simán lezajlott kormányváltás jelzi az elit konszolidációját. 1998-tól tehát a második, *konszolidációs* szakasz következik, melyben az elit többé-kevésbé a korábban kialakított játékszabályok szerint működik, és egységességet mutat olyan döntő kérdésekben, mint a NATO- és EU-csatlakozás. A szakirodalom azonban erősen kétségbe vonja a konszolidációs szakasz sikeres lezárultát.[19] Ezért amellett fogok érvelni, hogy 2006-tól, nem a választásoktól, hanem szimbolikusan a miniszterelnök őszödi beszédének nyilvánosságra kerülésétől és az azt követő utcai zavargásoktól kezdve megint egy új periódus kezdődik: az *elit válságának* időszaka. Ebben az időszakban az elit egységessége megbomlik, polarizációja pedig az Európai Unióban egyedülálló szintre erősödik fel. Ez a folyamat a 2010-es kormányváltás után is folytatódik, amikor a dominánssá vált politikai elitcsoport a konszenzuális egység normatív szabályait nem betartva kormányoz, így a harmadik szakasz lezáratlan, még a fejezet írásakor is tart.

A következőkben áttekintem az 1990 és 2014 közötti magyar politikai elitről szóló empirikus kutatási eredményeket. Az itt ismertetett kvantitatív adatok alapvetően két forrásból származnak. Az egyik az 1988 és 2009 között az MTA Politikatudományi Intézetében először Szelényi Iván, majd Kovách Imre vezetésével rendszeres időközönként felvett, a szélesebb politikai-közéleti elitet átfogó felmérések (MTA-elitfelvétel),[20] a másik pedig az Ilonszki Gabriella és Kurtán Sándor vezetésével összeállított Magyar Képviselői Adatbázis, amely az 1990 utáni országgyűlések képviselőinek adatait tartalmazza.[21] Ebből a két adatbázisból tudunk meg a legtöbbet a politikai elit társadalmi jellemzőiről. Ezenkívül több kisebb kvantitatív és kvalitatív vizsgálat eredményeit is felhasználom, például a politikai elit attitűdjeiről.

[19] Ilonszki Gabriella – Lengyel György: „Válaszúton: Konszolidált vagy színlelt demokrácia?" *Politikatudományi Szemle* 2009/1. 7–25., Kovách Imre – Kristóf Luca: „Elit és társadalmi integráció" in Kovách Imre et al. (szerk): *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon* (Budapest: MTA TK – Argumentum 2011) 30–44., Körösényi András: „A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltatásra" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI – ÚMK 2012).

[20] A mintavétel alapsokaságát a Magyar Közélet Kézikönyvében szereplők alkották. Szűken vett politikai elit kategóriái: magyar köztársaság, kormány, minisztériumok, képviselők, EU, önkormányzatok, pártok. Közéleti elit: önálló állami szervezetek, társadalmi szervezetek, nemzeti-etnikai kisebbségek, sportszervezetek, szakszervezetek, gazdasági szervezetek, pénzügyi szervezetek, kamarák, egyházak. A mintavételi eljárásról részletesebben lásd Kristóf Luca: „De mi történt azután? Megszakítottság és folytonosság a magyar elitben 1988 és 2009 között" *Politikatudományi Szemle* 2014/1. 7–26. A felvételsorozat adataira *MTA elitfelvétel* néven hivatkozom.

[21] A parlamenti képviselőket a politikai elit egy csoportjának tekintem. A Magyar Képviselői Adatbázis tehát a politikai elit egy konkrét csoportjáról nem mintavételen alapuló, hanem teljes körű adatokat tartalmaz.

Az elit átalakulása (1989–1998)

Az átalakulás időszakát az elitkutatások az elitcsere perspektívájából vizsgálták. A legfontosabb kutatási kérdés a következő volt: az elit cirkulációja (azaz széles körű személyi változások) vagy az elit reprodukciója (személyi folytonossága) jellemezte inkább a kelet-európai társadalmi változásokat? Az ezzel kapcsolatos főbb hipotéziseket magyar és lengyel kutatók fogalmazták meg. A legismertebbek: Hankiss Elemér nagykoalíció-tézise[22] és Jadviga Staniszkis politikai kapitalizmus-koncepciója,[23] azt feltételezték, hogy a szocializmus nómenklatúraelitje kapcsolati tőkéjének segítségével vagy sikeresen megőrizte, vagy gazdasági tőkére váltotta át hatalmi pozícióját. Szalai Erzsébet technokrata kontinuitás elmélete a hatalom sikeres átmentését és a gazdasági átalakulás levezénylését a késő kádári technokráciának nevezett, magasan kvalifikált és viszonylag fiatal, a liberalizmus és a piacgazdaság iránt nyitott elitcsoporthoz kötötte.[24]

Nagy társadalmi változások idején a politikai elit tagjainak a gazdasági vagy a kulturális elittel összehasonlítva jóval gyengébb a túlélési képessége. Ennek megfelelően, a hipotéziseket tesztelő nagymintás, komparatív empirikus vizsgálat tanúsága szerint a magyar politikai elitben történt változások inkább a cirkuláció, a gazdasági elitben történtek pedig inkább a reprodukció fogalmával írhatók le.[25] A kulturális elitet a rendszerváltás csak csekély mértékben érintette.[26]

Magyarországon a többi posztszocialista országgal összehasonlítva különösen nagymérvű volt az elitcsere. A politikai elit körében az 1988-as nómenklatúraelit 78 százaléka elveszítette pozícióját.[27] Ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a Kádár-kori elit e tagjai egyben az elitből is kiestek volna. A magyar, lengyel és orosz nómenklatúraelitet összehasonlító kutatás megállapította, hogy bár a régi elit tagjait mindhárom társadalomban száműzték a politikai vezető pozíciókból, durván felüknek sikerült elitstátusban maradnia, ha nem is ugyanabban a pozícióban, mint a szocializmus idején. Ha leszámítjuk a nómenklatúra idősebb tagjait, akik nyugdíjba mentek, a régi elit kétharmada 1993-ban is elitpozícióban volt.[28] Ez, a szakirodalomban helyettesítő cirkulációnak nevezett jelenség nagyban árnyalja a

[22] Hankiss Elemér: *Kelet-európai alternatívák* (Budapest: KJK 1989).

[23] Jadviga Staniszkis: „Political Capitalism in Poland" *East European Politics and Societies* 1990/1. 127–141.

[24] Szalai Erzsébet: *Az elitek átváltozása* (Budapest: Új Mandátum 1998).

[25] Szelényi Szonja – Szelényi Iván – Kovách Imre: „The Making of the Hungarian Postcommunist Elite" *Theory and Society* 1995/4. 697–722., Böröcz József – Róna-Tas Ákos: „Small leap forward. Emergence of new economic elites" *Theory and Society* 1995/4. 751–781., Gil Eyal – Eleanor Townsley: „The social composition of the Communist nomenclatura: a comparison of Russia, Poland and Hungary" *Theory and Society* 1995/4. 723–750.

[26] Kristóf 2014.

[27] MTA elitfelvételek adatai.

[28] Jacek Wasilewski: „Hungary, Poland and Russia: The Fate of Nomenklatura Elites" in Mattei Dogan – John Higley (eds.): *Elites, Crises and the Origins of Regimes* (Lanham: Rowman & Littlefield 1998) 147–168.

politikai elit gyenge túlélési képességéről elmondottakat, és Szalai tőketranszformációs hipotézisét erősíti meg: a nómenklatúraelit fiatal és képzett tagjai közül sokan politikai tőkéjüket gazdasági tőkére tudták átváltani.

A rendszerváltás cirkulációja nyomán az elitbe kerülő új csoportok jelentősen megváltoztatták a politikai elit karakterét, bár a legalapvetőbb demográfiai jellemzők keveset változtak. Az elit túlnyomó részben középkorú, magasan iskolázott férfiakból állt. Már a késő Kádár-kor nómenklatúraelitje is jelentősen férfitöbbségű volt, azonban egyes szegmensei – például az országgyűlési küldöttek – körében a fizikai dolgozókhoz és más hátrányos helyzetű csoportokhoz hasonlóan adminisztratív módon előírt számú nő is jelen volt. Mindazonáltal a nők és a munkások a rendszer ideológiájának megfelelő kirakatjelenléte nem volt túlságosan magas: a teljes politikai elitet tekintve a nők aránya nem érte el a 20, a diplomával nem rendelkezőké pedig a 10 százalékot sem.[29] Az MTA elitfelvétele szerint a rendszerváltás után a rekrutációs mechanizmusok megváltozásával ezek az arányok tovább csökkentek: 1993-ban az elittagoknak már 88%-a férfi, és extrém magas, 98%-os körükben a diplomások aránya. A diplomások között korábban felülreprezentált mezőgazdasági és műszaki végzettségűeket a rendszerváltás után nagyrészt jogászok és humán végzettségűek váltották fel. A politikai elit az elitcsere következtében származási értelemben jóval zártabbá vált: míg a szocializmus végének elitje kétharmad részben fizikai dolgozók gyermekeiből állt, az elitcsere után már csak az elittagok 42%-a származott fizikai munkát végző apától. Átlagéletkora szerint az 1993-as elit (47,9 év) nem különbözik jelentősen az 1988-astól (48,6), mindkettőben az 1940–1949 között született „nagy generáció" a jellegadó. Ez egyrészt mutatja, hogy a nyolcvanas évek végi nómenklatúraelit a legfelsőbb pozícióktól eltekintve már maga is átesett egy generációváltáson, másrészt, hogy a rendszerváltó elitekben ugyanannak a generációnak más, a szocializmus elitrekrutációjából kizárt csoportjai domináltak. Az elitcsere következtében ugyanakkor valamelyest változott azért az életkori összetétel is: erősen lecsökkent az elitben az 1929 előtt születettek aránya (nyugdíj) és megtörtént az 1950–1959 közötti kohorsz nagyobb arányú kooptálása. A nómenklatúrafolytonosság egyik fontos mérőszáma, az egykori MSZMP-tagság a politikai elit körében 82%-ról 35%-ra csökkent.[30]

Az átalakulás politikai elitjének karakterében erős értelmiségi dominancia figyelhető meg. Az első demokratikus parlament tagjainak 40%-a kimondottan ér-

[29] A gazdasági és a kulturális elitben, ahol a mesterségesen előállított reprezentativitás követelménye nem érvényesült, a nők aránya 1988-ban mindössze 6 illetve 5%, a nem diplomásoké pedig elenyésző, gyakorlatilag 0 volt. Ez az utóbbi adat egyfelől a nómenklatúraelit végzettségi adataival együtt mutatja a késő Kádár-kor – a szocializmus korábbi évtizedeihez, illetve más szocialista országokhoz képest – meritokratikus elitrekrutációját, másfelől erősen megkérdőjelezi a női egyenjogúság szocialista rendszerben hirdetett ideájának megvalósulását. Megtalálhatjuk itt a nők későbbi elitbeli alulreprezentáltságának gyökereit is (MTA-elitfelvételek adatai).

[30] MTA-elitfelvételek adatai.

telmiségi (jogász, tudós, író, egyetemi tanár stb.) pályáról került a politikába, ami nemzetközi összehasonlításban kiugróan magas arány.[31]

Az értelmiség pozícióit és befolyását tekintve egyaránt domináns szerepet játszott az átalakulás szakaszában. Bozóki a rendszerváltás előtti és utáni időszakot egyenesen az értelmiség évtizedének nevezi, arra utalva, hogy a rendszerváltás előkészítését és a nyolcvanas évek végén a politikai ellenelit szerepét a magyar értelmiség egy része sikeresen töltötte be, idővel pedig az értelmiség volt az a társadalmi csoport, amely főszerepet játszott a demokratikus átmenet irányításában is a rendszerváltó pártok megalapítása és az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásainak révén.[32] Így a politizáló értelmiség jó része számára – professzionális új politikai elit hiányában – egyenes út vezetett a politikai pozíciókba, bár többségük esetében ez a szerepvállalás nem volt tartós. Ezeket a korábbi politikai tapasztalattal nem bíró elittagokat a közbeszéd és a szakirodalom egyaránt a politikai amatőr kifejezéssel illette. Körükben sokan voltak a korábban ellenzéki tevékenységet folytatók, valamint azok is, akik családjuk, származásuk miatt szenvedtek hátrányt, üldöztetést a szocializmus alatt. Az amatőr politikusok nagy része azonban gyorsan kikerült a politikából: az első parlament 415 képviselőjéből 385 volt újonnan megválasztott, és közülük 250 számára a képviselőség pusztán ezt ez egy parlamenti ciklust jelentette.[33] Kisebb részük ugyanakkor elindult a hivatásos politikussá válás útján.

Higley és Pakulski gondolata arról, hogy az elit cirkulációja meghatározó szerepet játszik az elit ethoszának kialakulásában, az 1989-90-es kelet-európai rendszerváltások értelmezésében is fontos szerepet kapott. A szocialista rendszerek elitkonfigurációját (Lengyelország részleges kivételével) alapvetően ideokratikusnak tekintették. Az egyes posztkommunista országokban más-más módon lezajlott elitcsere ugyanakkor más-más elitkonfigurációkat hozott létre. A magyar (valamint a lengyel és a cseh) átmenet a fentebb idézett klasszifikáció szerint *klasszikus elitcirkulációként* kategorizálható.[34] A cirkuláció módja fokozatos és békés volt, a karrierutak többnyire lépésről lépésre emelkedtek, a csere kiterjedése pedig elég széles és mély volt ahhoz, hogy kiszűrje a régi elit alkalmatlan tagjait és új társadalmi csoportok bekerülését tegye lehetővé. Az Ellenzéki Kerekasztal-tárgyalások során az *elitmegállapodás* klasszikus forgatókönyve zajlott le.[35] Az újonnan kialakult, profi politikusokból és technokratákból álló elitet tehát konszenzuálisnak minősítették.[36]

[31] Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2003).

[32] Bozóki András: „A magyar demokratikus ellenzék: önreflexió, identitás és politikai diskurzus" *Politikatudományi Szemle* 2010/2. 7–45.

[33] Ilonszki Gabriella (szerk.): (2008): *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II.* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó 2008).

[34] John Higley – György Lengyel (eds.): *Elites after State Socialism. Theories and Analysis.* (Lanham: Rowman and Littlefield 2000).

[35] Higley–Burton, Higley–Lengyel.

[36] A többi kelet-európai országban ugyanakkor, ahol az elitcsere nem volt elég mélyreható és kiterjedt, Higley és Pakulski szerint nem jött létre konszenzuálisan egységes elit. A kilencvenes évek végének

Az elit konszolidációja (1998–2006)

Higley és Pakulski kilencvenes évek végi komparatív cikkükben, amelyben áttekintették a posztkommunista országok átalakulását az addigra kialakult elitkonfigurációk szerint, megerősítve látták tézisüket a lengyel, cseh és magyar átmenet konszenzuális voltáról.[37] Ezekben az országokban a kilencvenes években semmi nem utalt arra, hogy a konszenzus megrendülne, a parlamenti választások, a kormányváltások zökkenőmentesen zajlottak, az elitek szeme előtt az EU-csatlakozás képe lebegett. A magyar kutatók megállapításai az elit politikai professzionalizációjáról, valamint fokozódó stabilizációjáról és bezárulásáról szóltak: politikai oldalak közötti értékkülönbségek dacára az elit tagjai, szociodemográfiai jellemzőikben és attitűdjeikben egyaránt sokkal jobban hasonlítottak egymásra, mint a társadalom többi rétegére.[38]

A rendszerváltás elitcsoportjai közül a politikában maradók egy jellegzetesen politikai (re)szocializációs folyamaton mentek keresztül, amely erősen lecsökkentette a politikusi karrier előtti életutak különbözőségének jelentőségét.[39] A kilencvenes évek második felére a professzionalizáció és a társadalmi jellemzők szerinti homogenizálódás következtében értelmét veszítette a régi elit/új elit megkülönböztetés. Ebben az időszakban jelentek meg a politikában azok a generációk is, amelyekben már nem volt szokatlan az, hogy egyesek rögtön politikusként kezdték a pályájukat. A professzionalizáció nyomán ugyanis a pártokban befutott karrier vált az elit fő rekrutációs csatornájává, szemben a korábbi politikai tőkére, a szakértelemre vagy egyéb erőforrásokra épülő karrierúttal.

A szimbolikus politizálás átmeneti szakaszának lezárultával a fokozatosan kialakuló hivatásos politikai osztály egyre inkább elutasította az értelmiség igényét a politika feletti kontrollra. Így az amatőr értelmiségi politikusok nagy része hamar kiszorult vagy önkéntesen visszavonult a politikai pozíciókból. Mivel a politikai pártoknak egyre kevésbé volt szükségük értelmiségi legitimációra, az értelmiség a politikai nyilvánosság tematizálásának lehetőségét és a rendszerváltás időszakában megszerzett diszkurzív uralmat is fokozatosan elveszítette.[40]

A parlamenti képviselők esetében követhető legegyértelműbben a professzionalizáció időbeli trendje: míg 1990-ben a képviselők 93%-a újonc volt az országgyű-

Szlovákiáját és Bulgáriáját a reprodukciós cirkuláció és a volt pártbürokratákból, valamint technokratákból álló fragmentált elit, Romániát, Szerbiát és Horvátországot pedig a bár erőszakos, de csak a legfelsőbb politikai elitet érintő csere útján kialakult, volt pártbürokratákból és populistákból álló megosztott elit kategóriájába sorolják. Szlovénia besorolásában bizonytalanok. Lásd Higley–Pakulski (1999).

[37] Higley–Pakulski (1999).

[38] Ilonszki Gabriella – Kurtán Sándor: „A magyar parlamenti elitek: demokratizálódás és elitváltás" *Politikatudományi Szemle* 1999/4. 49–80., Körösényi–Tóth–Török.

[39] Körösényi–Tóth–Török.

[40] Szűcs Zoltán Gábor: „A magyar politikai diskurzus változásai 2000 óta" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI – ÚMK, 2012).

lésben, addig 1994-ben ez az arány 64%-ra, majd 1998-ban 49%-ra csökkent.[41] A hivatásos politikussá válás folyamata több szempontból is megragadható. Kurtán Sándor és Ilonszki Gabriella a következő kritériumokat állítja fel: 1. a politikus több politikai funkciót is betölt; 2. ezek időben tartósan fennállnak; 3. a hivatás adja a politikus megélhetésének alapjait. Az e feltételek alapján hivatásos politikusnak számítók aránya 1990-ben 12%, 1994-ben 46%, 1998-ban pedig már 56%[42] (lásd 1. táblázat).

A professzionalizáció egy másik jeleként a pártkarrierre épülő rekrutációs út dominanciája mellett a kilencvenes évek közepétől elkezdődött a helyi szinten sikeres politikusok kooptálása is az országos elitbe, valamint ellentétes irányú folyamatként az országos szintű politikusok helyi mandátumok megszerzése iránti törekvése az erőforrásokban gazdagabb településeken. Ennek eredményeként a képviseleti elitben beazonosíthatóvá vált egy olyan, markáns csoport, amelyet a helyi és országos mandátumok halmozása jellemez.[43]

Az 1998-as parlamenti ciklusban már erősen kimutatható volt a párthovatartozás szerinti különbségek csökkenése a képviselők között.[44] Az értékrendbeli törésvonalak, főként a vallásossághoz és a szocializmushoz való viszony pártok között mutatkozó különbségének ellenére a politikai elit tagjait összekötötte egy erősen intellektuális és munkaorientált attitűd.[45] A hivatásos politikussá válásról elmondottak azonban nem egyforma mértékben jellemezték a különböző parlamenti pártok elitjeit. A professzionalizáció egyik feltétele a stabil politikai pozíció, amelyet a nagyobb pártok jóval inkább biztosítani tudtak elitjük számára. Ebben az értelemben a választóvonal inkább a kis és a nagy pártok, mintsem a politikai oldalak között húzódott.

Az MTA 2001-es kérdőíves elitvizsgálata egy, szociodemográfiai jellemzőiben az 1993-ashoz igen hasonló elitet mutatott: a nők aránya továbbra is alacsony, míg a diplomás elittagoké 90% feletti volt. A származási értelemben vett zártság is hasonló a nyolc évvel korábbihoz: 60% körüli a szellemi foglalkozású apák gyermekeinek aránya a politikai elitben. Az elit „beállása" az életkori adatokat és az egykori MSZMP-tagságot vizsgálva válik igazán látványossá: a két felmérés között eltelt nyolc évben az elit átlagéletkora több mint öt évvel nőtt, a volt párttagok aránya pedig az eltelt majd egy évtized ellenére sem csökkent szignifikánsan.

[41] Ilonszki–Kurtán 53.

[42] Kurtán Sándor – Ilonszki Gabriella: „Munka, foglalkozás, hivatás – a képviselői professzionalizáció több szempontú elemzése" in Ilonszki szerk. 17–42., 35.

[43] Várnagy Réka: „Az országgyűlési képviselők helyi beágyazottsága" in Ilonszki szerk.

[44] Sebestény István: „Az 1998-as magyar parlamenti választások képviselőjelöltjeinek társadalmi jellemzői" in Kurtán Sándor et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról* (Budapest: DKMKA 1999) 1100–1145.

[45] Balázs János: „A magyar politikai elit értékvizsgálata" in Kurtán Sándor et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról* (Budapest: DKMKA 1999) 1167–1189., Csurgó Bernadett – Himesi Zsuzsa – Kovách Imre: „Elitek és politikai preferenciák" in Kurtán Sándor et al. szerk.

A képviselői elit is a bezárulás és homogenizáció jeleit mutatta, 2002-ben már csak 34% az új bekerülők aránya, a profi politikusoké ellenben 77%-ra kúszott fel (lásd 1. táblázat). A vezető párttisztséget viselők aránya is nőtt az országgyűlésben. Mindez a pártalapú szelekciós kritériumok megszilárdulását, a pártok intézményesülését, ezzel együtt a két, akkor kiemelkedően nagy párt, az MSZP és a Fidesz elitjének stabilizálódását mutatta.[46]

1. TÁBLÁZAT. **HIVATÁSOS POLITIKUSOK ARÁNYA AZ ORSZÁGGYŰLÉSBEN**

Parlamenti ciklus	Hivatásos politikusok aránya (%)
1990–1994	11,8
1994–1995	46,5
1998–2002	56,2
2002–2006	77,4
2006–2010	80,6

FORRÁS: Kurtán–Ilonszki (2008) 23., A Magyar Képviselői Adatbázis alapján.

A 2006-os választásokat a képviseleti konszolidáció választásaként aposztrofálta a képviselői elit kutatója.[47] A parlament ekkor a rendszerváltás utáni országgyűlések közül a leginkább stabilizálódott: mindössze 28% volt az új bekerülők aránya, ami a szomszédos országokhoz képest rendkívül alacsony, a nyugat-európai zártsági szinttel egyenlő. A képviselőknek immár 80%-a professzionális politikusnak számított (lásd 1. táblázat). Szociodemográfiai jellemzőiket tekintve a képviselők kísértetiesen hasonlítottak az előző ciklus tagjaihoz, mindössze pár évet idősödtek 2002 óta. Az elit rekrutációs bázisa változatlan maradt: előnyt jelentett a budapesti születés, a jogász és a közgazdász végzettség, illetve a professzionális politikusság: a kormányzati poszt vagy a pártvezetői háttér.[48] A hivatásos politikussá válással hozható összefüggésbe az a jelenség is, hogy a pártképviseleti elv mellett a képviselők számára a területi képviseleti elv mind fontosabbá vált.[49] Kérdéses azonban, hogy ez az attitűdváltozás valójában nem instrumentális volt-e, hátterében a pártokkal szembeni bizalmatlanság érzékelése is állhatott.[50]

[46] Ilonszki Gabriella: „Számít-e az elit folytonossága?" *Politikatudományi Szemle* 2003/4. 109–124.

[47] Ilonszki Gabriella: „Konszolidáció vagy bezárkózás? A 2006-ban megválasztott parlamenti képviselők jellemzői" in Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA 2006) 229–252.

[48] Ilonszki (2006) 240.

[49] Papp Zsófia: „A stabilitás forrásai a képviselők megválasztásában" in Ilonszki szerk. 95–120.

[50] Ilonszki Gabriella: „Képviseleti szerepek, politikai intézmények, képviseleti deficit: Két évtized változásai" in Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás* (Budapest: DKMKA 2011) 267–290.

A 2010-es évek felől visszatekintve a konszolidációs szakasz szimbolikus csúcspontjának talán a 2002-es EU-csatlakozás tekinthető, amelynek konszenzusos voltát kevesen kérdőjelezték meg. Ám ez a konszenzus utóbb csalókának bizonyult abban az értelemben, hogy a pártok közötti kartellszerű egyetértés következtében a nyilvános diskurzusban a csatlakozást pártoló álláspont hegemón pozícióban volt, érdemi vita a lehetőségekről és következményekről az elitben sem folyt, így csak egy később könnyen megkérdőjelezhető kvázimegállapodás jöhetett létre.[51]

Az elit válsága (2006–)

A 2006-os képviseleti elit az utolsó olyan választás nyomán került be a parlamentbe, mely még a konszolidációs időszakhoz számítható. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök őszödi beszédének nyilvánosságra kerülésével és az azt követő utcai zavargásokkal új szakasz kezdődött a politikai elit negyedszázados történetében. Annak megértéséhez, hogy mi jellemzi ezt a harmadik periódust, nyúljunk vissza az elit a fejezet elején tárgyalt konszenzuális egységének kérdéséhez.

Ilonszki Gabriella már 2003-ban felvetette az eredeti, rendszerváltás kori elitmegállapodás minősítésének megkérdőjelezését.[52] Legfontosabb érvei a következők voltak: 1. a megállapodó felek (a két nagy rendszerváltó párt, az MDF és az SZDSZ) azóta lecserélődtek; 2. az eredeti megállapodás csupán a rendszerváltás alkotmányos-jogi kereteire vonatkozott, a hatalom és a gazdaság redisztribúciójának problémájával nem számolt, holott később az bizonyult a legfontosabb tényezőnek az átalakulás során; 3. a megváltozott politikai szereplők nagyon eltérően látják az elit feladatát. Mindezek alapján Ilonszki úgy látta, hogy helyesebb, ha a magyar rendszerváltást visszamenőleg csupán egy *kvázi elitmegállapodás*ként értékeljük, amely valódi megállapodás nem is lehetett, mivel a legfontosabb problémák nem is kerültek terítékre. A konszenzuális egység hiánya az erősödő konfrontatív személyi politizálásban, a bizalom és az együttműködés hiányában mutatkozik meg. Ilonszki kérdése az volt, hogy lesz-e a jövőben konvergencia a szemben álló felek között, ez ugyanis szükséges volna ahhoz, hogy el lehessen jutni egy tényleges megállapodásig.

A 2006-os választások utáni turbulens politikai események és azok hosszabb távú következményei egy jó időre eldönteni látszottak az elitkonvergencia kérdését. Ilonszki Gabriella és Lengyel György 2009-ben már egyértelműen a demokratikus intézményrendszer működési mechanizmusainak és az elitek magatartásmódjának zavaráról írt.[53] Sokat idézett *színlelt demokrácia* fogalmuk annak veszé-

[51] Mike Károly: „Egy konszenzus természetrajza" *Századvég* 2007/3. 61–98.

[52] Ilonszki Gabriella: „Számít-e az elit folytonossága?" *Politikatudományi Szemle* 2003/4. 109–124.

[53] Ilonszki Gabriella – Lengyel György: „Válaszúton: Konszolidált vagy színlelt demokrácia?" *Politikatudományi Szemle* 2009/1. 7–25.

lyeire utal, hogy a magyar elit jelentős csoportjai nem normakövető módon működnek. A szerzők értékelése szerint ugyan a színlelt demokráciában maga az elitek versengésén alapuló demokrácia nincs veszélyben, viszont az ilyen demokrácia működése nem hatékony, mivel a politikai versengés az elitcsoportok számára zéró összegű játszmává válik. Expliciten kimondják: „A magyar politikai elitek úgy viselkednek, mintha nem mentek volna keresztül a kerekasztal-tárgyalásokon és az EU-csatlakozás tárgyalásain, mintha nem tartoznának az elithez, amelyet közösen elfogadott és megkülönböztetett viselkedési normák irányítanak."[54]

Az Ilonszki–Lengyel szerzőpároshoz hasonlóan Körösényi András is úgy vélte, Higley és szerzőtársai a kilencvenes években túlhangsúlyozták a magyar elit egységét.[55] Már a kezdetektől, 1989-től kezdve működött ugyanis egy határozott delegitimáló stratégia a két politikai oldal között: a baloldal a jobboldal demokratikus, míg a jobboldal a baloldal nemzeti elkötelezettségét kérdőjelezte meg fundamentálisan. Az elit konszenzuális egységének hiányát egyik leginkább jelző szimptóma, az ellenoldal identitásának, legitimitásának megkérdőjelezése 2006 őszétől a magyar politikai elitben kritikus mértéket öltött.

A delegitimáló stratégiáktól nem független folyamatként tekinthetünk az alapvetően a politikai elitcsoportok által vezérelt politikai polarizációra is. A rendszerváltás óta eltelt időszakban folyamatosan növekedett, és a kétezres évekre nemzetközi összehasonlításban kirívóan magassá vált a politikai polarizáció az elitben. A bal-jobb skála szélső pólusait, illetve közepét választók aránya, a polarizációs index a 2001-es 0,62 szintről 2009-re 1,25-re nőtt (lásd 2. táblázat).[56]

2. TÁBLÁZAT. **A 9 FOKÚ BALOLDALI-JOBBOLDALI ÖNBESOROLÁSI SKÁLA PÓLUSAIT/ CENTRUMÁT VÁLASZTÓK ARÁNYA 2001-BEN ÉS 2009-BEN, %**

	2001	2009
bal pólus (1,2)	7,7	13,2
jobb pólus (8,9)	5,6	10,8
centrum (5)	21,8	19,2
Polarizációs index	0,62	1,25

FORRÁS: Körösényi (2012) 292., az MTA elitfelvételének adatai alapján.

A politikai elit bal- és jobboldala közötti törésvonal mélységét jelzi, hogy az összes kelet-közép-európai ország közül Magyarország az egyetlen, ahol huszonöt év alatt egyszer sem történt meg, hogy a pártok ezt a törésvonalat átlépve léptek volna koalíciós kormányzásra. A polarizáció és a pártrivalizálás a politikai elit stratégiá-

[54] Ilonszki–Lengyel (2009) 20.
[55] Körösényi (2012) 285.
[56] Körösényi (2012).

jának következtében a társadalom olyan szféráiba is lehatolt, ahol korábban nem volt jelen. A kétezres évtizedben növekedett például a politikai preferenciák szerinti kapcsolati homofília, azaz az azonos nézeteket vallókkal való sűrűbb érintkezés.[57] Erősödött ezenkívül a gazdasági élet átpolitizáltsága is. David Stark és Vedres Balázs több évtizedet átfogó hálózatelemzéssel kimutatták, hogy a magyar üzleti hálózatokban „politikai lyukak" tátonganak: a cégek nem működnek együtt az ellenoldalhoz tartozó üzleti partnerekkel. A hálózat politikai szegmentáltságának időbeli erősödése alapján Stark és Vedres úgy vélték, az átpolitizáltság oka nem a kialakuló kapitalizmus kezdeti politikai meghatározottsága, mint azt korábban, a posztszocialista útfüggőség kapcsán feltételezték, hanem az, hogy a politikai elit megosztottsága a gazdaságban is érezteti hatását.[58]

A politikai elit növekvő normaszegési hajlandóságával összefüggésben több kutatás is kimutatta, hogy Magyarországon a többszereplős, hálózatba szerveződő korrupciós tranzakciók aránya egyértelműen növekvő tendenciát mutat.[59] A korrupciónak ez a fajtája erősen kötődik az államhoz és a politikai elithez. Intézményes korrupciónak is nevezik; olyan szerződéses viszony, amiből a politikai és gazdasági elit legfelső rétege húz hasznot, és közpénzek partikuláris érdekek szerinti felhasználását involválja. Jól ismert példája a közbeszerzések baráti cégekre való testreszabásának gyakorlata.[60] Ez Magyarországon szintén politikai oldalak szerint intézményesült: politikai változás, kormányváltás nyomán jelentősen változik a közbeszerzéseket elnyerő cégek összetétele.[61] A politikai elit minimálkonszenzusának hiánya a közpolitikákra is rányomta a bélyegét: választási ciklusok szerint „cikcakkosan" alakultak, ami társadalmilag nagyon költséges.[62]

A kétezres évek közepétől a demokrácia állapotát és a kormányzás minőségét vizsgáló komparatív nemzetközi indexek[63] szerint Magyarország romló eredményeket kezdett produkálni. A demokráciaindexek ugyan világszerte romló értékeket mutattak a 2008-as világválság hatására, a magyar demokrácia esetében azonban a világválsághoz még a kelet-európai országokat sújtó EU-csatlakozás utáni

[57] Angelusz Róbert – Tardos Róbert: „Régi és új törésvonalak, polarizáció, divergenciaspirál" in Tardos–Enyedi–Szabó szerk. 347–382.

[58] David Stark – Balázs Vedres: „Political Holes in the Economy: The Business Network of Partisan Firms in Hungary" *American Sociological Review* 2012/10. 1–23.

[59] Szántó Zoltán – Tóth István János – Cserpes Tünde: „Local Government Corruption in Hungary" in Bruno Dallago – Chiara Guglielmetti (eds.): *Local Economies and Global Competetiveness* (Palgrave MacMillan 2011) 134–153.

[60] Jancsics Dávid – Jávor István: „Corrupt Governmental Networks" *International Public Management Journal* 2012/1. 62–99.

[61] Fazekas Mihály – Tóth István János: *Political Influence in the Public Procurement Market? Analysis of market share 2009-2011 – preliminary results* (Budapest: Corruption Research Centre 2013).

[62] Boda Zsolt: „Legitimációs problémák Magyarországon" in Boda–Körösényi szerk. 263–283., 275.

[63] Pl. The Economist Democracy Index, The Quality of Government Institute, Gothenburg, Bertelsmann Stiftung: Bertelsmann Transformation Index (BTI) és Sustainable Governance Indicators: Policy Performance and Executive Capacity in the OECD (SGI).

válság valamint a 2006 után politikai válság is hozzáadódott.[64] Mindezek együttes hatására a többtucatnyi index eredményeit aggregáló világbanki Worldwide Governance Indicators[65] mutatói közül a korrupciós kontroll, a joguralom, a demokrácia és ellenőrzés, a szabályozás minősége és a kormányzás hatékonysága a kétezres évek közepe óta az 1996–2006 közöttinél jóval rosszabb értékeket mutat.

Ezektől a folyamatoktól nem függetlenül a társadalom politikai elitbe vetett bizalma is erősen megroppant.[66] A parlamentbe és a kormányba vetett bizalom eleve is alacsony, ugyanakkor választási évek szerint irracionálisan nagy volatilitást mutató szintje 2008–2009 során legitimációs válságnak tekinthető mélyrepülést mutatott.[67]

A 2010-es parlamenti választás és az akkor kormányra kerülő pártok által meghirdetett kvázirendszerváltás jelentős politikai változásokat hozott. Kérdés, mennyiben jelentett ez cezúrát a politikai elitet meghatározó folyamatokkal kapcsolatban?

A tágabban vett politikai elitről szóló utolsó MTA-adatfelvétel 2009-ben zajlott le. Ennek tanulsága, hogy a politikai rendszer erősödő polarizációjának időszakában a politikai elit a társadalmi státusz (iskolázottság, foglalkozás, származás, jövedelem) szerint továbbra is homogén maradt.[68] Az elit szociodemogáfiai jellemzőinek egy része (átlagéletkor, iskolázottság, apa foglalkozása, egykori MSZMP-tagság) 2001 és 2009 között mit sem változott.[69] Egyedül a nők arányában volt észlelhető némi növekvés (11%-ról 16%-ra), illetve az 1950–1959 között született kohorsz a kétezres években lassan átvette a dominanciát az 1940-1949 között születettektől. Az átlagéletkor így 2001 és 2009 között már csak alig egy évvel növekedett (54,2 év). A tágabb politikai elitben zajló 2010 utáni szociodemográfiai trendekről már nem állnak rendelkezésünkre a korábbi felvételekkel összehasonlítható adatok. A politikai elit egy kisebb, karakteres csoportjáról, a parlamenti képviselőkről viszont továbbra is van információ a Magyar Képviselői Adatbázis alapján.

A 2010-es parlamentbe bekerülő két új párt, valamint a kétharmadosra duzzadt kormánypárti képviselőcsoport 46%-nyi újonnan bekerülő parlamenti képviselőt hozott. Ez az arány utoljára 1998-ban volt ilyen magas.[70] Az országgyűlés vala-

[64] Ágh Attila: „Demokráciakutatás a politikai és közpolitikai elemzés keresztútján: A demokrácia minősége és teljesítőképessége" *Politikatudományi Szemle* 2012/2. 55–72., 56.

[65] „Wordlwide Governance Indicators" *WGI 2014 Interactive*. [n.d.] www.govindicators.org.

[66] Kovách–Kristóf (2011).

[67] „Standard Eurobarometer" *Europa – Public Opinion analysis – Standard Eurobarometer Archives - European Comission* [n.d.] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm.

[68] Csurgó Bernadett: „Politikai elit: közéleti szerep és szerepvállalás" in Kovách Imre (szerk.): *Elitek a válság korában* (Budapest: MTA PTI – MTA ENKI – Argumentum 2011) 253–284., 281.

[69] Kristóf.

[70] Ilonszki Gabriella – Kurtán Sándor: „Látszat és valóság. A 2010-ben megválasztott parlamenti képviselők arculata" in Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon* (Budapest: DKMKA 2011) 95–122., 99.

mennyit fiatalodott is (átlagéletkor 47,3 év), minthogy a rendszerváltás óta az előző, 2006-os parlament volt a legidősebb (49,6 év). A diplomások aránya a parlamentben – szintén a rendszerváltozás óta először – 90 százalék alá csökkent, nagyrészt a Jobbik frakciója miatt. Az újonnan bekerülő képviselők fiatalabbak voltak, kevesebb volt közöttük a jogász vagy közgazdász. Az első parlamenthez hasonlóan újra sok volt a humán végzettségű képviselő. Az MSZP térvesztésével együtt a nők aránya ismét 10% alá csökkent.

Ilonszki Gabriella és Kurtán Sándor szerint bár a 2010-es parlamentet jellemezte valamelyes személyi megújulás, a képviselői arculatban ugyanakkor folytatódott a centralizáció és a homogenizálódás – a korábbi rekrutációs kritériumok (helyi politikai háttér, mandátumhalmozás) felerősödése tapasztalható. Tehát a 2010-es parlament összetételében nem jelentkezett nagy átalakulás.[71]

A tágabban vett politikai elit 2010 utáni cserélődéséről csak becsléseink lehetnek. A 2009-es MTA-elitfelvétel 1200 fős mintájából 45% őrizte meg eredeti pozícióját 2013-ra is.[72]

A 3. táblázat a négy év alatt bekövetkezett változások mértékét mutatja. Három kategória állapítható meg: 1. az elittag *maradt*, azaz megtartotta 2009-es pozícióját; 2. *kikerült az elitből*, azaz már nem szerepel a közéleti adatbázisban; 3. *eliten belüli csere*, azaz az eredeti pozícióját elvesztette ugyan, de szert tett egy másik, az adatbázisban szereplő elitpozícióra. Ebbe a harmadik kategóriába kerültek azok a személyek is, akiknek eleve több pozíciójuk volt, és az éppen a mintába kerülést biztosító pozíciójukat ugyan elvesztették, de legalább 1 másik elitpozíciót 2013-ban is birtokoltak.

A 2009 és 2013 közötti időszak tartalmazott egy kormányváltást, mely értelemszerűen erősen érintette az elit cseréjét. Becslésem szerint a szűk politikai elit cirkulációjának kb. 90 százaléka 2010-ben történt meg[73] (a képviselők és a polgármesterek esetében ez az arány természetesen megközelíti a 100%-ot). A szélesebb értelemben vett közéleti elit körében a cirkuláció sokkal egyenletesebben ment végbe, a 2010-es év nem játszott kitüntetett szerepet. Ez azonban még nem jelenti azt, hogy e csoportnak ne lenne számos olyan tagja, akinek pozícióvesztése ne kötődne a kormányváltáshoz. A közéleti elit ugyanis nagyon heterogén, az önálló állami szervezetek vezetőinek nagymértékű cserélődése például erős politikai patronázsra utal. Összességében a közéleti elitcsoport cseréje sem volt alacsonyabb szintű, mint a szűkebb értelemben vett politikai elité: 50 %-uk elvesztette 2009-es pozícióját és ki is került az elitből.

[71] Ebből a szempontból a 2014-es parlament bizonyulhatott eltérőnek: fontos kérdés, hogy a létszámcsökkentés és a mandátumhalmozás megtiltása mely csoportoknak jelentett szelekciós előnyt.

[72] Saját számítás a Magyar Közéleti Kézikönyv adatai alapján.

[73] Pontos adat azért nem adható meg, mert az MKK adatbázisából nem mindig derül ki a pozícióvesztés időpontja.

3. TÁBLÁZAT. **ELITCSERE 2009 ÉS 2013 KÖZÖTT, (%) N=1200**

	Maradt	Kikerült az elitből	Eliten belüli csere
köztársasági elnökség	28	55	17
képviselők	50	40	10
kormány, minisztériumok	2	68	30
EU	33	47	20
önkormányzatok	53	37	10
pártok	37	53	10
szűk politikai elit összesen	**44**	**43**	**13**
	Maradt	Kikerült az elitből	Eliten belüli csere
önálló állami szervezetek	15	75	10
társadalmi szervezetek	46	49	5
nemzeti-etnikai kisebbségek	72	28	0
sport	29	71	0
szakszervezetek	58	39	3
gazdaság	44	49	7
pénzügy	29	52	19
kamarák	50	50	0
egyházak	58	42	0
közéleti elit összesen	**46**	**50**	**4**

FORRÁS: saját számítások a Magyar Közélet Kézikönyve (MTI) 2009 és 2013 alapján.

A táblázatban jól látszik, hogy a politikai elit egyes alcsoportjainak pozíciómegtartási képessége erősen eltérő volt. A szűken vett politikai elitből a legstabilabb csoportoknak a parlamenti képviselők és a polgármesterek bizonyultak, akiknek fele meg tudta őrizni 2009-es pozícióját. Természetes módon nagyon változékony volt a kormány és a minisztériumi elit, valamint a köztársasági elnökség, főügyészség, a kúria elitje, amelyeket a kormányváltás közvetlenül érintett. Érdekes módon azonban ez utóbbi csoportok tagjai – és ide számíthatjuk az EP-képviselőket is – eredeti pozíciójukat ugyan a kormányváltás után elvesztették, az átlagosnál jóval nagyobb (20–30%-os) arányban maradtak mégis az elitben, más pozíciójuk megtartása vagy az eliten belüli csere révén. Tehát az elit igazán beágyazott tagjait a kormányzati felső pozíciók cserélődése csak felszínesen érinti. A sikeres elitben maradás azt is valószínűsíti, hogy egy következő kormányváltás esetén az elittag újra – az eredeti, vagy egy másik – kormányzati pozíciót foglalhat el. A politikai elit szűk felső körén kívül viszont a pozíció elvesztése gyakorlatilag az elitből való kikerülést is jelentette.

A tágabb értelemben vett közéleti elitből a legstabilabb csoportok 2009 és 2013 között a nemzeti-etnikai szervezetek, a szakszervezetek és az egyházak vezetői voltak, őket az elitcirkuláció az átlagosnál jóval kevésbé érintette. Erősen cserélődött viszont az önálló állami szervezetek, a pénzügyi szervezetek, valamint a sportszervezetek elitje. A sportszövetségek vezetői – néhány ismert kivételtől eltekintve – nincsenek beágyazódva a közéleti elit más szegmenseibe, az önálló állami szervezetek és a pénzügyi szervezetek vezetői viszont annál inkább: kiugróan magas arányban tudtak a pozíciójuk elvesztése után is az elitben maradni. E két alcsoporton kívül azonban a közéleti elit tagjainak elitben maradási képessége jóval elmarad a top politikai elit tagjaiétól.

A 2010 utáni elitről tehát szociológiailag még keveset tudunk, a politikai oldalak konszenzuális egységének hiánya azonban tovább erősödni látszik. A 2010-es kormányváltással a legitimációs válság megoldódott, az Eurobarometer adatai a parlamentbe és a kormányba vetett bizalom relatív visszanyeréséről tanúskodnak, időnként már az uniós átlagot meghaladó módon (bár ez továbbra sem jelent többet annál, minthogy az emberek körülbelül egyharmada bízik, vagy inkább bízik a politikai elitben).[74]

Ugyanakkor a 2010 utáni kormányok számára a kétharmados parlamenti többség az addiginál jóval nagyobb lehetőséget adott a korábbi játékszabályok felrúgására, a konszenzuális egység normatív szabályainak mellőzésére. Ezt a szándékot a politikai elit egyik legbefolyásosabb tagja explicitté is tette egy lapinterjúban: „1989–1990-ben sok-sok amerikai segítséggel egy, a parlamenti erők megegyezésén alapuló konszenzuális demokrácia jött létre Magyarországon. Viszont ez nem azt jelenti, hogy évtizedek múltán is csak ilyen típusú demokrácia működhet. Ma úgy gondoljuk a Fideszben, hogy a többségi demokrácia hatékonyabb, gyorsabb és tisztább felelősségi viszonyokat teremt."[75]

E szándék szimbolikusan legfontosabb kinyilvánítása a politikai kompromisszumok és egyeztetés nélkül, egyoldalú alkotmányozással létrehozott új Alaptörvény, amely létrejöttének körülményeiből következően legitimációs deficittel küszködik.[76] A politikai elitben az alkotmánnyal kapcsolatos disszenzust az Alaptörvény későbbi módosításai még tovább erősítették.

A nemzetközi demokráciaindexek 2010 után Magyarország vonatkozásában további romlást mutatnak, különösen a jogállamiság területén.[77] A jogállam gyengítését kifogásolók leggyakoribb érvei az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozá-

[74] „Standard Eurobarometer" *Europa - Public Opinion analysis – Standard Eurobarometer Archives - European Comission* [n.d.] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm.

[75] Kósa András – M. László Ferenc: „Inkább ez, mint a rendeleti kormányzás" – Lázár János az erőpolitika okairól. *HVG.hu* 2011. december 26. www.hvg.hu.

[76] Lásd Körösényi jelen kötetben.

[77] „Wordlwide Governance Indicators" *WGI 2014 Interactive*. [n.d.] www.govindicators.org.

sa, a visszamenőleges hatályú jogalkotás, valamint az alkotmányos intézmények működésének kormányzati célokhoz való igazítása.[78] Erősen a konszenzusra törekvés hiányát jelzi a kormányzó elit kinevezési gyakorlata: a hatalmi ellensúlyként szolgáló intézmények – a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az igazságszolgáltatás, az ellenőrző szervek (Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács) és a jegybank – élére való jelöltállítás monopolizálása is. A gazdaság- és kultúrpolitika területén is számos disszenzust erősítő kormányzati intézkedés (ágazati különadók, oktatási és kulturális intézmények centralizációja, kormány alá rendelése, médiapolitika) sorolható fel.[79] A konszenzuális egység hiánya tehát továbbra is látványosan megmutatkozik.

Hosszú távú folyamatok a politikai elitben

Az alább következő táblázatok az 1990–2014 között az elitben lezajló hosszú távú szociodemográfiai folyamatokat foglalják össze.

Az MTA periodikusan ismétlődő elitfelvételi mintájának alapvető jellemzőit mutatja a 4. táblázat. A nők alacsony és a diplomások magas aránya azok közé a jellemzők közé tartozik, amelyek az egész vizsgált periódus során hosszú távú folytonosságot mutattak, és a magyar politikai elit zártságát jelzik. Úgy tűnik, a diplomások rendkívül magas aránya maradandó sajátossága a magyar politikának. Bár a nők politikai elitbe jutásának esélyei emelkedtek az utolsó évtizedben, arányuk továbbra is 20% alatt marad. A hatvanas évek „nagy generációjának" folyamatos jelenléte szintén feltűnő jellegzetessége a magyar politikai elitnek. Ennek a generációnak a másfél évtizedes bebetonozódása okozta a politikai elit érzékelhető idősödését a rendszerváltás óta eltelt időszak második évtizedében.

2009-ben még mindig minden harmadik politikai elittag egykori MSZMP-tag is volt, éppen úgy, mint 1993-ban, annak ellenére, hogy a teljes népességben ez idő alatt az egykori párttagok aránya folyamatosan csökkent. A rendszerváltás kori elit (a nómenklatúra túlélői valamint a magával a rendszerváltással elitbe kerülők együtt) tagjai azok, akik a legnagyobb mértékben alakították a magyar politikai élet arculatát az elmúlt negyedszázadban. A konszolidáció és a válság korszakának idején kooptált, újabb generációkhoz tartozó elittagok pedig, mint láthattuk, szociológiai jellemzőiket tekintve meglehetősen hasonlítottak a rendszerváltó elit tagjaihoz.

[78] Bordás Mária: „A hatékony állam győzelme a jogállam fölött? I.–II." *Közjogi Szemle* 2012/1–2.

[79] A Bertelsman Transformation Index indikátorai között található egy *Consensus Building*nek nevezett dimenzió, melyben Magyarország kifejezetten gyenge: "BTI 2014 Hungary Country Report" *BTI Country Reports: Transformationindex*. [n.d.] http://www.bti-project.org. A pontozáshoz kapcsolódó indoklás különösen az emlékezetpolitikai disszenzust emeli ki mint problémás területet.

4. TÁBLÁZAT. **A POLITIKAI ELIT SZOCIODEMOGRÁFIAI JELLEMZŐI 1988–2009, %**

	1988	1993	2001	2009
Nem				
férfi	82,6	88,1	89,4	83,7
nő	17,4	11,9	10,6	16,3
Átlagéletkor (év)	48,6	47,9	53,3	54,2
Kohorszok				
–1929	15,7	5,2	6,3	2,1
1930–1939	33,1	21,6	12,0	3,6
1940–1949	35,2	39,2	36,6	26,6
1950–1959	13,6	27,8	32,4	38,8
1960–1969	2,5	6,2	7,7	18,3
Iskolázottság				
Diplomás	91,2	97,9	90,2	92,3
Nem diplomás	8,8	2,1	9,8	7,7
Apa foglalkozása				
szellemi	33,4	58	61,1	62,6
fizikai	66,6	42	38,9	37,4
egykori MSZMP-tagság	86,2	34,7	33,8	31,8

FORRÁS: MTA elitfelvétel.

A 4. táblázatot a fejezetben vázolt három időszakkal összevetve azt láthatjuk, hogy az *átalakulás* periódusát a politikai elit nagymértékű cseréje jellemezte; az 1988 és 1993 közötti megszakítottságot főként a táblázat apai foglalkozásra és egykori MSZMP-tagságra utaló sorai mutatják. A nemi, életkori és iskolázottsági jellemzők ugyanakkor folytonosságot mutatnak. A táblázat 1993 és 2001 közötti oszlopainak összevetése már a *konszolidációs* periódust jellemzi: az igen hasonló demográfiai karakter melletti idősödés mutatja a politikai elit beállásának folyamatát. Ugyanakkor a konszolidációnak a válság szakaszába való átcsapását az alapvető szociodemográfiai folyamatok nem mutatják: a harmadik időszakban az elitnek nem a társadalmi jellemzői, hanem a viselkedése mutatott érzékelhető változást.

Érdemes megvizsgálni a politikai elit egy kisebb, de fontos csoportját, a parlamenti képviselőket is a hosszú távú demográfiai folyamatok szempontjából (lásd 5. táblázat). Ebben a csoportban a nők aránya még alacsonyabb, mint az MTA elitfelvételének átfogóbb mintájában. A nyugat-európai társadalmak átlagaival összehasonlítva az egész időszakban súlyos női reprezentációs deficit figyelhető meg a magyar képviseleti elitben. A diplomások aránya a politikai elit egészéhez hasonlóan

igen magas, 2010-ig 90% feletti, átlagéletkoruk változása is paralel az MTA-elitfelvétel a kétezres években idősödő mintájával. Csupán a 2010-es kritikus választással bekerülő új képviselők hoztak némi változást ezekben a jellemzőkben.

5. TÁBLÁZAT. A PARLAMENTI KÉPVISELŐK NÉHÁNY DEMOGRÁFIAI JELLEMZŐJE 1990–2014

Választási ciklus	Nők aránya (%)	Diplomás (%)	Átlagéletkor
1990–1994	7,7	90,8	45,8
1994–1998	10,9	90,0	46,6
1998–2002	7,8	92,7	46,3
2002–2006	9,7	93,9	46,7
2006–2010	10,6	91,9	49,6
2010–2014	9,1	87,0	47,3

FORRÁS: Ilonszki–Kurtán (2011) 120., a Magyar Képviselői Adatbázis adatai alapján.

Ha részletesebben is megvizsgáljuk a parlamenti képviselők diplomájának típusát (lásd 6. táblázat), azt láthatjuk, hogy hol a humán, hol pedig a műszaki, illetve agrárdiplomások képezik a legnagyobb csoportot. A képviselők egyötöde stabilan jogi végzettségű. A humán diplomások magas, a mérnökök és a közgazdászok relatíve alacsony arányában a 2010-es országgyűlés összetétele érdekes módon a legelső, 1990-es parlamentre hasonlít leginkább.

6. TÁBLÁZAT. A PARLAMENTI KÉPVISELŐK DIPLOMÁJÁNAK TÍPUSA 1990–2014, %

Választási ciklus	Jogász	Közgazdász	Humán	Műszaki, agrár	Orvos, gyógyszerész	Egyéb
1990–1994	21,4	14,2	30,4	23,4	13,3	4,8
1994–1998	19,2	18,9	23,0	28,4	6,5	5,3
1998–2002	21,9	19,4	22,2	32,3	6,3	8,3
2002–2006	20,9	19,7	26,4	28,2	5,7	8,0
2006–2010	20,7	20,2	28,5	26,4	7,4	10,1
2010–2014	20,5	14,5	31,0	22,1	5,2	3,1

FORRÁS: Ilonszki–Kurtán (2011) 120., a Magyar Képviselői Adatbázis adatai alapján.

Ez vélhetően az újonnan bejutott képviselők magas arányával függ össze (lásd 7. táblázat). Az újonnan bekerülők ciklusonkénti aránya, mely a parlamenti elit cirkulációját, illetve reprodukcióját mutatja, jól jelzi a negyedszázados periódus három szakaszát. Az első két parlamenti ciklusban természetes módon még nagy volt a cirkuláció, 1998-tól azonban már a képviselők kevesebb, mint a fele volt újonc, és

ez az arány, a kétblokkos pártrendszer kialakulásával összefüggésben[80] az elit konszolidációjának egész időszaka alatt folyamatosan csökkent. A 2006-tól kezdődő harmadik szakasz, a válság utáni első választás hozott fordulatot, az új bekerülők aránya ismét nőtt, ha nem is érte el az átalakulás időszakának arányait.

7. TÁBLÁZAT. **A PARLAMENTBE ÚJONNAN BEJUTOTT KÉPVISELŐK ARÁNYA VÁLASZTÁSI CIKLUSONKÉNT 1990–2014**

Választási ciklus	Új bekerülők aránya (%)
1990–1994	92,8
1994–1998	64,2
1998–2002	49,1
2002–2006	34,0
2006–2010	28,6
2010–2014	45,6

FORRÁS: Ilonszki–Kurtán (2011) 119., a Magyar Képviselői Adatbázis adatai alapján.

A politikai elit egy másik fontos csoportja a miniszteriális elit. Ványi Éva az 1990 és 2010 között a kormányokban pozíciót kapott összesen 333 miniszterről, politikai és közigazgatási államtitkárról megállapítja, hogy zömmel 40-50 év közötti férfiak, a nők aránya körükben 10% körül mozog. A miniszteriális elitszegmensben a humán végzettségűek aránya jóval alacsonyabb, mint a képviselők között, főként jogászok, gazdasági, illetve műszaki és agrárvégzettségűek. [81] Ha különbséget teszünk „politikus" és „szakértő" miniszterek között, azt állapíthatjuk meg, hogy a szakminiszterek sosem uralták el még a kimondottan „szakértőnek" nevezett kormányokat sem; arányuk és befolyásuk az eltelt negyedszázad során csökkent.[82]

A 8. táblázat az államigazgatás felső vezetői, az államtitkárok és helyettes államtitkárok cserélődésének arányát mutatja az egyes kormányváltások során. Látható, hogy a politikai patronázs meglehetősen erős az elitben: a helyettes államtitkári szintet is érinti, különösen eltérő politikai színezetű kormány hatalomra kerülésekor. A bal és jobb közötti váltásokkor megvalósuló csere az időszak során erősödött: míg 1994-ben az államtitkároknak 69, a helyettes államtitkároknak csupán 45%-a volt új kinevezett, 1998-ban ez az arány már 87 illetve 57%, 2010-ben pedig gyakorlatilag teljes csere történt.

[80] Lásd Szabó A. jelen kötetben.

[81] Ványi Éva: *A magyar kormányzati elit 1990 és 2010 között. A kormányzati karrierút vizsgálata*. PhD. értekezés (Budapest 2011) 124.

[82] Ilonszki Gabriella – Ványi Éva: „Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon 1990–2010" *Politikatudományi Szemle* 2011/3. 7–36., 34.

8. TÁBLÁZAT. **POLITIKAI PATRONÁZS AZ ÁLLAMTITKÁRI KARBAN, 1990–2014. A CSERE ARÁNYA AZ EGYES KORMÁNYVÁLTÁSOK SORÁN, %**

	Állam-titkárok	Helyettes államtitkárok (a 2. Gyurcsány-kormányban szakállamtitkárok)	Összesen
Antall-kormány*	71	–	–
Horn-kormány	69	45	50
Orbán-kormány (1.)	86	57	62
Medgyessy-kormány	87	70	73
Gyurcsány-kormány (1.)	40	16	20
Gyurcsány-kormány (2.)	60	52	54
Bajnai-kormány	45	29	33
Orbán-kormány (2.)	100	99	99
Orbán-kormány (3.)	47	48	48

FORRÁS: Körösényi–Tóth–Török (2003) 443.; *Magyarország Politikai Évkönyve 2005* és *2006;* valamint a *Magyar Közélet Kézikönyve* (MTI), 2010 és 2014.

* A Boross-kormány nem hajtott végre cseréket az államtitkári karban.

Az erős politikai patronázs mellett a magyar kormányzati elitszegmensnek fontos jellemzője az időszak során az is, hogy az elittagok több mint fele egynél többször töltött be miniszteri, államtitkári vagy helyettes államtitkári pozíciót.[83] Az erős fluktuáció és a politikai blokkokkal együtt visszatérők nagy aránya együtt a magyar közigazgatási elitet átpolitizáltság és váltógazdaság szempontjából nemzetközi összehasonlításban az Egyesült Államok bürokratikus elitjéhez teszi hasonlóvá.[84]

Összefoglalás

A politikai elit rendszerváltás óta eltelt időszakát három korszakkal: az átalakulás, a konszolidáció, és a válság időszakaival jellemeztük. Az átalakulás időszakában az egykori nómenklatúraelitből kialakult az új demokrácia politikai elitje, melynek számos tagja professzionális politikussá válva hosszú időre a magyar politikai élet szereplője maradt. A harmadik parlamenti választástól kezdve már nem egy átalakuló posztszocialista, hanem egy, bár bizonyos tekintetben sajátosan magyar társadalmi karakterjegyeket mutató, de konszolidált, a politikai váltógazdaság és a parlamentális demokrácia alapvető szabályait betartó elitről beszélhetünk.

[83] Ványi 194.

[84] Jan-Hinrik Meyer-Sahling: „The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary" *European Journal of Political Research* 2008/47. 1–33., 1.

A kétezres évektől kezdve azonban több folyamat is egyértelműen azt mutatta, hogy Magyarországon az elitkonszenzus, amennyiben egy időre meg is valósult, utóbb felbomlott. A 2006-tól látványossá váló disszenzus és normaszegő viselkedés a 2010-es választáson kialakuló kétharmados többség hatására még tovább erősödött. A konszenzuális egység hiánya az elitben egyértelműen hozzájárult a többségi elvű döntéshozatalhoz, és ellene hatott a konszenzusosabb döntési metódusnak: a 2010 utáni kormányzó elit szintet lépett a korábbi játékszabályok áthágása tekintetében.

Ma még nehezen megválaszolható kérdés, hogy az elitkonszenzus hiánya és a domináns elitcsoport léte milyen hosszú távú hatással lesz a politikai rendszer működésére. Az elitelmélet várakozása szerint az ilyen típusú elit uralma torzítja ugyan, de nem eliminálja a demokratikus versenyt, így a domináns elitcsoport nem feltétlenül elég erős ahhoz, hogy egy autoriter irányba tolja el a politikai rendszert. Előfordulhatnak ugyan hosszabb-rövidebb „kilengések", alapvető rendszermegkérdőjelezések, azonban ezek élettartamának megjóslását illetően az elitelmélet óvatosságra int.

4. FEJEZET

Körösényi András

ALKOTMÁNYOZÁS ÉS ALAPTÖRVÉNY[1]

Az alkotmányozás a politika *rendkívüli* állapota.[2] Az alkotmányozás tartalmi értelemben azon szabályok meghatározása, amelyek a politika *normál* állapotában érvényesek. Olyan időszak, amikor a politika normál állapotát jellemző kiszámíthatóságot, a politikai cselekvés keretét és korlátait jelentő játékszabályokat egy „pillanatra" felfüggesztik, és a szereplők új szabályrendszert kapnak. Olyan „pillanat", amikor a politika normál állapotában észrevétlen maradó szuverén megjelenik, láthatóvá válik, mielőtt az újonnan meghozott szabályok meghatározása után ismét láthatatlanná nem válik. Míg a politika normál, alkotmányos állapotában a jogrend kontúrjai erősek, kijelölik a politika kereteit, addig az alkotmányozás rendkívüli állapotában a politika a jog fölébe kerekedik. Az alkotmányozás általában szimbolikusan és tartalmilag is újrakezdést hoz: hiszen egyrészt gyakran szimbolikus cezúrát jelent a korábbi rezsimmel szemben, másrészt az ekkor meghatározott közjogi alapstruktúra nagymértékben meghatározhatja a politikai rendszer természetét.

Az egypárti diktatúra időszakát követően Magyarországon kétszer történt alkotmányozás, azaz kétszer alakult ki a politikának az a rendkívüli állapota, amikor a normál politika és állampolgári lét jogi kereteit a politikai szuverén átírta: 1989–1990-ben és a 2010–2013-as időszakban. Az első alkotmányozás a demokratikus rendszerváltás, a második a 2010-es „fülkeforradalom" következménye. 1989–1990 elsősorban tartalmi, 2010–2013 elsősorban szimbolikusan hozott újrakezdést. Az első a diktatúrából a demokráciába való átmenet közjogi leképeződése, nevezzük a továbbiakban egyszerűen Alkotmánynak. A második, az Alaptörvény, a demok-

[1] Köszönettel tartozom Chronowski Nórának, Jakab Andrásnak, Papp András Lászlónak, Pócza Kálmánnak, Szűcs Zoltán Gábornak, továbbá az MTA TK JTI-ben tartott műhelyvita résztvevőinek munkám előző változatához fűzött értékes megjegyzéseikért, valamint Zorigt Burtejinnek és Metz Rudolfnak az adatgyűjtésben nyújtott segítségükért.

[2] Az alábbi írásban analitikusan megkülönböztetjük a politika normál és rendkívüli állapotát. A politika és a jog viszonyának két eltérő állapotát megragadó megkülönböztetés politikaelméleti és nem közjogi. A kérdés tágabb elméleti irodalmából lásd: Bruce Ackerman: *We the People: Transformations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1998); Andreas Kalyvas: *Democracy and the Politics of the Extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt* (Cambridge – New York: Cambridge U.P. 2008); Carl Schmitt: *Die Diktatur* (Berlin: Duncker & Humblot 1928, 2. kiadás).

ratikus rendszeren belüli rezsimváltás közjogi kifejeződése.[3] Végül, az első beilleszkedett a kelet-közép-európai országok demokratizálási hullámába, a második unikális belpolitikai fejlemények eredménye.

A két alkotmányozási periódus egyike sem forradalmi, hiszen mindkettő a jogfolytonosság megőrzésével, a régi alkotmány szabályainak a betartásával történt.[4] Azaz nem jött létre *rendkívüli állapot* szigorúan közjogi értelemben, de egy „gyengébb", politikai értelemben kialakult. Bár sok különbség volt, de mindkét esetben létrejött egy alkotmányozó politikai erő, amely a fennálló helyett tartalmilag vagy / és szimbolikusan is új alkotmányt és új politikai rezsimet hozott létre. Mindkét alkotmányozás cezúrát hozott: a politika játékszabályai megváltoztak, az új *normál állapot* minőségileg mást jelentett, mint a korábbi.[5]

Az alábbi írásban az 1989–1990-es és a 2010–2013-as alkotmányozásról és Magyarország alkotmányos alapszerkezetéről lesz szó. A fejezet a következő részekre tagolódik. Először a két alkotmányozási folyamatot hasonlítjuk össze. Másodszor az alkotmány formálásában legfontosabb szereplők, az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság közti hatalmi harcot elemezzük. Harmadszor az Alkotmány és az Alaptörvény legitimitását, negyedszer azok tartalmát hasonlítjuk össze. Végül arra a kérdésre próbálunk válaszolni, hogy az 2010–2013-as alkotmányozás menyiben változtatta meg a politikai rendszer természetét.

1. Az alkotmányozás folyamata

A demokratikus rendszerváltás alkotmányozása és annak következményei[6]

A demokratikus rendszerváltás alkotmányreformja formailag nem hozott új alkotmányt. Két alkotmánymódosítási időszak eredménye, amely során 1989–1990-ben összesen 9 alkalommal módosították az alkotmányt (lásd 1. táblázat). Az első alkot-

[3] A két időszak „rendkívüliségét" mutatja, hogy 1989–1990-ben összesen 9, 2010–2013 között pedig 19 alkalommal módosították az Alkotmányt, illetve az Alaptörvényt. Az 1991–2009 közti csaknem két évtizedben összesen 19 alkotmánymódosítás történt, amit a két alkotmányozási hullámhoz képest a politika normál állapotának tekinthetünk (lásd 1. táblázat).

[4] Arató András „alkotmányos forradalomnak" nevezte az 1989–1990-es kelet-európai demokratikus átmenetek e paradoxonját. Ennek mintájára a 2010–2011-es alkotmányozást „alkotmányos ellenforradalomnak" tartja. Lásd Arató András: „Az alkotmányozó hatalom dilemmái Kelet-Európában" *Társadalmi Szemle* 1992/7., továbbá Arató András: „»Én az alkotmányosság dimenziójában beszélek *ellenforradalomról*«". Halmai Gábor beszélgetése Arató Andrással. *Fundamentum* 2011/1. 35.

[5] Ma még nem tudjuk, hogy a 2014-től kezdődő parlamenti ciklus a normál állapothoz való visszatérést hoz-e.

[6] Az alábbi pontban Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2007) című munkájára támaszkodtunk.

mánymódosító csomag elfogadására a kommunista párt és ellenzéke között – továbbá az ún. harmadik oldalt alkotó szervezetek részvételével – folytatott 1989-es nyári Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megegyezésének eredményeként, a másodikra az 1990-es parlamenti választások két legnagyobb parlamenti pártja, az MDF és az SZDSZ közti megegyezés eredményeként, de az új parlamenti pártok többségének támogatásával került sor.

Az alkotmány megújítására Magyarországon nem jött létre speciális közjogi intézmény, alkotmányozó nemzetgyűlés vagy tanács; az alkotmányozás az 1949-ben elfogadott hatályos alkotmánynak megfelelően az Országgyűlés feladata maradt. A magyar parlament így kétharmados többség esetén rendelkezett az alkotmányozás jogával, azaz *alkotmányozó intézményként* működött, és működik ma is. Az alkotmányozáson formailag túlmutat, de a kormányzati rendszer kialakításában komoly szerepet játszott az ezt követő időszakban elfogadott mintegy másfél tucat alapjogi és államszervezeti törvény, amelyek a parlament legalább kétharmados támogatásával jöttek létre.

A rendszerváltás két alkotmányozási hullámából az 1989-es a parlamenti uralom, a kisebbségi vétó (kétharmados törvényhozás) mint generális döntéshozatali elv és más további ellensúlyok (például Alkotmánybíróság) bevezetését jelentette. Az 1990-es módosítás a közjogi és politikai hatalommegosztás rendszerének a kisebbségi vétó némi korlátozása mellett történő fenntartását, és ezzel egyidejűleg a kormánynak – az ún. kancellárdemokrácia egyes elemeinek az átvételével – a parlamenttel szembeni stabilizálását hozta. Így jött létre az ezt követő két évtizeden keresztül fennálló közjogi struktúra.

Az 1989–1990-es demokratikus rendszerváltás alkotmányozási folyamatának három fő sajátosságát emelhetjük ki. Az első a folyamat *pluralisztikus*, többszereplős jellege, amely a posztkommunista, kelet-európai rendszerváltásokat jellemezte.[7] A magyar alkotmányozás nem egy zárt, exkluzív deliberatív testület, de nem is egy erre a célra felállított alkotmányozó nemzetgyűlés munkájának eredménye. Noha az alkotmányreform közjogilag két nagy alkotmánymódosító csomag révén jött létre, maga a politikai folyamat azonban többlépcsős politikai küzdelem volt. A folyamat főbb szakaszait az 1989-es nyári háromoldalú tárgyalások, az októberi parlamenti „ratifikáció", a novemberi népszavazás, a régi parlament erre reagáló 1990. március eleji módosítása, az 1990. március–áprilisi választások utáni MDF–SZDSZ-megállapodás, majd ennek parlamenti elfogadása alkották. Az alkotmányozás főbb szereplői között voltak: 1. az 1989-es parlamenten kívüli ellenzék; 2. a pártállami vezetők; 3. a választópolgárok (az 1989-es ún. négyigenes és az 1990-es nyári népszavazás); 4. az utolsó pártállami Országgyűlés; 5. az első szabadon választott parlament; továbbá 6. az 1990-es választásokon győztes MDF és SZDSZ vezetői.

[7] Arató András: „Kelet-Európa: az alkotmányozás harmadik modellje" in Majtényi László – Miklósi Zoltán (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* (Budapest: Eötvös Károly Intézet 2004) 24–28.

1. TÁBLÁZAT. ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK, 1987–2014

Év	Összes törvény	Alkotmánymódosítás	
		száma	sorszáma
1987	12	1	X.
1988	26	0	–
1989	58	3	I., VIII., XXXI.
1990	104	6	XVI., XXIX., XL., XLIV., LIV., LXIII.
1991	93	1	LVIII.
1992	89	0	–
1993	116	1	CVII.
1994	105	3	LXI., LXXIII., LXXIV.
1995	125	1	XLIV.
1996	131	0	–
1997	159	2	LIX., XCVIII.
1998	93	0	–
1999	125	0	–
2000	145	1	XCI.
2001	121	1	XLII.
2002	68	1	LXI.
2003	133	1	CIX.
2004	140	1	CIV.
2005	189	0	–
2006	135	2	XIII., LIV.
2007	184	2	CLXVII., LXXXVIII.
2008	115	0	–
2009	163	2	LXIV., XXX.
2010	191	9	Alkotmány 05. 25-i, 07. 05-i, 07. 06-i (2x), 08. 11-i (2x) módosításai, továbbá a 2010. évi CXIII., CXIX., és CLXIII.tv.
2011	213	5	Magyarország Alaptörvénye (04. 25)., LXI., LXII., CXLVI., CLIX., Alaptörvény átmeneti rendelkezései (12. 31.),
2012	226	3	Alaptörvény első (06. 18), második (11. 09) és harmadik módosítása (12. 21).
2013	254	2	Alaptörvény negyedik (03. 25) és ötödik (09.26.) módosítása.
2014	74	0	–
Összesen	3587	48	

FORRÁS: www.parlament.hu.

Az alkotmányozás második sajátossága, hogy az új alkotmány tartalmát illetően nem volt körülötte politikai konszenzus (a résztvevők ideiglenes kompromisszumnak tekintették), ami évekkel később az 1995–1996-ban elindult alkotmányozási folyamat kudarcában is manifesztálódott. A jogállami-konszenzusos, a radikális-demokrata és a guvernamentális felfogás között ugyanis egy hárompólusú, divergáló szerkezet alakult ki az 1990-es években. Ez olyan alkotmányos patthelyzetet eredményezett, amelyet csak egy-egy kisebb alkotmánymódosítás mellett létrehozott alkalmi többség tudott áttörni.[8]

Az alkotmányozás harmadik sajátossága, hogy noha az alkotmány szövege és tartalma is kilencven százalékban megváltozott, hiányzott a *szimbolikus cezúra*: nem jött létre formailag új alkotmány. A politikai szereplők alkotmánymódosítások segítségével próbálták egy demokratikus jogállami alkotmány ideiglenes alapjait megteremteni, miközben az új alkotmány elfogadását az első szabad választások utáni helyzettől várták.

A folyamat „befejezetlensége" és az „ideiglenesség" több messze ható következménnyel járt a következő két évtizedben. Az első, hogy az ideiglenesség, és az ebből következő legitimációs deficit, a következő két évtizedben folyamatosan körüllengte az alkotmányt.[9] Újra és újra visszatért az új alkotmány létrehozásának igénye, az alkotmányozási kísérletek (1996, 2000, 2004) azonban, a szükséges politikai konszenzus hiánya miatt, sikertelenek maradtak. Az új alkotmány elfogadásának katartikus pillanata elmaradt, így az alkotmányozás nem vált politikai közösségi élménnyé, ami kihatott a politikusok és állampolgárok alkotmányhoz való viszonyára. Az alkotmány nem vált egy megszentelt, megőrzésre és védelemre érdemes politikai dokumentummá. A második következmény, hogy a „félkész" alkotmány folyamatossá tette az „alkotmánymérnökösködést".[10] Miként az 1. táblázatból látható, 1991 és 2009 között az Országgyűlés összesen mintegy másfél tucat alkot-

[8] Jól illusztrálja ezt, hogy 1989-ben az ún. Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokat az ellenzéki pártoknak egy része nem írta alá, de az is, hogy a régi Országgyűlés 1990 tavaszán az államfőválasztás kérdésében felülbírálta az őszi alkotmánymódosításokat, majd 1990-ben az MDF–SZDSZ-paktum jelentősen módosította azt. Az alkotmányos konszenzus/disszenzus kérdéséről bővebben lásd Körösényi András: „A magyar alkotmány legitimitása, 1985–2005" in Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990–2005* (Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK 2007) 1040–1058. Meg kell ugyanakkor jegyeznünk, hogy ezzel szemben a szakirodalomban kialakult egy markáns álláspont, amely a rendszerváltás politikailag konszenzusos jellegét hangsúlyozza. Legújabban lásd például Balázs Zoltán: „A magyar alkotmányossági trend és a 2010-11-es alkotmányozás" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI – ÚMK 2012) 242–262.

[9] Körösényi András: „Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005" in Gombár Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk* (Budapest: Századvég 2006) 19., továbbá Arató Andrew: „Regime Change, Revolution, and Legitimacy" in Tóth, Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law* (Budapest – New York: Central European University Press 2012) 35–57.

[10] A fogalomról lásd Giovanni Sartori: *Összehasonlító alkotmánymérnökség* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2003).

mánymódosítást fogadott el. A gyakori módosítások nem növelték az alkotmány tiszteletét. Az ideiglenesség harmadik következménye, hogy különleges alkotmányozó szerepre tett szert az Alkotmánybíróság (AB). Magyarországon egy sajátos alkotmánybírói szupremácia alakult ki (lásd erről bővebben a 7. fejezetet). A szisztematikus és koherens alkotmányozás hiányában a hatályos alkotmány „fehér foltokkal" és szocialista maradványokkal volt tele, amelyeket az alkotmányozó – cselekvésképtelensége következtében, azaz megfelelő alkotmányozó többség hiányában – nem töltött ki. Az 1990-es évek elejétől kezdődően az Alkotmánybíróság nyomult be ebbe az „alkotmányozási vákuumba", és határozataival kezdte kitölteni a „fehér foltokat" az alkotmányban, amivel folyamatosan formálta azt. Folyamatos alkotmányértelmezései révén az Alkotmánybíróság az alkotmányozás önálló intézményi szereplőjévé vált.[11] Ezt erősítette az Alkotmánybíróság aktivista szerepfelfogása is.

Az alkotmány relatív konszolidációja, majd annak széttörése

Az új alkotmány elfogadásának meghiúsulása végső soron azonban az 1989–1990-es alapszerkezet relatív konszolidációját segítette.[12] Az ezredfordulón és az utána következő fél évtizedben úgy tűnt, hogy a rendszerváltás viharos időszakában létrejött alkotmányos alapszerkezet fokozatosan konszolidálódott.[13] Az idő és a hallgatólagos elfogadás konszolidáló hatású, ami egy gyenge értelemben vett legitimitást is nyújthat az alkotmánynak. A viszonylagos konszolidáció csak intézményi szinten ment végbe: elsősorban az idő múlásának, továbbá az új alkotmány megteremtésére irányuló kísérletek sorozatos kudarcának a következménye. Politikai konszenzus hiányában nem kerülhetett sor új alkotmány bevezetésére, a kisebbségi vétó hatékonyan védte a rendszerváltás alkotmányát. Noha az 1990-es évek során fokozatosan olvadt az 1989–1990-es alkotmányvédők tábora,[14] ezzel egyidejűleg az Alkotmány – paradox módon – a politikai szereplők számára mégis játékszabállyá, orientációs ponttá vált. Az 1989–1990-es alkotmányozással szembeni fenntartások – alkotmányozási helyzet hiányában – fokozatosan elerőtlenedtek, *velleitásszerűvé* váltak: lemondó beletörődés vette körül az alkotmányozás kérdését.

[11] Kukorelli István – Takács Imre: „A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői" in Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 70.

[12] Vö. Majtényi László: „A jogállami forradalom történeti alkotmánya" in Majtényi–Miklósi (szerk.) 71–80., és Sólyom László: „A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei" in Majtényi–Miklósi (szerk.) 9–24.

[13] Az alkotmány konszolidációján azt értjük, hogy minden szereplő többé-kevésbé ugyanúgy értelmezi az alkotmányos intézmények működését, egymáshoz való viszonyukat, és hasonlóan látják konfliktusaik megoldási módját.

[14] Az alkotmánnyal – tartalmi, vagy formai okokból – kevesen értettek teljesen egyet: a politikai erők közül talán csak az SZDSZ volt az alkotmányozás maradéktalan híve.

Az 1995–1997-es parlamenti alkotmányozási kísérlet kudarcát követően az alkotmányozás témája háttérbe szorult.[15]

Ezt a folyamatot törték meg a 2006-os ősz viharos politikai eseményei, amikor a kiéleződő politikai polarizáció utcai tömegmegmozdulásokba és erőszakba torkollott. 2006 őszén több tüntető csoport követelésében, majd a fideszes és a szélesebb jobboldali politikai helyzetértelmezésben is helyet kapott az alkotmányos szerkezet politikai kritikája, mint ami lehetetlenné teszi a választók bizalmával visszaélő Gyurcsány Ferenc leváltását.[16] Mivel a legitimációban való kétely, ha tömeges, „önbeteljesítő kétely",[17] a korábban is gyenge legitimitású alkotmány lassú konszolidációja 2006 őszén megtört. Ismét feléledt a „valódi rendszerváltást" és az új alkotmányt követelők tábora.

A politikai földcsuszamlás és az Alaptörvény

Noha az új alkotmány szükségessége a 2010-es választások előtt nem vált közvetlen kampánytémává, és a Fidesz–KDNP választási ígéretei között sem szerepelt, a 2010 őszén megkezdődő alkotmányozás nem volt teljesen váratlan. Orbán az ellenzék vezetőjeként többször kritizálta a hatályos alkotmányt és annak ideiglenes jellegét, 2009-es nyilatkozatai konkrétan is utaltak erre a lehetőségre.[18] A baloldal politikusai pedig a Fidesz kétharmados, „alkotmányozó" többségének veszélyeit vetítették előre a 2010-es választási kampányban.[19] Ezek után nem volt politikai meglepetés, hogy a megszerzett kétharmados parlamenti többség birtokában a Fidesz alkotmányozásba kezdett. A fideszes politikusok a szavazatok több mint 50 százalékának és a parlamenti mandátumok több mint kétharmadának a megszerzését elegendő felhatalmazásnak tekintették az alkotmányozásra, és nem törekedtek az ellenzéki pártok támogatásának a megszerzésére. Ugyanakkor az egyoldalú kormányzati alkotmányozást az ellenzék nem tekintette politikailag legitimnek, és a hazai és nemzetközi közéletben éles politikai és szakmai (alkotmányjogászi) kritikák jelentek meg.[20]

[15] Az ideiglenesség következménye volt az is, hogy mind az első Orbán-, mind pedig az első Gyurcsány-kormány idején az Igazságügyi Minisztériumban továbbra is alkotmány-előkészítő munkát folytattak.

[16] Ezt a felfogást elemzi: Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC, 2011) 55–56., továbbá Körösényi András: „A rendkívüli állapot retorikája" *Kommentár* 2008/1. 102–113.

[17] Jakab (2011) 57.

[18] Orbán Viktor: „Nem lesz árnyékkormány!" Beszéd a Magyar Polgári Együttműködés Egyesület Új államépítés, új irány, új feladatok című konferenciáján Kecskeméten, 2009. november 8-án. *orbanviktor.hu* 2009.11.08. www.orbanviktor.hu/beszedek.

[19] Kovács Áron: „A népfelségtől a parkolásig – mihez nyúlhat hozzá a Fidesz, ha kétharmados többséget szerez?" *Origo* 2010.04.14. www.origo.hu.

[20] Az Eötvös Károly Intézet például 2010. március 23-án, tehát már a kétharmados többséget eredményező parlamenti választások előtt alkotmányjogi teadélutánt rendezett a kétharmados többséggel történő alkotmányozás veszélyeiről. Lásd erről: *BUKSZ* 2010/2. 133–145.

A rendszerváltás alkotmányozásával szemben 2010–2011-ben pártpolitikai értelemben egyoldalú alkotmányozás történt. A folyamat azonban most is elhúzódott és többlépcsőssé vált. Noha a Fidesznek kétharmados többsége birtokában nem volt szüksége a parlamenti ellenzék támogatására, és nem is kísérelte meg annak megszerzését, az alkotmányozás folyamata mégsem vált egyszereplőssé. Az alkotmányozás körüli viták és politikai küzdelmek sajátossága volt, hogy a kormánypártokkal szemben politikai ellensúlyt, illetve korlátot nem elsősorban az ellenzéki pártok jelentették, hanem egyrészt (más szereplők, de különösen az ombudsman közreműködésével) az Alkotmánybíróság, másrészt a nemzetközi szervezetek, különösen az Európa Tanács ún. Velencei Bizottsága és az Európai Unió.[21]

- A kétharmados parlamenti többség 2010-es létrejöttét követően az AB több alkalommal is megvétózta a kormánytöbbség törvényalkotási és alkotmányozási törekvéseit, korlátokat állított fel az alkotmány módosítása elé. Erre válaszul a kétharmados kormánytöbbség rendszeresen az alkotmányossági szempontból kritizált törvény alkotmányba emelésével bírálta felül az Alkotmánybíróság döntését (lásd 2. táblázat).
- Az EU és más nemzetközi szervezetek[22] tartalmilag is kritizálták az új alkotmány, majd a módosítások egyes elemeit, amelynek hatására az alkotmányozó politikai többség néhány esetben visszakozott, míg más kritikákat elutasított.

2. TÁBLÁZAT. **AZ ALAPTÖRVÉNY NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSÁNAK 2012–2013 FOLYAMÁN A JOGSZABÁLYOKAT MEGSEMMISÍTŐ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOKRA REAKCIÓKÉNT SZÜLETŐ CIKKEI**

Alaptörvény érintett része	tárgya	AB határozat	„alkotmányosítás”
Alaptörvény L) cikk	házasság, családi kötelék	43/2012. (XII. 20.) AB határozathoz	Negyedik módosítás 1. cikke
Alaptörvény VII. cikk	egyházak elismerése	6/2013. (III. 1.) AB határozathoz	Negyedik módosítás 4. cikke
Alaptörvény IX. cikk	politikai pártok médiához való hozzáférésének korlátozása	1/2013. (I. 7.) AB határozathoz	Negyedik módosítás 5. cikk (1) bekezdés
Alaptörvény XI. cikk	hallgatók állami támogatása	32/2012. (VII. 4.) AB határozathoz	Negyedik módosítás 7. cikke
Alaptörvény XXII. cikk	hajléktalanság	38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz	Negyedik módosítás 8. cikke

FORRÁS: Velencei Bizottság Véleménye alapján. Strasbourg, 2013. június 17. CDL-AD(2013)012 (a Magyar Helsinki Bizottság fordítása).

[21] Harmadik, az alkotmányozással szemben kritikus szereplőnek tekinthetjük a hazai (és nemzetközi) alkotmányjogász szakmát, amely – noha nem politikai szereplő – közvetve mégis hatást gyakorolt. Ezek az ellensúlyok összességében is legfeljebb csak késleltetni tudták a kétharmados kormánytöbbség alkotmányozási törekvéseinek megvalósítását, de érdemben csak kis mértékben befolyásolták azt.

[22] Lásd például a Velencei Bizottság jelentését, in Jakab (2011) 358–375.

Az alkotmányozó Országgyűlés és az Alkotmánybíróság között kialakult hatalmi harc mellett elsősorban a kormánytöbbség instrumentális jogfelfogásának köszönhető, hogy az alkotmányozás folyamata nem ért véget az Alaptörvény 2011. áprilisi országgyűlési elfogadásával, mint ahogy nem is akkor kezdődött. 2010 és 2011 során, azaz a parlamenti ciklus kezdetétől az Alaptörvény hatálybalépéséig 13 alkotmánymódosítás történt, ezt követően pedig a parlamenti ciklus végéig öt alkalommal módosították az Alaptörvényt (lásd 1. táblázat). A 2010–2014-es parlamenti ciklusban így a magyar politikát a folyamatos alkotmányozás jellemezte. A politika rendkívüli állapota permanenssé vált.

2. Politikai gondolkodás, hatalmi harc, rendkívüli politika

A 2010-es választásokat követően az Országgyűlés politikai többsége és az AB között egyfajta politikai harc alakult ki arról, hogy az alkotmányozás kérdésében kié a „végső szó"; kié a végső *alkotmányozó hatalom*?[23] Ez a hatalmi harc latens módon a rendszerváltást követő két évtizedben is létezett, de 2010-ig nem manifesztálódott, két okból sem. Egyrészt a parlamentben nem jött létre alkotmányozó többséggel rendelkező politikai erő, amelyik szembefordult volna az Alkotmánybíróság aktivista politikai szerepével.[24] Másrészt a magyar alkotmányos és politikai gondolkodásban – még a politikai jobboldalon is –, egyfajta jogállami radikalizmus[25] vagy másképpen egy *jogi konstitucionalista* (másképpen: alapjogi fundamentalista) felfogás dominált, amely elfogadta és legitimnek tekintette az 1990-es években kialakult alkotmánybírói szupremáciát.[26] (Erről bővebben a 7. fejezetben olvashatnak.)

[23] Vö. Lembcke, W. Oliver – Boulanger, Christian: „Between Revolution and Constitution: The Role of the Hungarian Constitutional Court" in Tóth Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law* (Budapest – New York: Central European University Press 2012) 269–299.

[24] Az 1994–1998-as kétharmados többséggel rendelkező kormánykoalíció egyrészt belső ellentétei, másrészt a négyötödös szabállyal felállított szélesebb politikai konszenzus igénye miatt nem vált alkotmányozó erővé.

[25] A jogállami radikalizmus nemzetközi összehasonlításban szokatlanul szélesre nyitotta a kormánnyal és a parlamenti többséggel szembeni ellensúlyintézmények körét vagy / és azok jogkörét (Alkotmánybíróság, ombudsmani rendszer, bíróságok igazgatási önkormányzata, kormánytól független ügyészség kötelező erejű országos népszavazás stb.). Erről bővebben lásd: Körösényi András: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 1998) 207–212. Sárközy Tamás *szuperjogállamnak* nevezi ugyanezt, lásd: Sárközy Tamás: *Kétharmados túlkormányzás* (Budapest: Park Kiadó 2014). A jogi és politikai konstitucionalizmus fogalmáról lásd Richard Bellamy: *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutional Democracy* (Cambridge: Cambridge U.P. 2007).

[26] Az 1990-es években uralkodó, az alkotmánybírákat is jellemző gondolkodásmódot Arató András a következőképpen értékelte: szerinte Sólyom László, az AB egykori elnöke „lebecsülte a politikai szereplők alkotmányozását. Azt gondolta, hogy az alkotmány az AB ügye." Lásd Arató (2011) 35. Horkay radikális legalizmusnak nevezte ezt a felfogást, lásd Horkay Hörcher Ferenc: „Értékhiányos rendszerváltás" *Fundamentum* 2003 / 1. 62–72.

2010-es évekre mindkét tekintetben megváltozott a helyzet. Egyrészt a Fidesz–KDNP kétharmados többségével létrejött egy alkotmányozó politikai erő. Másrészt, Orbán Viktor és a vezető fideszes politikusok alkotmányhoz való viszonya a 2002-es választási vereséget követő évtizedben jelentős átalakuláson ment keresztül. Noha korábban sem volt idegen számukra az instrumentális alkotmány- és jogfelfogás (lásd például az 2000-ben benyújtott kétéves költségvetést), határozottabban eltávolodtak mind a korábbi fideszes felfogástól, mind pedig az uralkodó hazai és európai alkotmányos és jogfelfogástól.[27] Az európai és a hazai közfelfogásban uralkodó *jogi* konstitucionalizmust az új kormánytöbbség felfogásában a jog politikai célú instrumentalizálása váltotta fel, és ez a felfogás a politika primátusát közjogilag is garantálni kívánta. Ez a fordulat azonban, ellentétben más értelmezésekkel,[28] véleményünk szerint nem a republikánus tradícióba illeszkedő politikai konstitucionalizmus megteremtése, hanem az aktuális, kétharmados többséggel rendelkező kormány hatalmának maximalizálása és a parlamenti cikluson túlnyúló „bebetonozása".[29]

A kétharmados kormánytöbbség lépéseket tett a jogi konstitucionalizmus talaján álló AB meggyengítésére. A radikális jogállami felfogás ugyanis a rendszerváltás utáni két évtizedben depolitizálta az alkotmány fogalmát, és implicit módon kétségbe vonta az „alkotmányozó hatalom" politikai jellegét is.[30] Ez az irányzat 2010-et követően megkérdőjelezte a demokratikusan választott Országgyűlés által végzett alkotmányozás legitimitását,[31] több szerző annak legalitását is.[32] Noha az Alkotmány, majd az Alaptörvény egyaránt az Országgyűlést hatalmazta fel az alkotmányozás monopóliumával, a jogi konstitucionalizmus hívei az Alkotmánybíróságot szívesebben tekintik az alkotmányfejlesztés és az alkotmányozás legitim és

[27] Az európai politika eljogiasodásáról és az (alkotmány)bíróságok növekvő politikaformáló szerepéről lásd Alec Stone Sweet: *Governng with Judges: Constitutional Politics in Europe* (Oxford: Oxford U.P. 2000).

[28] Pócza Kálmán: „Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban" *Kommentár* 2012/5. 35–50., továbbá Antal Attila: „Politikai és jogi alkotmányozás Magyarországon" *Politikatudományi Szemle* 2013/3. 48–72.

[29] A kormánytöbbség alkotmányfelfogása nem a jogállami radikalizmus guvernamentalista vagy politikai konstitucionalista korrekciója, hanem azon messze „túlmegy", más: egy koherens alkotmányos doktrínát nélkülöző hatalomtechnika az aktuális kormányzati többség pozícióinak megerősítésére és stabilizálására. Az alkotmány, de különösen a normál törvényhozás és a közpolitika kétharmados törvényekkel való megmerevítése éles ellentétben áll a politikai konstitucionalizmus republikánus szellemével.

[30] Az alkotmányozás eljogiasítása még a politikai kérdések iránt fogékony alkotmányjogásznál, Jakab Andrásnál is megállíthatatlan természeti törvényként jelenik meg, mint ami ellen az alkotmányozó küzdelme „szélmalomharc": „Az Alkotmánybíróság maga fogja értelmezni hatáskörét, és azt végső soron mindig tovább és tovább tágíthatja" – írja. Lásd Jakab (2011) 283.

[31] Például Arató (2012) 45.

[32] Erre példa Arató (2011) 36., Arató (2012) 50., Fleck Zoltán et al.: „Vélemény Magyarország Alaptörvényéről" *Fundamentum* 2011/ 1. 61–62., továbbá Kis János: „From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law" in Tóth (2012) 1–4. Más források alapján Sárközy Tamás szintén az alkotmányozás legalitásának megkérdőjelezését észleli, lásd Sárközy 154.

legális alanyának.[33] Ebben a szemléletben a hatalommegosztás és az alkotmányossági felülvizsgálat elvét magára az alkotmányozásra is érvényesíteni lehet, azaz az Alkotmánybíróság elvileg akár – ez már a jogi konstitucionalisták körében sem általános vélemény – még az alkotmányozás kérdéseiben is felülbírálhatja az Országgyűlést.[34] Ez a szemlélet jelen volt az AB tagjai körében is.[35] Mindebből látható, hogy a korábban uralkodó hegemón alkotmányos doktrína és a 2010-ben választói felhatalmazást nyert kétharmados kormánytöbbség alkotmányos felfogása nagyon messze állt egymástól.

A vita és a politikai konfliktus az alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálatának kérdésében csúcsosodott ki. Az „alkotmányozó hatalom" szerepét játszó kormánytöbbség a vitát politikailag az Alaptörvény negyedik módosításával próbálta lezárni, amely kimondta, hogy az alkotmánymódosítást az AB csak eljárási szempontból vizsgálhatja.

A negyedik módosítás jelentősége azonban nem egyszerűen a végső „alkotmányozó hatalomért" folytatott latens politikai küzdelem eldöntése, az Országgyűlés alkotmányozó szuverenitásának a látványos demonstrálása volt,[36] hanem túlmutatott ezen. Annak a korábban elkezdett gyakorlatnak a folytatása volt, amivel a kormánytöbbség az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek talált és ezért megsemmisített jogszabályokat – az alkotmánymódosításhoz szükséges kétharmados országgyűlési többség segítségével – beemelte az Alkotmányba. A negyedik módosítás, szokatlan módon, egy sor ilyen jogszabályt „alkotmányosított" (lásd erről a 2. táblázatot). A rendes jogszabályok „alkotmányosításával" mintegy felülbírálta az AB alkotmányossági felülvizsgálatát, azaz közpolitikai és hatalmi céljainak elérése érdekében instrumentalizálta az alkotmánymódosítás intézményét. A szokásosan

[33] Az „átalakulás hordozója az alkotmánybíróság volt", hivatkozik egyetértőleg a rendszerváltásról szóló nemzetközi irodalomra Sólyom, aki erre az irodalomra alkotmánybíróként és szerzőként egyaránt maga is nagy hatással volt. Lásd Sólyom (2004) 10.

[34] Lásd például: Mink András: „A felfüggesztett alkotmány" *Beszélő* 2011/4.

[35] Sólyom László értékelése szerint ezt a felfogást még a 2010 utáni időszak Alkotmánybíróságának tagjai is osztották (és maga Sólyom László, az Alkotmánybíróság volt elnöke is). Lásd Sólyom László: „A hatalommegosztás vége" *NOL.hu*. 2013.03.11. www.nol.hu/velemeny; Sólyom László: „A határig el kellett mennem" in Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter (szerk.): *Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új alkotmányáról* (Budapest: HVG ORAC – Stádium Intézet 2013) 31. Ilyen értelemben egyes 2010 utáni AB-tagok szemlélete sem különbözött sokban a másfél-két évtizeddel korábbi alkotmánybírákétól. Az alkotmánymódosítások alkotmányosságának tartalmi felülvizsgálati lehetőségét fejtette ki például Stumpf István alkotmánybíró az AB 45/2012. (XII. 29.) határozatához fűzött párhuzamos véleményében. Lásd *Alkotmánybíróság határozatai* 2013/1. 37–38.

[36] Az Alaptörvény 2013. márciusi negyedik módosításában az Országgyűlés kimondta, a 2012 előtti Alkotmány alapján hozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. Ez a hatalmi harc szimbolikus síkja: ezzel ugyanis az OGY az AB által két évtizeden keresztül épített „láthatatlan alkotmány" érvrendszerét semmisítette meg. Az AB néhány hónappal később már válaszolt: a 13/2013. (VI. 17.) számú határozatában ugyanis amellett érvelt, hogy az Alkotmánybíróság – bizonyos feltételek mellett – felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket.

rendes jogszabályokban szabályozott részletszabályok alkotmányba emelésével kivonták azokat az alkotmányos felülvizsgálat alól.[37] Így az alkotmányozás, azaz a rendkívüli politika összefolyt a normál politikával: ezzel a rendkívüli politika 2010–2014 között *permanenssé* vált Magyarországon.

A közpolitika „alkotmányosítása" mellett a kétharmados többség birtokában kialakított *rendkívüli* politika másik, hagyományosabb területét a politikai játékszabályok pillanatnyi pártpolitikai érdekek szerint történő megváltoztatása jelentette. Közülük a legfontosabb a választási eljárásról szóló sarkalatos törvények módosítása, újraszabása. Így például a 2012-ben elfogadott új országgyűlési választásokról szóló törvény nemcsak a választások egyfordulóssá tétele és a kisebb parlament létrehozása miatt jelentős, hanem mert a Fidesz–KDNP ennek a segítségével volt képes megőrizni kétharmados parlamenti többségét a következő választásokon.

3. Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitása

Az alkotmány és alkotmányozás legitimitását mindkét időszakban – David Beetham elméletét felhasználva – procedurális, tartalmi és beleegyezés dimenzióban vizsgáljuk.[38]

Noha az alkotmány 1989–1990-es módosítását, illetve az új Alaptörvényt egyaránt a hatályos alkotmánynak megfelelő *legális* procedúrával fogadta el az Országgyűlés, az egykori alkotmányozáshoz hasonlóan az Alaptörvény legitimitását is gyengítette az alkotmányozás módja. Az előbbi esetben az alkotmányozásban részt vevő felek (a Nemzeti Kerekasztal tagjai, a pártállami Országgyűlés) demokratikus felhatalmazásának a hiánya, továbbá az Alkotmány ideiglenessége teremtett legitimitásdeficitet, az utóbbiban pedig a politikai konszenzusra törekvést nélkülöző, egyoldalú, egy rendkívüli vagy „gyorsított eljárásra" emlékeztető parlamenti alkotmányozási menetrend.[39] A szűkebb értelemben vett alkotmányozást (a szövegtervezet nyilvánosságra kerülésétől a zárószavazásig) három hét alatt bonyolították le az Országgyűlésben 2011 áprilisában, és az előzetes „nemzeti konzultációk" nem helyettesítettek sem egy szélesebb körű politikai egyeztetést, sem egy utólagos referendumot. A legitimitásdeficit súlyosabb, ha a szűk értelemben vett 2011. áprilisi parlamenti szakaszon túl az átmeneti rendelkezéseket és az Alaptörvény első öt

[37] Lásd erről például a Velencei Bizottság álláspontját az Alaptörvény Negyedik módosításáról: CDL-AD(2013)012.

[38] Lásd erről bővebben: Körösényi (2007).

[39] Lásd erről Jakab (2011) 57–61.; Tölgyessy Péter: „A magyar parlamentáris hagyomány íve és az újabb alkotmányozás" in Jakab András – Körösényi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol* (Budapest: MTA TK PTI-ÚMK 2012) 283–286.; Szigeti Péter: „Az alkotmányozás alkotmányossága" in Jakab–Körösényi (szerk.) 89.; Szente Zoltán: „Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után" in Körösényi–Jakab (szerk.) 59–160.

módosítását is tekintjük. És ebben nem elsősorban az AB-vel folytatott hatalmi harc és a nemzetközi szervezetek kritikái a fontosak, hanem a napi politikai érdekű törvényhozás és az alkotmányozás összemosódása, az alkotmánymódosítás intézményének a napi politikai célú instrumentalizálása.

Az 1989–1990-es alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény tartalmát illetően is legitimitásdeficit jött létre. Az alkotmány kívánatos *tartalmát* illető egymásnak ellentmondó alkotmányos koncepciókat 1989-ben és 1990-ben egyaránt egy-egy ideiglenesnek szánt kompromisszum hidalta át a felek között. 2011-ben az Alaptörvény elfogadásakor ilyen kompromisszum nem született. A kormánypártok és az Alaptörvény ellenzői között kialakult politikai disszenzus csak erősödött a 2011–2013 közti módosítások során.

A procedurális és tartalmi legitimitásdeficit ellenére az 1989–1990-es alkotmányozást az idő legitimálta, a mivel politikai szereplők épp úgy, mint az állampolgárok – fenntartásaik ellenére – betartották az alkotmányt. Egyfajta implicit *beleegyezés* történt, az alkotmány tényleges játékszabállyá vált a politikai szereplők számára, ami a beleegyezés-dimenzióban bő másfél évtizedre (2006 őszéig) egy gyenge legitimációt teremtett az alkotmánynak. Az Alaptörvény esetében azonban némileg más a helyzet. Noha a politikai szereplők és az állampolgárok egyaránt betartják az alkotmányos szabályokat, azaz alkotmányos válság nem alakult ki, mégis differenciáltabb a kép. Úgy véljük, hogy az állampolgárok implicit beleegyezésének tekinthetjük a 2014-es választási eredményt, amely erősítette az Alaptörvény legitimitását. Az állampolgárok nagy többsége azonban kevéssé érzékeny az alkotmányjogi kérdések iránt. Politikailag fontosabb, hogy a politikai elit és a pártok szintjén ezt a beleegyezést nem sikerült megszerezni: éppen ellenkezőleg. Az ellenzéki pártoknak és az alkotmányjogász szakmának, továbbá több uniós és nemzetközi szervezetnek komoly tartalmi kifogásai voltak, és az alkotmányozás politikai egyoldalúsága, de különösen az alkotmányossági kontrollt megkerülő negyedik módosítás miatt a szimbolikus mezőben is erős legitimitásdeficit alakult ki.[40]

Összegezve: a fent alkalmazott háromdimenziós elemzési keretben tekintve az Alaptörvény legitimitása gyengébb, mint egykor az 1989–1990-ben megreformált Alkotmány legitimitása volt.[41]

[40] Az ellenzéki pártok közül 2014-ben az újonnan megválasztott Országgyűlésben a DK és az Együtt–PM képviselői a képviselői esküjük szövegéhez kiegészítést fűztek, amelyben kifejezték, hogy nem tartják legitimnek az Alaptörvényt és annak annullálásáért fognak küzdeni. Lásd „Külön esküt tettek a DK és az Együtt–PM képviselői" *Népszava Online* 2014.05.06. www.nepszava.hu.

[41] Osztjuk azt az álláspontot, amely szerint az alkotmányok legitimitása hosszabb távon általában nem elsősorban megszületésének körülményeitől, hanem az így létrejött alkotmányos alapszerkezet konszolidációjától, a kormányzat közpolitikai teljesítményétől, a gazdasági fejlődéstől és más tényezőktől is függ. Lásd például Jakab (2011) 46–61. Jakab álláspontjának kritikájához lásd Pócza Kálmán: „Hogyan (ne) készítsünk alkotmányt? A konzervatív eljárások védelmében" *Kommentár* 2010/6. 58–66.

4. A két alkotmány tartalmi összehasonlítása

A továbbiakban az Alaptörvényt hasonlítjuk össze a rendszerváltáskor megreformált és több mint két évtizeden keresztül hatályos Alkotmánnyal. Az alkotmányozás, miként a rendszerváltáskor, itt is hosszabb, többlépcsős és többszereplős folyamat volt, amibe beleértjük az Alaptörvény 2011-es elfogadását, átmeneti rendelkezéseit és az Alaptörvény első öt módosítását, továbbá az eközben született releváns alkotmánybírósági határozatokat.

Az 1989–1990-es alkotmánymódosítással szemben formailag és szimbolikusan is a legfontosabb különbség, hogy az Alaptörvénnyel új alkotmány jött létre, ami a fideszes vezetők szerint a rendszerváltás „zavaros évtizedeivel" való radikális szakítást fejezte ki. Azt a törekvést, hogy az Alaptörvény elfogadásával új politikai rezsimet alapítsanak. A szimbolikus szakítást fejezi ki az Alaptörvény preambulumaként megalkotott Nemzeti Hitvallás is, amely egyrészt visszaállítja a kontinuitást a több évszázados alkotmányos hagyománnyal,[42] másrészt szakít az alkotmány semlegességének a liberális elvével. A baloldali és liberális értékek megjelenítése mellett elsősorban nemzeti-historizáló, konzervatív és keresztény értékrendet hirdet[43] – és ezzel távolodik a mai Európában uralkodó alkotmányos felfogástól.

Alapjogi síkon az Alaptörvény az Európai Unió emberi jogi chartájához igazodik, és merít a korábbi alkotmánybírósági határozatok indokolásából is. Újdonsága az, hogy az egyéni jogokhoz kötelezettségeket is kapcsol és közösségi jogokat is elismer. A második és harmadik generációs alapjogoknál lehetőséget biztosít a markánsabb állami beavatkozásnak is. Eljárási szempontból gyengül például a magántulajdon védelme.[44]

Nézzük, mi történt közjogi síkon. Mint fentebb már megjegyeztük, a 2011-ben elfogadott Alaptörvény nem borította fel az 1989–1990-ben kialakult közjogi rendszer alapszerkezetét.[45] A változatlan alapvonások a következők. Magyarország parlamentáris köztársaság. A törvényhozó funkciót gyakorló parlament egykamarás, az államfőt (a köztársasági elnököt) a parlament választja. A kormányzati rendszer

[42] Ennél a helyzet bonyolultabb: a Preambulum egyrészt tagadja az 1949-es alkotmány legitimitását, miközben az Alaptörvény záró rendelkezései paradox módon kifejezetten elismerik az azzal való jogfolytonosságot.

[43] Horkay Hörcher Ferenc szerint az „emberi méltóság" fogalmának a Preambulumban történő középpontba állítása a különböző értékrenddel rendelkezők számára közös nevező lehet, mert ez éppoly kulcsszerepet játszik a katolikus társadalmi tanításban, mint a felvilágosodás szekuláris filozófiai hagyományában, lásd erről Horkay Hörcher Ferenc: „A Nemzeti hitvallásról" in Jakab András – Körösényi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol* (Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet – Új Mandátum 2012) 307. Horkay Hörcher szerint az Alaptörvény így egyszerre célozza az egyéni jogok védelmét és az egész politikai közösség társadalmi-politikai értékrendjének kinyilvánítását. Az alkotmányjogászok körében domináns vélemény szerint ezzel szemben az Alaptörvény egyoldalúan a nemzeti és keresztény értékrend primátusára épít [lásd például Jakab (2011) 18].

[44] Sárközy 252–253.

[45] Vö. Tölgyessy 285.

középpontjában a kormány és a parlament áll. Az Alaptörvény formálisan is kimondja a hatalmi ágak elválasztásának elvét.[46] Megőrizte a kétharmados törvények révén a parlamenti ellenzék politikai ellensúly szerepét, azaz a többségi elv 1989 óta fennálló, szokatlanul erős korlátozását, miközben ezzel szemben fenntartotta a kormány stabilitását védő intézményt, a konstruktív bizalmatlansági intézményt. Azaz megmaradt a kormány és parlament viszonyának sajátos dualista elrendezése is.[47] A kormány és a parlament hatalmát az írott alkotmány mellett a parlamenti és kormányzati jogalkotás alkotmánybírósági felülvizsgálata korlátozza, továbbá létezik a népszavazás intézménye is. Az alkotmány stabilitása felett kisebbségi vétó őrködik, amely széles törvényhozási tárgykörökben is korlátozza (egy kétharmadosnál kisebb parlamenti támogatottsággal rendelkező) kormányzat mozgásterét. Az állam közigazgatási-szervezeti felépítése tekintetében egységes, unitárius.

Noha az alkotmány fenti alapvonásai az Alaptörvényben is változatlanok maradtak, a 2010–2013-as alkotmányozás összességében, az Alaptörvény első öt módosítását is beleértve, már jelentősen változtatott az alkotmányos alapszerkezeten.[48] Különösen a negyedik módosítás alakított sokat az intézményes hatalommegosztás rendszerén: gyengítette az Alkotmánybíróságot és módosított a kormány hatalmát korlátozó kiterjedt ellensúlyok rendszerén. Az új választási rendszer bevezetése (ami ugyan közvetlenül nem az alkotmány része, de a politika közjogi szabályrendszerének lényeges eleme) ugyanakkor a demokrácia többségi modellje felé való eltolódást erősítette.[49] A továbbiakban e többlépcsős folyamat eredményeként létrejött legfontosabb változásokra térünk ki.

A kétharmados döntések tárgyköreinek száma nem csökkent, szerkezete azonban átalakult: számos alapjogi szabály helyett közpolitikai, elsősorban pénzügyi-gazdasági és társadalompolitikai területek kerültek be az ún. sarkalatos törvények körébe.[50] Ezzel egy kétharmados politikai többség megkötheti a következő kormányok kezét a nyugdíjrendszer, az adórendszer és a költségvetési gazdálkodás alapvető szabályai tekintetében, amit Orbán kormányfő az újítások politikai céljának nevezett.[51] Ez fontos változás, hiszen a demokratikus választások kiüresítésével járhat és a kormányozhatóság további megnehezülését vetíti előre a szokványos (két-

[46] Korábban az Alkotmányban ez ugyan nem szerepelt, de több alkotmánybírósági határozat [31/1990. (XII. 18.), 2/2002. (I. 25.)] a magyar államszervezet legfontosabb működési elveként mondta ki hatalmi ágak megosztásának az elvét, amit a 2011-es alkotmányozók beemeltek az Alaptörvénybe.

[47] A rendszerváltás alkotmányának sajátos magyar vonásairól bővebben lásd Körösényi (1998) 192–212.

[48] Sárközy Tamás egyenesen *félforradalmi* alkotmányról ír: Sárközy 165.

[49] A többségi demokrácia fogalmáról lásd Arendt Lijphart: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven – London: Yale University Press 1984).

[50] Ennek következményeként 2014 végéig több mint félszáz olyan, valamely közpolitikai területet érintő törvény vagy törvénymódosítás született, amely vagy amelynek egy része csak kétharmados többséggel módosítható. Forrás: www.parlament.hu.

[51] „Orbán: »Megkötöm a következő tíz kormány kezét«" *NOL.hu* [n. a.] www.nol.hu.; Szabó András: „A jövő vitáiról szólt Orbán kötözős mondata" *Origo* 2011.06.15. www.origo.hu.

harmadosnál kisebb többséggel bíró) kormányok számára.[52] Akár még a költségvetési törvény egy részének elfogadása is – miként a következő évi büdzsé parlamenti szavazási eljárása 2014 decemberében mutatta – kétharmados többséget igényelhet.[53]

A hatalommegosztást növeli és a kormányzati autonómiát csökkenti a költségvetés fiskális fenntarthatóságának új alkotmányos követelménye, ami felett a költségvetés országgyűlési elfogadásában immár vétójogot kapott Költségvetési Tanács őrködik.[54]

Politikai hatását tekintve kevésbé jelentős, hogy némileg változik a kormány létrejötte és struktúrája. Az Alaptörvény tovább erősíti a miniszterelnök közjogi hatalmát és még jobban kiemeli a kormányból. A miniszterelnök-helyettesek intézményének bevezetésével a korábbiaknál is távolabb kerül a testületitől és elmegy a hierarchikus kabinetműködés irányába: formálisan is hierarchia jött létre a kormány tagjai között.[55]

A rendszerváltás alkotmányához képest a legnagyobb mértékben az Alkotmánybíróság jogköre és közjogi helyzete változott, ezért erről bővebben szólunk. A kétharmados kormánytöbbség 2010–2013 között több lépésben – 2010. novemberi alkotmánymódosítás, az Alaptörvény, majd annak negyedik módosítása – részben átalakította, részben pedig korlátozta az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörét, és korlátozta testületi autonómiáját. Már 2010-ben korlátozta az Alkotmánybíróság korábbi hatáskörét, majd ezeket a korlátozásokat az Alaptörvénybe is átemelte. Az Alaptörvény fenntartotta az Alkotmánybíróság 2010. novemberi, az államadósság függvényében történő, a közpénzekkel kapcsolatos lényeges hatáskörszűkítését, át-

[52] A Velencei Bizottság álláspontja szerint a szabad választások elve relativizálódhat a kétharmados törvények nagy száma miatt [CDL(2011)012, VI./A.]. Lásd még erről: Jakab (2011) 172. Ezzel egyetértve meg kell jegyeznünk, hogy valójában Magyarországon 2010 után a demokratikus választások kiüresítésének egyik módját egy másik váltotta fel. Míg a korábban domináns jogi konstitucionalizmus érvényesülése idején az AB alkotmányossági felülvizsgálata jelentette az aktuális politikai többség legfontosabb cselekvési korlátját (bár léteztek kétharmados törvények és más fontos ellensúlyintézmények is), addig 2010 után nagyobb szerepet kaptak a korábbi (alkotmánymódosítás vagy sarkalatos törvény formájában elfogadott) minősített többségi döntések.

[53] Ez már ellenkezője az 1990-es években és az első Orbán-kormány idején képviselt *guvernamentális* kormányzati filozófiának. Míg az aktuális fideszes kétharmados többség számára növeli a kormányozhatóságot, addig a következő, más politikai színezettel rendelkező kormányok számára viszont akadályokat helyez a kormányozhatóság elé.

[54] Fontos újítás a szakmai apparátusától 2010 végén megfosztott háromtagú Költségvetési Tanács politikai súlyának megnövelése és formális bekapcsolása a parlamenti döntéshozatali folyamatba. A Költségvetési Tanács vétójogot kapott a költségvetési törvény elfogadásában, aminek potenciálisan a politikai stabilitást veszélyeztető hatása lehet: a Költségvetési Tanács vétója végső soron a kormány buktásához is vezethet. Vö. Jakab (2011) 290.

[55] Az Alaptörvény kimondja továbbá a miniszterelnök jogát a kormány általános irányvonalának a meghatározására (18. cikk); a parlament, a korábbi szabályozással ellentétben, politikai programbeszéd nélkül választja meg a kormányfőt (16. cikk); a kormány mandátumát még szorosabban a miniszterelnökéhez köti: eltűnik a kormány lemondása, helyette csak a kormányfő lemondása marad (16. cikk). A miniszterek már nem a kormánynak, hanem az Országgyűlés mellett a kormányfőnek felelősek (18. cikk). Mindezzel az alkotmányszöveget a 2000-es években kialakult tényleges gyakorlathoz igazították.

rendezte az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörét, majd a negyedik módosításban megerősítette és egyértelművé tette az Alkotmánybíróság jogkörének határait.

A feladat- és hatáskör-átrendezés terén több fontos változás történt. Egyrészt szűkült az utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezők köre. A korábbi *actio popularis* helyett csak a kormány, az ombudsman, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és a képviselők egynegyede fordulhat normakontrollt kérve az AB-hoz. Kibővült viszont az utólagos konkrét normakontroll: bevezetésre került az alkotmányjogi panasz intézménye, amit a peres eljárás során kezdeményezhetnek a felek. Ez alapján az AB nemcsak jogszabályt vizsgálhat felül, de konkrét bírói ítéleteket is megsemmisíthet. Kibővült továbbá az előzetes normakontroll lehetősége is (az államfő mellett már az OGY is elküldhet egy törvényt alkotmányossági felülvizsgálatra), de ennek a politikai jelentősége kisebb.

Az alkotmányossági felülvizsgálat legfontosabb korlátozását a 2010. novemberi, közpénzekkel kapcsolatos, az államadósság függvényében történő lényeges hatáskörszűkítés jelentette, amit később az Alaptörvény szövege is megerősített.[56] Ez az AB tevékenységének alapfunkciójában történő lényeges korlátozását jelenti. Ezen túlmenően az Alaptörvény negyedik módosítása több explicit korlátozást is kimondott, amelyek közül kettő az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vitatott kérdéseihez kapcsolódik. Ezek egyike, hogy az AB alkotmánymódosítást tartalmilag nem vizsgálhat (csak eljárásjogi szempontból); másik pedig az, hogy a köztársasági elnöknek – ha eljárásjogi kifogása nincsen – alá kell írnia az alkotmánymódosítást, azaz tartalmi okokból nem vétózhatja meg és nem küldheti az Alkotmánybírósághoz.

Az Alaptörvény csökkentette továbbá az AB autonómiáját azzal az új szabállyal, amely szerint a testület elnökét már nem maguk az alkotmánybírák választják meg, hanem az OGY. Ugyanakkor a testület autonómiáját növeli, hogy az Alaptörvény 12 évre növeli az alkotmánybírák mandátumát, és az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos (2011. évi CLI.) törvény pedig kimondta újraválasztásuk tilalmát.

Az Alaptörvény jelentősen gyengítette a közvetlen demokrácia lehetőségét. Jelentősen nőtt ugyanis a népszavazások érvényességi küszöbe, és a korábbi AB gyakorlatot követve az alkotmányszövegből is kikerült az alkotmánymódosításokról tartható utólagos megerősítő népszavazás intézménye, valamint a véleménynyilvánító népszavazás. Mindezek várhatóan csökkentik a népszavazások gyakoriságát és az eredményességük esélyét.

Az Alaptörvény egy-egy ponton módosított több más állami intézmény hatáskörén, de ennél nagyobb jelentősége van az állami intézményvezetők választásában, illetve kinevezésében bekövetkezett változásoknak. Elsősorban annak, hogy megnőtt a legalább kétharmados többséggel megválasztandó tisztségviselők mandátumának hossza (lásd a 3. táblázatot), noha az már korábban is hosszabb volt a kormányzati ciklusnál.

[56] Jakab (2011) 281–285.

3. TÁBLÁZAT. **INVESZTITÚRA ÉS MANDÁTUM ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA (AZ ALKOTMÁNYBAN, ALAPTÖRVÉNYBEN, ILLETVE A MEGFELELŐ KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEKBEN) A FIDESZ 2010-ES KORMÁNYALAKÍTÁSA ELŐTT ÉS AZT KÖVETŐEN**

	Megválasztáshoz szükséges parlamenti többség, illetve egyéb kinevező		Mandátum hossza (év)	
	előtte	utána	előtte	utána
Államfő[i]	egyszerű többség	egyszerű többség	5	5
Alkotmánybírák	kétharmad	kétharmad	9	12
Kúria (Legfelső Bíróság) elnöke	kétharmad	kétharmad	6	9
Országos Bírósági Hivatal elnöke[ii]	(kétharmad)	kétharmad	(6)	9
Legfőbb ügyész	egyszerű többség	kétharmad	6	9
Ombudsmanok[iii]	kétharmad	kétharmad	6	6
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke (korábban adatvédelmi biztos)[iv]	(kétharmad)	ME+KE	(6)	9
ÁSZ elnöke és alelnökei	kétharmad	kétharmad	12	12
Költségvetési Tanács elnöke (2008-tól) / 2012-től	egyszerű többség	KE kinevezettje	9	6
PSZÁF elnöke[v]	ME+KE	(ME+KE)	6	(6)
MNB elnöke[vi]	ME+KE	ME+KE	6	6
MNB Monetáris Tanács alelnökei és tagjai	(ME)+KE	(ME)+KE	6	6
Állami médiahatóság(ok)[vii]	egyszerű többség, ill. ME	kétharmad	4, ill. 5	9

FORRÁS: Alkotmány, Alaptörvény és a megfelelő törvények.

MEGJEGYZÉSEK: ME = miniszterelnök, KE = köztársasági elnök.

[i] 1990–2011 között a harmadik, 2012-től a második fordulóban már csak 50% + 1 szavazat szükséges.

[ii] 2011-ig az LB elnöke gyakorolja ezeket a jogköröket.

[iii] Míg az Alkotmány és a hozzá kapcsolódó törvények négy ombudsmani tisztséget hoztak létre, addig az Alaptörvény egyetlen alapjogi biztosi, és két helyettesi tisztséget különböztet meg.

[iv] Az adatvédelemi biztosi intézményt 2012-től autonóm államigazgatási szervként a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) váltja fel. A független hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 9 évre.

[v] Elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A PSZÁF 2013-ban megszűnt, jogköreit a Magyar Nemzeti Bank vette át.

[vi] Elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.

[vii] Az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) és a Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) 2010-es egyesítésével jött létre jogutódjuk, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) és a Médiatanács, amelyek elnöke egyazon személy. Az ORTT elnökét KE és ME együttesen jelölte, az OGY a képviselők több mint felének szavazatával 4 évre választotta meg. Az NHH Tanácsának elnökét a ME nevezte ki 5 évre. Az NMHH már az Alaptörvény előtt létrejött és elnökének megválasztása már az Alkotmányban is szerepelt.

A fentieken felül számos elvileg (például az országgyűlési nemzetiségi képviselet megteremtése), vagy egy adott intézmény szempontjából jelentős változást (például a köztársasági elnök parlament feloszlatási jogában, illetve a politikai és alkotmányossági vétó gyakorlásában) hozott az Alaptörvény, de ezek politikai jelentősége csekélyebb az említetteknél.

5. Van-e új rezsim?

Miután áttekintettük az alkotmányos alapszerkezetnek az Alaptörvény elfogadásából következő főbb változásait, az alábbiakban arra a kérdésre keressük a választ, hogy átalakította-e, illetve milyen mértékben formálta át a politikai rendszer alapszerkezetét az új alkotmány? Létrehozott-e új rezsimet a megelőző két évtizedben kialakult politikai rendszerhez képest? Az alkotmányozás tágabb folyamatába az Alaptörvény módosításai mellett a politikai rendszerre való közvetlen hatása miatt beleértjük a választási törvény reformját is (erről bővebben a 10. fejezetben olvashatnak).

Az új rezsim kérdésére jelen fejezetben csak korlátozott válasz adható, hiszen a politikai rendszer működése, annak milyensége csak részben függ a közjogi rendszertől, az alkotmánytól. A pártrendszer, a politikai kultúra, a politikai verseny természete, a politikai osztály tagjai és a vezetők körében uralkodó politikai ethosz, és más tényezők szintén hatással vannak a politikai rendszer működésére, annak természetére. Az alkotmányos rendszer lényeges változása azonban kétségtelenül komoly hatással van a politikai rendszerre: megnyit, megerősít bizonyos irányokat, míg elzár vagy megnehezít másokat.

Az előző részben láthattuk, hogy az Alaptörvény elfogadása nem alakította át radikálisan a közjogi szerkezetet. A sok apró változásnak nincsen semmilyen koherens iránya, azok nem követnek semmilyen alkotmányos vagy politikai eszmét vagy doktrínát.[57] Összességében a változások – a választási rendszer reformját is figyelembe véve – mégis jelentősen módosítottak a politikai rendszeren. Az Alaptörvénnyel ugyanis az alkotmányozók nem pusztán egy „átmeneti korszak" szimbolikus lezárását, és a rendszer lezárás révén történő konszolidálását kívánták elérni, hanem egy újnak a megalapítását. Az előző korszakkal való éles szakítást szimbolikus síkon kifejezi az Alaptörvény preambuluma. Ezzel összhangban alapjogi síkon is eltolódás történt egy képzeletbeli individualista-kollektivista tengelyen az utóbbi végpont irányába. Az új Alaptörvénnyel az Alkotmányhoz képest kevésbé liberális alkotmányt teremtettek.[58] De mi történt közjogi síkon?

[57] A változások egyetlen politikai szempontból, Orbán kormányfő és a Fidesz közvetlen hatalommaximalizáló törekvéseinek perspektívájából nyernek koherenciát.

[58] Az alkotmányjogi szakirodalomban kialakult markáns – jogi konstitucionalista, illetve az alapjogi fundamentalista – álláspont szerint az Alaptörvény, különösen annak negyedik módosítása veszélyezteti a jogállamiságot és az alkotmányosságot.

A közjogi változásoknak három olyan csoportja van, amelyek a politikai rendszer egésze szempontjából kiemelkednek és amelyek ehhez a módosuláshoz hozzájárultak. Az első az Alkotmánybíróság politikai szerepének meggyengítése. A 2010-es választásokat követő alkotmánymódosítások, az Alaptörvény, majd a negyedik módosítás több területen is korlátokat állított fel az Alkotmánybíróság számára, amely a korábbi két évtizedben a kormánytöbbség legerősebb politikai ellensúlya volt. Ezzel meggyengítette a korábban fennálló alkotmányos fékeket, illetve egy sor területen a kormány(többség) politikai mozgásterét növelte. Így:

- a közpénzekkel kapcsolatos hatáskörszűkítés a kormányzati gazdaság- és társadalompolitika mozgásterét növelte;
- az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának a tilalmával az AB alkotmányozó hatalmi törekvéseit nyirbálta meg;
- az AB elnökének parlamenti megválasztásával, a testület önállóságát csökkentette;
- a testület létszámának felemelésével lehetővé tette az AB új tagok megválasztása révén történő „politikai elfoglalását" (court packing),[59] azaz az AB politikai függetlenségének gyengítését.

Az Alaptörvény alaposan átalakította az AB funkcióját is: a fenti hatáskörszűkítések mellett ugyanis más területen kibővítette azt. Átalakította a hazai alkotmánybíráskodás természetét. A politikai rendszer egésze szempontjából nézve a módosítások összességében gyengítették az AB korábbi politikai ellensúly szerepét és megnövelték a mindenkori kormánytöbbség törvényalkotási mozgásterét, különösen a kétharmados többség lehetőségeit a sarkalatos törvények és az alkotmánymódosítások területén.

A közjogi változások második csoportja a hatalommegosztás további intézményeivel kapcsolatos. Az AB politikai hatalmának gyengítéséből elhamarkodott lenne arra következtetnünk, hogy az Alaptörvény általában is gyengítette az intézményes hatalommegosztást. Ez inkább a kétharmados fideszes többség azon kinevezési gyakorlatának az aktuális következménye, hogy politikailag a kormányhoz lojális személyeket választott meg vagy nevezett ki köztisztségekbe. A 2010–2013-as alkotmányozás a hatalommegosztást gyengítő és erősítő alkotmányos változásokat egyaránt hozott, parlamenten belül és kívül egyaránt. Összességében az Alkotmánybíróság hatalmának korlátozásán túl nincsen egyértelmű trend a két évtizeddel korábban kialakult erős hatalommegosztásos közjogi alapszerkezet meggyengítésére, sőt, az talán még erősödött is. Egyrészt a népszavazás intézményének gyengítése, az ombudsmanok számának csökkentése, a bíróságok igazga-

[59] Szente Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között." *Politikatudományi Szemle* 2015/1. 31–57.

tásának az átalakítása gyengítették a kormánytöbbséggel szembeni politikai ellensúlyokat. Ugyanakkor, a hatalommegosztás elvének a beemelése az alkotmányba, a Költségvetési Tanács vétójoga, az alkotmányos panasz intézményének bevezetése az AB hatáskörébe, a parlamenti és önkormányzati választási ciklus egymástól való elszakítása, a normál törvényhozási ügyeknek az alkotmányba pakolása viszont erősítették az *anti*majoritáriánus intézményeket és a hatalommegosztást. A sarkalatos törvények kiterjesztése következtében – „normál" többségű kormányok idején – közpolitika formálásában is ellensúlyszerepet kaphat a parlamenti ellenzék.

Ami a félállami vagy / és a kormánytól független intézmények *aktuális* politikai ellensúly szerepét legjobban gyengítette, az nem elsősorban a közjogi helyzetük megváltozása, hanem a kétharmados fideszes többség 2010–2014 között kialakított markáns, a politikai lojalitást első számú prioritásnak tekintő kinevezési politikája. Ugyanakkor az, hogy a kormánytól (félig vagy teljesen) független intézmények vezetőivé kormányközeli személyeket neveztek ki, a parlamenti-kormányzati ciklusnál és a korábbi mandátumuknál is jóval hosszabb időre (lásd 3. táblázat), erősebb időbeni hatalommegosztást hozott létre, és ezzel hosszabb távra egy sajátos *kohabitációs* politikai szerkezet kialakulásának a lehetőségét teremtették meg. Ebben a szerkezetben a hatalommegosztás ereje ugyanis az éppen aktuális politikai felállás függvényében szélsőségesen változhat. A kormányzatéval azonos politikai hovatartozású kinevezettek idején ezen intézmények csak gyengébb vagy csak jelképes ellensúlyt jelentenek, míg – e kinevezettek hivatali ideje alatt létrejövő – eltérő politikai összetételű kormány idején viszont jóval erősebbet. Az Alaptörvény tehát nem „felszámolta a hatalommegosztást" (hiszen sok területen még növelte is), hanem módosított annak természetén. Rövidebb távon (azaz az aktuális fideszes kormánytöbbség kinevezési politikája következtében) gyengítette a hatalommegosztást, de hosszabb távon ellenkező hatással járhat: erősítheti azt. A rövid és hosszabb távú politikai hatások tehát jelentősen eltérőek lehetnek.

A közjogi változások harmadik fontos területét a választási rendszer átalakítása adja. Az új, 2012-ben bevezetett parlamenti választási törvény megnövelte a relatív többség *mandátumprémiumát*, és ezzel a kétharmados többség esélyét. 1990 és 2010 között viszonylag kiegyenlített helyzet alakult ki a bal- és a jobboldal között. Kicsi volt az esély egy kétharmados többség létrejöttének, az csak több politikai párt koalíciójával (mint 1994-ben) vagy a párterőviszonyok földcsuszamlásszerű eltolódásával (mint 2010-ben) jöhetett létre. A „kritikus választásnak" bizonyuló 2010-es választásokon[60] egyetlen pártszövetség szerzett kétharmados többséget, amely azonban azonos választási rendszer mellett a parlamenti „szupertöbbséget" 2014-ben már nem tudta volna elérni. A 2012-ben bevezetett új választójogi törvény azonban a korábbi vegyes választási rendszert közelebb vitte a többségi rendszerhez, ami megnövelte a valószínűségét a kétharmados – azaz alkotmányozó – több-

[60] Róbert Péter – Papp Zsófia: „Kritikus választás?" in Boda–Körösényi szerk. (2012) 41–64.

ségek jövőbeni létrejöttének, és ezzel egyidejűleg kiszámíthatatlanabbá, „billenékenyebbé" tette a mandátumelosztást.

Tézisünk az, hogy a fent jellemzett alkotmányos-közjogi változások következményeként, a hatalomgyakorlás módjában bekövetkezett változásokat is figyelembe véve, módosult a magyar politikai rendszer természete. A politikai rendszer működése a korábbinál nagyobb mértékben függ a pillanatnyi mandátum- és pozícióeloszlástól, miközben ez az eloszlás a korábbinál szélsőségesebben változhat. Ennek eredményeként gyakoribbá válhatnak bizonyos speciális kormányzati működési minták. Négy ilyen lehetőséget veszünk számba.

1. Könnyebben jöhet létre egy olyan sajátos *kohabitációs* politikai szerkezet, amikor egy sima parlamenti többséggel rendelkező kormánynak szembe kell néznie az elődje által kinevezett, azaz politikailag (vagy / és személyileg) a korábbi kormány irányába lojális független intézményi vezetőkkel. Ez sok feszültséghez vezethet és csökkentheti a kormányzás hatékonyságát.

2. A választások győztesének nagyobb *mandátumprémiuma* következtében könnyebben jöhet létre kétharmados kormánytöbbség, azaz rendkívüli (alkotmányozó és patronázs) hatalom, miként azt 2014-ben láthattuk. Ez csökkentheti az alkotmány stabilitását, különösen alkotmányos konszenzus hiánya esetén.

3. A minősített többséggel nem rendelkező kormányok politikai mozgástere a sarkalatos törvényeknek közpolitikai területekre való kiterjesztése miatt csökken, és ezzel gyengülhet a kormányozhatóság. A kormányozhatatlanság problémáját az esetlegesen fennálló kohabitációs szerkezet erősítheti. Egyes közpolitikai területek kétharmados „bebetonozása" csökkentheti a jövőbeni demokratikus választások súlyát, azaz a demokrácia korlátozását jelenti.[61]

4. Megerősödhet a politikai rendszer egyfajta *„instabilitása"*.[62] A kormányzati működési minták potenciális változásának az amplitúdója nő. Azaz a potenciálisan kormányozhatatlanságot generáló kohabitáció és a minősített többséggel bíró kormánytöbbség rendkívüli politikára feljogosított hatalma között nagyobb kilengések lehetségesek.

Összefoglalva a fentieket: jelentősen módosult az alkotmányos alapszerkezet, ami hosszabb távon nagyobb mértékben is módosíthatja a magyar politikai rendszer természetét. Az új közjogi struktúra nem egyszerűen elfordulást hozott a jogi konstitucionalizmustól (alapjogi fundamentalizmustól), hanem további távolodást

[61] Ugyanakkor ezzel egyidejűleg növeli a hatalommegosztást. A demokratikus választások súlya és a hatalommegosztás (kormánnyal szembeni ellensúlyok) erősítése között *trade-off* jellegű összefüggés van. Az egyik erősítése a másikat gyengíti, és megfordítva.

[62] A fentebb vázolt változások közül különösen a széles körű (időbeni) hatalommegosztás kiterjesztése és a választási rendszer reformja erősíti fel ennek a lehetőségét.

jelentett a klasszikus parlamentáris kormányzástól is.[63] A korábbinál erősebben összemossa a normál és a rendkívüli politikát. A fordulat nem a hatalommegosztás és a konszenzusos demokrácia felszámolása, valamint a többségi (monista) demokrácia megerősítése, hanem egy olyan szerkezet kialakítása irányába történt, amely a mindenkori parlamenti pártösszetétel függvényében az eddigieknél szélsőségesebb mértékben növelheti a tényleges politikai hatalommegosztást vagy éppen (mint 2010–2014 között) a hatalomkoncentrációt. A hatalomgyakorlás módjában 2010-től kezdődően bekövetkezett változásokat is figyelembe véve talán nem túlzás új politikai rezsim létrejöttéről beszélni. Az új közjogi szerkezet a korábbinál kevésbé kiegyensúlyozott: ha tartós marad, gyakoribbá teheti a szupertöbbség generálta rendkívüli politikát, míg a normális többségű kormányoknak a kormányozhatóság gyengülésével kellhet szembenézniük.

[63] Erről bővebben lásd Körösényi András: „Vissza a parlamentarizmushoz. A magyar »kancellárrendszer« anakronisztikus vonásai" in Majtényi László – Szabó Máté Dániel (szerk.): *Mi fenyegeti a köztársaságot?* (Budapest: Eötvös Károly Intézet 2009) 61–71.

5. FEJEZET

Pesti Sándor – Farkas Anikó – Franczel Richárd

A KORMÁNY MŰKÖDÉSI ÉS SZERVEZETI RENDJE

Az 1945 utáni modern államélet egyik legfontosabb fejleménye a nyugati demokráciákban a kormányok szerepének megnövekedése és dominánssá válása a politikai életben.[1] Jelen fejezet arra tesz kísérletet, hogy feltárja és elemezze a rendszerváltás utáni magyar kormányok működési és szervezeti rendjének legfőbb sajátosságait, mégpedig alapvetően a kormányzati döntéshozatal mechanizmusainak bemutatásán keresztül.

A kutatás során végig arra törekedtünk, hogy a kormányzati működés ténylegesen megvalósuló reálfolyamatait ismerjük meg. Ennek érdekében több mélyinterjút készítettünk az elmúlt 25 év során a kormányzati döntéshozatal stratégiai posztjain álló személyekkel.

Kutatásunk eredményeként három olyan hosszú távú – bár nem mindig egyenes vonalú – tendencia bontakozott ki előttünk, amelyek egymással is szorosan összefüggenek. Egyrészt a kormányzás szakmai-közigazgatási-jogi szempontjai mellett – sőt olykor azok rovására – mind markánsabban érvényesülnek a szűk értelemben vett, vegytiszta politikai szempontok. A „politikai kormányzás" fogalmát a második Gyurcsány-kormány használta először magára vonatkoztatva, és 2012-től a második (majd a harmadik) Orbán-kormány is nyíltan hangoztatja. Ennek lényege a választásokon győztes, kormányt alakító politikai erő(k) – azon belül is mindenekelőtt a miniszterelnök és háttérapparátusa – politikai akaratának és céljainak következetes érvényesítése, ami együtt jár a közigazgatási apparátus átpolitizálásával, befolyásának és autonómiájának jelentős korlátozásával.[2]

[1] Lásd erről például: Stephen Buckley: *The Prime Minister and the Cabinet* (Edinburgh University Press 2006); Jean Blondel: „Western European Cabinets in comparative perspective" in Howard J. Wiarda (ed.): *Comparative politics. Critical concepts in political science II*. (London: Routledge 2005); Ludger Helms: *Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften-GWV Fachverlege 2005); Michelangelo Vercesi: „Cabinets and decision-making processes: re-assessing the literature" *Journal of Comparative Politics* vol. 5, July 2012/2. 4–28.

[2] Az érintett kormányok (politikai vezetők) értelmezésében ez egy tudatos és kifejezetten pozitív fejlemény, amely a választók érdekében, a közjó megvalósítása céljából történik. Jóval kritikusabban szemléli a jelenséget, különösen a második Orbán-kormány vonatkozásában: Sárközy Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012*. (Budapest: Park Könyvkiadó 2012) 379., 390–391.

Másrészt egyre erőteljesebb törekvés figyelhető meg az összkormányzati érdekek és célok hatékony, intézményesített eszközökkel is alátámasztott érvényesítésére. Ezen törekvés arra irányul, hogy ne a széttöredezett, gyakran egymást kioltó ágazati és reszortérdekek határozzák meg a kormányzati politikát, hanem épp ellenkezőleg, az egyes ágazati-szakpolitikai döntések egy egységes, koherens, központilag vezérelt kormányzati akarat leképeződései legyenek.

Harmadrészt pedig – az előbbi két tendenciával szoros összefüggésben – a miniszterelnök és a hozzá közvetlenül kapcsolódó háttérapparátus hatalmának – kisebb törésektől eltekintve – folyamatos növekedése, azaz a miniszterelnöki hatalom „prezidencializálódása" figyelhető meg.

Ezen folyamatok persze nem példa nélküliek az európai politikában. A hazai és a nemzetközi szakirodalom már a 2000-es évek elejétől leggyakrabban a „prezidencializálódás" fogalmával írja le jó néhány európai ország kormánya elmúlt évtizedekben megfigyelhető működési tapasztalatait. Miként Körösényi András 2001-es, nagy hatású tanulmányában megállapította, a kormányzás prezidencializálódását nem alkotmányjogi kategóriaként, hanem metaforaként, analógiaként érdemes értelmezni, amely szerint az egyes kormányok – parlamentáris kormányzati rendszerű berendezkedésük dacára, annak formális megtartása mellett – működésük gyakorlati tapasztalatai alapján egyre inkább az elnöki rendszerekben megismert jellemzőkkel bírnak. Mindez nemcsak a miniszterelnökök kvázi elnöki hatalmát, illetve politizálási stílusuk megváltozását, hanem a végrehajtó hatalmon belüli erőátrendeződést, s voltaképpen a politikai rendszer működési logikájának megújulását is jelenti.[3]

Az elmúlt évek nemzetközi kormányzati kutatásainak is egyik slágertémája, divatfogalma lett a prezidencializálódás.[4] Thomas Poguntke és Paul Webb – több európai és Európán kívüli országot[5] elemző kutatásaik alapján – a prezidencializáció három aspektusát különböztetik meg. Egyfelől megjelenik a párton belül, amely legfőképpen a pártok erőforrásainak pártvezetők javára történő átrendeződésében ölt testet. Másfelől a választási versenyben, illetve magában a választási rendszerben is megmutatkozik, amit a perszonalizáció felértékelődése, vagyis a személyek

[3] Körösényi András: „Parlamentáris vagy »elnöki« kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából" *Századvég*. Új folyam, 2001/20. 11.

[4] Lásd például: Thomas Poguntke – Paul Webb: *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies* (New York: Oxford University Press 2005); Ludger Helms: „Is there a presidentialization of US presidential leadership? A European perspektive on Washington" *Acta Politica* 2015/50. 1–19.; Kristof Steyvers: *Mayoral Leadership in Consensual Demokracies. Towards Presidentialization in the Case of Belgium?* IPSA World Congress. Madrid 2012. Az Európán kívüli országokat illetően: Tomukazu Sakano: *The Presidentialization of Politics in Britain and Japan: Comparing Party Responses to Electoral Dealignment*. Paper presented at the 2006 IPSA World Congress Fukuoka; Glenn Kefford: *Are Leaders Becoming More Powerful? Kevin Rudd and the Presidentialization Thesis Re-Examined*. Australian Political Studies Association Conference, Sidney 2012.

[5] Többek között az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Dánia, Svédország, Finnország, Kanada, illetve Izrael politikai rendszerét vizsgálták a szerzők.

mindinkább középpontba kerülése, illetve a választások többségi (jelöltközpontú) jellegének erősödése támaszt alá. S végül a prezidencializáció megjelenik a végrehajtó hatalom szintjén is, ami a miniszterelnökök kormányon belüli szerepének radikális felértékelődésében, a kormányzati működés testületi jellegének visszaszorulásában nyilvánul meg.[6]

Jelen fejezet szempontjából a prezidencializáció ez utóbbi vetülete érdemel nagyobb figyelmet. Mandák Fanni a kormány és a miniszterelnök szintjén a prezidencializáció következő ismérveit különbözteti meg: a miniszterelnök jogköreinek bővülése; a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációja; a miniszterelnök mögötti háttérapparátus egyre nagyobb ellenőrzése a politikai döntéshozatali folyamatok felett; a közpolitikai döntések kezdeményezésének eltolódása a minisztériumokból a miniszterelnök hivatalába, vagy külső szakértőkhöz; a bilaterális kapcsolatok és találkozók szerepének növekedése a miniszterelnök és az egyes miniszterek között; a miniszterelnök személyes tanácsadóinak és tanácsadó testületeinek számbeli növekedése; a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi erőforrások növelése; egy integrált, a miniszterelnök által ellenőrzött kommunikációs stratégia irányába való elmozdulás; a miniszterek növekvő fluktuációja; a pártkötődés nélküli technokraták és politikusok számának növekedése.[7]

A kormányzati döntéshozatal hosszadalmas és sokszereplős folyamatának Magyarországon a rendszerváltás óta három alapvető síkja különíthető el: a közigazgatási egyeztetés mechanizmusai; a szakmai és érdekszervezetek bekapcsolódása a folyamatba;[8] valamint a szűken értelmezett politikai aktorok szerepe a döntéshozatalban. Ezen aspektusok természetesen szorosan érintkeznek egymással, a gyakorlatban sokszor egymásba fonódnak.

Mint a fentebb leírtakból kitűnik, tisztában vagyunk vele, hogy a kormányzati döntéshozatal egy erősen a politika által felülről vezérelt, „top down" folyamat. Az alábbiakban mégis alapvetően a döntéshozatali folyamatba történő belépés sorrendjében jelennek meg majd a közpolitikai aktorok. Így a fejezet első részében a közigazgatási egyeztetés mechanizmusait és legfontosabb szereplőit mutatjuk be. Ezt követően tárgyaljuk a szűken értelmezett politikai szféra szerepét a kormányzati működésben, majd politikum és közigazgatás viszonyát elemezzük. Végül pedig a kormány csúcsintézményeinek és a koalíciós kormányzás hatásainak bemutatásával zárjuk vizsgálódásainkat.[9]

[6] Thomas Poguntke – Paul Webb: *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies* (New York: Oxford University Press 2005) 8–11.

[7] Mandák Fanni: *A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország*. Doktori értekezés. (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola 2014) 38–40.

[8] A szakmai és érdekszervezetek kormányzati döntéshozatalban játszott szerepére e fejezet keretében nem térünk ki, azt a kötet Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak című fejezete tárgyalja.

[9] A fejezet – némi változtatással – Pesti Sándornak a *Századvég* 2000/18. számában megjelent, A kormányzati döntéshozatal című tanulmányának szerkezetét követi. Részben a kötet többi fejezetével való

1. A közigazgatási egyeztetés mechanizmusai

Egy kormányzati előterjesztés megszületésének első aktusa a döntési javaslat felmerülése. A felmerülő javaslatok döntő többsége – és a jelentősebbek közül mindegyik – a politika által generált javaslat. Bizonyos orientációt már a kormányprogram ad, majd ezt bontja ki a kormány egymással összehangolt, féléves munkaterve és törvényalkotási programjavaslata. Természetesen mindig felmerülnek – szintén döntően a politika részéről – előre nem tervezett, új döntési javaslatok, melyek aztán részévé válnak a kormányzati-parlamenti döntéshozatali folyamatoknak.

A minisztériumi szak

A minisztériumokon belüli munkafolyamatok rendje már a rendszerváltás előtt kialakult, ami lényegét tekintve napjainkig fennmaradt, bizonyos hangsúlyeltolódások azonban megfigyelhetők.

A kormányzati előterjesztések első szakmai koncepciója az illetékes szakmai főosztályon készül el, a jogszabálytervezet végső kodifikálása azonban a minden minisztériumban megtalálható jogi főosztály feladata. A minisztérium utolsó egyeztető grémiuma a miniszteri értekezlet, amely a tárca vezető tisztviselőiből áll, vezetője a miniszter.

A rendszerváltás óta eltelt időszakban folyamatosan megfigyelhető tendencia, hogy a szakmai és a jogi főosztály közötti munkamegosztásban a szakmai főosztály kapott egyre hangsúlyosabb szerepet, kvázi kodifikálóként is megjelent. Ennek legfőbb oka az időhiány, elvileg azonban ez a tendencia a munka hatékonyságát is javíthatja.[10]

A másik jól felismerhető trend volt egészen 2006-ig, hogy mind heterogénebbé vált a minisztériumok szervezeti felépítése és működési rendje. Egyre több minisztériumban csak ad hoc jelleggel tartottak miniszteri értekezleteket, és/vagy ezeken nem követelték meg az összes vezető részvételét. Ez a tendencia mindinkább veszélyeztette az egységes kormányzati működést, az összkormányzati szempontok érvényesülését.

Ezért aztán a 2006-ban elfogadott jogállási törvény egyik fontos célja a minisztériumok szervezeti és működési rendjének egységesebbé, és hatékonyabbá tétele

átfedések elkerülése, részben pedig terjedelmi korlátok miatt nem térünk ki a kormányzati tanácsadók, agytrösztök szerepére, a kormányzati kommunikációra, a kormányzati működés európai uniós aspektusaira, a minisztériumi háttérintézményekre, a tárcaközi bizottságokra, a miniszteriális struktúra változásaira, valamint a központi közigazgatás alatti szintekre.

[10] Az első Orbán-kormány idején terjedt el, és azóta kormányról kormányra gyakoribbá vált, hogy a jogalkotást kiszervezik a minisztériumokból ügyvédi irodákba, különböző kft.-khez, az egyetemi-akadémiai szférába, esetleg minisztériumi háttérintézményekhez.

volt. A törvény egyértelműen kimondta: „A minisztérium a miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra, a főosztály osztályokra tagozódik." Ezáltal az összes többi szervezeti forma megszűnt, beleértve az önálló osztályokat is. Előírta továbbá a törvény, hogy minden minisztériumi SZMSZ-t jóvá kell hagyatni a kormányfővel, benne a minisztériumok – szervezeti egységekre lebontott – létszámkeretét is.[11]

A második Orbán-kormány szintén prioritásként kezelte az említett célokat, a minisztériumi SZMSZ-ekben egységesítették a tárcák belső egyeztetési eljárásait, az előterjesztések megvitatására öt különböző értekezlet megtartását is előírták (főosztályi; helyettes államtitkári vezetői; ágazati államtitkári vezetői; államtitkári; miniszteri).[12] Az új jogalkotási törvény kötelezővé tette az előterjesztő minisztériumok számára az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok elkészítését, a kormány ügyrendje pedig előírta, hogy minden előterjesztéshez kötelező ún. hatásvizsgálati lapot csatolni.[13] A gyakorlatban azonban ez mégis gyakran elmaradt, vagy csak formális volt.

Végül említsük meg, hogy az első Orbán-kormány időszakától kezdve szinte folyamatosan megfigyelhető tendencia a minisztériumok leginkább átpolitizált részlegeinek, a kabineteknek a megerősödése, mind a létszámot, mind a befolyást illetően – persze ez minden kormány idején erősen személyfüggő.[14]

A tárcák közötti egyeztetés

A minisztériumokat elhagyó, magasabb szintű jogszabálytervezetek hagyományosan (már a rendszerváltás előtti időkből megörökölten) tárcakörözésen vesznek részt. A kormányok ügyrendjei ugyan rendre előírták, hogy minden tervezetet meg kell kapnia az összes minisztériumnak, a gyakorlatban a donor minisztérium dönti el, hogy mely társminisztérium kompetens az adott döntési javaslat esetében.

A kormány ügyrendje 1990 óta tartalmazza, hogy az előterjesztések véleményezésére 15 napot kell biztosítani (ez soron kívüli eljárás esetén 5 napra csökkenhet, amennyiben „fontos ok feltétlenül szükségessé teszi"), a valóságban azonban a kezdetektől rendszeressé váltak a 24 órás, 36 órás véleményezésre körözésre bocsátott anyagok, ami hatással van a meghozott döntések minőségére is.

[11] 2006. évi LVII. törvény 65. § (2) és (4) bek., 66. § (1) bek. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

[12] Magyary Zoltán: Közigazgatás-fejlesztési Program. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10. 38–39.

[13] 2010. évi CXXX. törvény 5. és 9. § a jogalkotásról, valamint 1144/2010. (VII. 7.) Kormányhatározat a Kormány ügyrendjéről, 10. §.

[14] Az e téren 2006-ban bevezetett változtatásokról részletesen lásd: Gallai Sándor – Lánczi Tamás: „Személyre szabott kormányzás. A második Gyurcsány-kormány anatómiája" in Karácsony Gergely (szerk.): *A 2006-os országgyűlési választások. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA 2006) 302–303.

Az összkormányzati szempontok érvényesítése a közigazgatási egyeztetés során

A még a Grósz-kormány idején megalakuló Minisztertanács Hivatala a rendszerváltást követően – összhangban a miniszterelnök kiemelt alkotmányos pozíciójával – Miniszterelnöki Hivatal (MEH) néven működött tovább. Már a kezdetekkor legfontosabb funkciója a kormányon belüli koordináció megteremtése, az összkormányzati szempontoknak az ágazati, reszortérdekekkel szemben való érvényesítése volt.

Hamar általánossá vált, hogy a tárcaegyeztetés során minden kormányzati előterjesztést megküldtek a minisztériumok a MEH számára véleményezésre. Ez azonban egészen 1998-ig alapvetően a jogi-kodifikációs szempontokra korlátozódott, tehát az előterjesztések tartalmi-szakmai értékelésébe nem mentek bele. A feladatot 1990 óta a Jogi és Közigazgatási Titkárság végezte (11 jogásszal), helyettes államtitkár vezetésével.[15]

1998-ban az Orbán-kormány létrehozta a Kormányzati Referatúrák intézményét. A részben német mintára támaszkodó (azzal azonban korántsem azonos) új struktúra lényege, hogy tükörreferatúraként mintegy leképezi a minisztériumi szerkezetet, minden minisztériumhoz tartozott egy referens (a nagyobb minisztériumokhoz 2-3 is). A referensek feladata a kapcsolattartás a minisztériumokkal, a koordináció elősegítése a minisztérium és a MEH, illetve az egyes tárcák között.

A referensek megjelenése alapvetően megváltoztatta a MEH szerepét az előterjesztések véleményezésében, mégpedig két szempontból is. Egyrészt ezek az emberek az adott terület kiváló szakemberei voltak, akik sokéves államigazgatási tapasztalattal is rendelkeztek. Ebből adódóan az előterjesztések véleményezése során immáron nem csupán jogi-kodifikációs szempontból értékelték a javaslatot (ez a feladat megmaradt a Jogi Titkárság számára), hanem elsősorban annak tartalmáról mondtak véleményt, külön koncentrálva arra, hogy a szaktárca ágazati szempontjai mennyire harmonizálnak az összkormányzati érdekekkel.

Másrészt a MEH a referenseken keresztül a kezdetektől figyelemmel követhette a kormányzati előterjesztések kiérlelődését. Már a minisztériumi munkatervek kialakításában is szerepük volt, ezt követően pedig folyamatosan végigkísérték az egyes javaslatok kimunkálását, tanácskozási joggal részt vettek azokon a döntéselőkészítő fórumokon, melyeken kikristályosodott a minisztérium véleménye.[16]

Az első Orbán-kormány idején a részleget ért folyamatos ellenzéki kritikák ellenére az – megváltozott elnevezéssel, de lényegében változatlan kompetenciákkal – a baloldali kormányok időszakában is mindvégig fennmaradt. A Referatúrák utódszervezete 2003-ban Gazdaság- és Társadalompolitikai Titkárság néven átkerült a

[15] Müller György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2008) 50.

[16] Interjú Szerdahelyi Péterrel (2000. április 11.).

Miniszterelnöki Kabinetbe, majd a 2006-os kormányváltást követően visszakerült a MEH-be.[17]

Az első Gyurcsány-kormány nagy újítása volt e téren a 2006 januárjában felállított *szakmapolitikai munkacsoport*, amely a kormányváltást követően a kormány ügyrendjében is formalizálódott, majd 2010-ig fenn is maradt. A Miniszterelnöki Hivatalban létrehozott új testület számára már a tárcakörözés előtt el kellett küldeni a minisztériumokban megszülető összes előterjesztést, amely szakmai, jogi, pénzügyi és politikai szempontból egyaránt megvizsgálva döntött azok közigazgatási egyeztetésre bocsátásáról. A szakmapolitikai munkacsoport a gyakorlatban érdemi szűrő szerepet töltött be, számos előterjesztés tárcakörözésre bocsátását akasztotta meg.[18]

Az első és második Gyurcsány-kormány idején vált tömegessé az a gyakorlat, hogy fontos jogszabályok a közigazgatási egyeztetési eljárást lényegében kikerülve, a miniszterelnök vezetésével tartott szűk körű egyeztetéseken születtek meg (így pl. a 100 lépés program elemei, a 2006-os megszorító csomag, fontos közjogi törvények, valamint költségvetési és adótörvények tervezetei). Ezeken az informális egyeztetéseken a miniszterelnökön és kabinetfőnökén kívül részt vettek a Pénzügyminisztérium költségvetésért felelős emberei, az Igazságügyminisztérium képviselői, az illetékes szaktárca delegáltjai, a frakcióvezetés politikusai, olykor külső szakértők is.[19]

A második Orbán-kormány megszüntette a Miniszterelnöki Hivatalt, a kormányzati koordináció, az összkormányzati szempontok érvényesítésének fő felelőse az újonnan létrehozott Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) lett, élén miniszterelnök-helyettessel.[20]

A kormány átvette baloldali elődeitől azt a gyakorlatot, hogy a minisztériumban elkészült jogszabálytervezetek közigazgatási egyeztetésre bocsátásáról előzetes döntés születik. Ezúttal azonban nem hoztak erre létre egy önálló testületet, hanem a KIM két releváns részlegének – a jogi-kodifikációs szempontú ellenőrzést végző Kormányirodának és a referatúrafunkciókat ellátó, tartalmi-szakmai kontrollt végző Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárságnak – a véleménye alapján a minisztérium közigazgatási államtitkára hozta meg a döntést.

A Miniszterelnökség 2012 nyarán történt átszervezését, valamint a politikai kormányzásra való áttérés deklarálását követően mindinkább a kormányzati koordináció Miniszterelnökség által vezérelt politikai egyeztetési mechanizmusai ke-

[17] Müller (2008) 58., 60.

[18] A hetente ülésező grémium megalakulásakor vezetője a Kormányiroda élén álló helyettes államtitkár lett, tagjai pedig a Gazdaság- és Társadalompolitikai Titkárság vezetője, a kancelláriaminiszter politikai államtitkára és politikai főtanácsadója, a Pénzügyminisztérium költségvetési helyettes államtitkára, az Igazságügyminisztérium kabinetfőnöke, valamint a kommunikációs államtitkárság képviselője. 2007-ben csatlakozott hozzájuk a koalíciós koordinációért felelős államtitkár képviselője, a testület élére pedig politikus, a kancelláriaminiszter kabinetfőnöke került. Lásd Müller (2008) 82–84.

[19] Interjú Tordai Csabával (2014. szeptember 18.), valamint Müller (2008) 91–92.

[20] 212/2010. (VII. 1.) kormányrendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről (ún. statútum).

rültek előtérbe (elsősorban a későbbiekben tárgyalandó Politikai Államtitkári Értekezlet). Ettől az időponttól kezdve az előterjesztések tartalmi-szakmai véleményezését is megosztva végezték a KIM és a Miniszterelnökség illetékes részlegei, a jogi-kodifikációs szempontú kontroll azonban mindvégig a KIM-ben lévő Kormányiroda feladata maradt.

Szintén komoly hasonlóság mutatkozott az első és második Gyurcsány-kormánnyal abban, hogy az előterjesztések egy jelentős része – sokszor alapvető fontosságú jogszabályok – a közigazgatási egyeztetés megkerülésével született meg. Azzal a különbséggel, hogy ebben a ciklusban ezen előterjesztések egy része – formálisan legalábbis – be sem került a döntéshozatal kormányzati szakába, hanem képviselői önálló indítványok formájában került a parlament elé.

Végül az összkormányzati szempontok érvényesítése kapcsán szólnunk kell a KIM miniszterének és közigazgatási államtitkárának *személyzetpolitikai hatásköreiről*. Eszerint a miniszter a többi tárca államtitkárai, illetve közigazgatási államtitkárai vonatkozásában *észrevételezési*, az egyes minisztériumok jogi és kodifikációs feladatok ellátásáért, személyügyért felelős, illetve gazdasági vezetői, valamint a kormányhivatalok vezetői vonatkozásában pedig *kifogásolási joggal* élhetett. A közigazgatási államtitkár pedig a minisztériumok helyettes államtitkárai, (fő)osztályvezetői és helyettesei, a kormány- és központi hivatalok vezetőinek helyettesei, valamint a miniszteri biztosok vonatkozásában élhetett *kifogásolási joggal.*[21] E személyzetpolitikai eszközök alkalmazására a gyakorlatban rendszeresen sor is került.

A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT)

A rendszerváltást követően hamar a közigazgatási egyeztetés meghatározó intézményi szereplőjévé vált a *Közigazgatási Államtitkári Értekezlet*.[22] Életre hívása óta fő szabályként minden kormányzati előterjesztést megvitat, és csak úgy kerülhet egy anyag a kormányülésre, hogy azt az államtitkári értekezlet javasolja. A testület ülésein kezdetektől a minisztériumok első számú közigazgatási vezetői vettek részt, és – két rövidebb időszaktól eltekintve – a Miniszterelnöki Hivatal (2010-től a KIM) közigazgatási államtitkára vezette. A grémium sok esetben jelentős változtatásokat hajt végre az előterjesztéseken, máskor meg itt sikerül közös álláspontot kialakítani az addigi vitázó feleknek. A kezdetektől jellemző volt, hogy az előterjesztések egy részét leveszik a napirendről, és visszaküldik az adott minisztériumnak átdolgozásra.

A testület máig megőrizte alapvető funkcióját és kiemelt szerepét a kormányzati döntéshozatalban, de 2006-ot követően – párhuzamosan a politikai kormány-

[21] Franczel Richárd: „Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után" I. *Közjogi Szemle* 2013/3. 64–66.

[22] Ténylegesen 1990 decemberében jött létre, és az 1991. VI. 15-i ügyrendmódosítással intézményesült.

zás meghirdetésével, és egyéb alternatív döntés-előkészítő testületek megjelenésével – súlya valamelyest csökkent. 2006 és 2010 között – a közigazgatási államtitkári poszt megszüntetésének következtében – államtitkári értekezletnek hívták, vezetője pedig 2007 nyarától miniszter lett (először a kormányzati igazgatás összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter, 2008-tól pedig a kancelláriaminiszter).

2010 és 2014 között ismét erősödött a szerepe, és hagyományos döntés-előkészítő funkciója mellett kiemelt feladatává vált a közigazgatási államtitkárok tájékoztatása a kormányülésen történtekről a KIM közigazgatási államtitkára által.[23]

Általában a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet a kormányzati döntés-előkészítés utolsó szakmai fóruma, ezt követően a folyamat minőségileg új szakaszába érkezik, megjelennek ugyanis a tisztán politikai aktorok.

2. A politikai szféra szerepe a kormányzati döntéshozatalban

A kabinetek és egyéb döntés-előkészítő testületek

A kormányzati döntéshozatal meghatározó szereplői 1990-től a különböző típusú *kabinetek*. Közös jellemzőjük, hogy tagjai politikusok (miniszterek), valamint, hogy az összpolitikai szférának csak bizonyos részterületeit fedik le.

Az első kabinet, amely a rendszerváltás után létrejött, a *Gazdasági Kabinet* volt, az 1001/1990. (VII. 5.) kormányhatározat rendelkezett életre hívásáról. Tagjai értelemszerűen a gazdasági tárcák vezetői, elnöke pedig legtöbbször a pénzügyminiszter. A Gazdasági Kabinet megalakulásától kezdve alapvető szerepet töltött be a kormányzati döntéshozatal során. Minden gazdasági témájú előterjesztést véleményezett, és jóváhagyása nélkül az adott döntési javaslat nem kerülhetett a kormányülés napirendjére.[24]

A testület szerepe jelentősen megváltozott az első Orbán-kormány idején. Ekkor ugyanis jellemzően nem az éppen futó előterjesztéseket véleményezte, hanem hosszabb távú, stratégiai kérdéseket vitatott meg, gyakran föltolva ezzel a gazdaságpolitikai előterjesztések érdemi vitáját a kormányülésre.[25] 2002 és 2010 között aztán visszanyerte korábbi szerepét, sőt 2006-tól – a politikai kormányzás jegyében – a KÁT-tal szemben is növelte súlyát. A második Orbán-kormány – először a rendszerváltás óta – nem hozott létre gazdasági kabinetet.

A másik legjelentősebb szakkabinet, a *Nemzetbiztonsági Kabinet* szintén már 1990 nyarától létezik, és ez az egyetlen olyan kabinet, amelyet a tárgyalt időszakban minden kormány létrehozott. Érdekesség, hogy az idők során gyakorlatilag az ösz-

[23] Interjú Gál András Leventével (2014. november 19.).

[24] Interjú Kajdi Józseffel (2000. április 18.) és Kiss Elemérrel (2000. május 5.).

[25] Interjú Stumpf Istvánnal (2000. május 20.).

szes szóba jöhető miniszter vezette (belügy, védelmi, nemzetbiztonsági, az Orbán-kormányok idején pedig a miniszterelnök). Ez a testület elsősorban általános nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozik, feladata az állam- és közbiztonság védelmével összefüggő döntések előkészítése. Ennek megfelelően jóval ritkábban ülésezik, mint a Gazdasági Kabinet.

Ezenkívül az Antall-kormány alatt működött még *Ifjúságpolitikai és Humánpolitikai Kabinet*, a Horn-kormány alatt (1996-tól) *Európai Integrációs Kabinet*, 2004 és 2010 között a kancelláriaminiszter által irányított *Társadalompolitikai Kabinet*, a két Gyurcsány-kormány idején pedig a miniszterelnök által vezetett *Fejlesztéspolitikai Kabinet*.

A legjelentősebb és legátfogóbb összetételű kabinet a *Kormánykabinet*. Ennek elődje a Németh-kormány idején, 1989-ben létrehozott Minisztertanács Kabinetje. Az Antall-kormány alatt nem létezett ilyen jellegű testület, azt az 1069/1994. (VII. 29.) kormányhatározat élesztette újjá, immáron Kormánykabinet néven. Azóta az első Gyurcsány-kormány időszakát, a második Gyurcsány-kormány első évét, valamint a második Orbán-kormány 4 évét leszámítva mindig volt Kormánykabinet, minden esetben a kormányfő vezette, és a szakmai és/vagy politikai szempontból legnagyobb súllyal rendelkező kormánytagok alkották.

A Horn-kormány idején hetente – a kormányülést közvetlenül megelőzően – ülésező testület elsősorban az elvi-stratégiai jelentőségű kérdések előzetes megvitatására szolgált, továbbá mindig áttekintette az előző hét aktuális ügyeit, és meghatározta a jövő hét feladatait. Ezen túlmenően egyfajta koalíciós egyeztető szerepet is betöltött (főleg a Koalíciós Egyeztető Tanács rendszeres ülésezésének 1995 tavaszi megszűntét követően). [26]

Az első Orbán-kormány alatt a Kormánykabinet működésében a Gazdasági Kabinetével épp ellentétes tendencia érvényesült. Napirendje kötöttebbé vált, és – a kancelláriaminiszter főszereplésével – „első olvasatban" végigbeszélték a következő heti kormányülésre kerülő összes előterjesztést.[27]

A Medgyessy-kormány idején szerepe formálissá vált, 2007-es újjáélesztését követően azonban ismét komoly súllyal vett részt a kormányülések előkészítésében, sőt részben a megszüntetett Államreform Bizottság stratégiaalakító szerepét is átvette. Immáron azonban – a politikai kormányzás jegyében – a meghívottak a miniszterelnök kabinetfőnöke, a MEH koalíciós koordinációért felelős államtitkára és a koalíciós frakciók vezetői voltak (1998–2002 között a MEH közigazgatási államtitkára).[28]

A kabinetek mellett az elmúlt 25 év során több más, a kormányzati döntéshozatalban fontos szerepet betöltő formális és informális testület is működött.

[26] Interjú Kiss Elemérrel (2000. május 5.).

[27] Interjú Stumpf Istvánnal (2000. május 20.) és Bártfai Bélával (2000. május 18.).

[28] Pesti Sándor: „Kormányzati politika – szimptómák" in Stumpf István – G. Fodor Gábor (szerk.): *Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve* (Budapest: Századvég Kiadó 2008) 61.

A jogi norma szintjén is létező grémiumok közül megemlítendő a 2006 júniusában létrehozott, és egy évig működő *Államreform Bizottság*. A testület javaslattevő, véleményező szervként funkcionált az állam működésében, a közszolgáltatások jelentős területein – önkormányzati rendszer, közigazgatás, egészségügy, oktatás és nyugdíjrendszer – végrehajtandó reformokat illetően. A bizottság nem csupán az átfogó stratégiákra tett javaslatokat, de konkrét előterjesztéseket is generált, továbbá a közigazgatási egyeztetéssel párhuzamosan véleményezte az egyes minisztériumok vonatkozó előterjesztéseit. A bizottság elnöke a miniszterelnök volt, alelnöke a munka operatív irányítására kinevezett kormánybiztos (Draskovics Tibor), tagjai pedig a miniszterelnököt helyettesítő miniszter (a szociális és munkaügyi miniszter), a kancelláriaminiszter, a pénzügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, a MEH koalíciós koordinációért felelős államtitkára, valamint a miniszterelnök által felkért további 6 külső szakértő.[29]

Szintén formalizáltan létezett a második Orbán-kormány által 2012 nyarán létrehozott, a legfontosabb fejlesztéspolitikai döntéseket meghozó, és a miniszterelnök által vezetett *Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság* (tagjai a nemzetgazdasági miniszter, a nemzeti fejlesztési miniszter és a Miniszterelnökséget vezető államtitkár). Ezen testület különlegessége, hogy a feladatkörébe tartozó ügyekben ügydöntő jogkörrel lett felruházva, megtörve ezzel a kormányülés rendszerváltás óta e téren meglévő monopóliumát.[30]

A csupán informálisan létező testületek közül az első Orbán-kormány idején fontos szerepet töltött be a politika formálásában az ún. *„hatosfogat”* (a kancelláriaminiszter, a legnagyobb kormánypárt elnöke, választmányi elnöke, frakcióvezetője, a parlament elnöke, valamint Deutsch Tamás miniszter, a Fidesz alelnöke), amely minden hét első napján a miniszterelnök vezetésével ülésezett, és megvitatta az éppen aktuális legfontosabb kérdéseket.[31]

Még nagyobb súllyal vett részt a politikai döntések előkészítésében Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége idején az ún. *Politikai Egyeztető Fórum (PEF),* amely hetente kétszer ülésezett a miniszterelnök vezetésével, tagjai pedig a nagyobbik kormánypárt, a frakció és a kormány legtekintélyesebb képviselői voltak.[32]

[29] Gallai–Lánczi 308. és Pesti Sándor: „A kormányzati reform.” *Kommentár* 2006/5. 96–97.

[30] 140/2012. (VII. 2.) Kormányrendelet a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról. A KIM egyik vezető köztisztviselője nem véletlenül nevezte a testületet „fejlesztéspolitikai alternatív kormányülésnek”.

[31] Interjú Stumpf Istvánnal (2000. május 20.) és Nagy Andorral (2000. május 28.).

[32] Interjú Szigetvári Viktorral (2014. november 19.). A kormányzati döntéseket befolyásoló informális testületek működése mellett olyan is előfordult, hogy egyes kormányzati szférán kívüli személyek gyakoroltak tartós befolyást a politika formálására. Így például a második Orbán-kormány időszakában egyes Fidesz-közeli nagyvállalkozók különösen a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium tevékenységére voltak nagy befolyással, beleértve a jogszabályalkotást és a személyi döntéseket is.

A kormánypárti frakciók

A hatékony kormányzáshoz elengedhetetlen a többséget alkotó politikai erők, illetve az őket megjelenítő politikai intézmények szoros együttmunkálkodása. Különösen fontos a döntéshozatal szempontjából a kormányzati tényezők és a kormánypárti frakciók harmonikus és rendszeres együttműködése mind a parlamenti szakban, mind azt megelőzően.

Ez az együttműködés az Antall-kormány idején igen nehezen bontakozott ki, a ciklus végére sem alakult ki a kormány és a kormánypárti frakciók között egy intézményesített, rendszeres munkakapcsolat. A jelentősebb törvényjavaslatokat megkapták ugyan a frakciók még a kormányülés előtt, egyeztetés azonban csak kivételesen volt róluk.[33] Ez a gyakorlat rengeteg kormánypárti módosító indítványt indukált, ami jelentős mértékben lelassította a parlament munkáját.

A Horn-kormány alatt valamit javult a helyzet, a frakciók (illetve azok illetékes munkacsoportjai) a megkapott előterjesztésekről vagy írásban mondtak véleményt, vagy személyes egyeztetésre került sor az előterjesztő miniszter képviselőjével. Ennek ellenére még a nagyobbik kormánypárt frakcióelnöksége is nem egyszer fogalmazott meg olyan kritikát, hogy a kormány nem tulajdonít kellő jelentőséget a frakciókkal való kapcsolattartásnak.[34]

Jelentős változások történtek e téren az első Orbán-kormány időszakában. A kormánypárti frakciók minden kormányülés előtt megkapták a teljes kormányzati anyagot. A frakcióelnökségek és a munkacsoportok rendre megvitatták a nagyobb jelentőségű törvényjavaslatokat az illetékes kormányzati tényezőkkel. Ezenkívül intézményesített keretek között, a kormányülések előtt rendszeresen találkozott a kancelláriaminiszter a kormánypárti frakcióvezetőkkel, ahol átbeszélték a kormány előtt fekvő előterjesztéseket, a frakcióvezetők jelezték frakciójuk véleményét, esetleges fenntartásaikat, és igyekeztek kialakítani az előzetes konszenzust.[35]

Medgyessy Péter miniszterelnöki mozgásterét és erejét nagyban befolyásolta, hogy nem a párt vezetője volt, hanem egy kívülről erre a feladatra megnyert politikus. A kormánypárti frakciókkal történő egyeztetés ezért esetében egészen más funkcióval bírt, mint a magyar politikai rendszerben addig bevettnek számító pártelnök kormányfők esetében. Népszerűsége csökkenésével párhuzamosan a frakciók is egyre kevésbé bíztak benne, csökkent a kormánypártokon belüli támogatottsága, miközben több konkrét konfliktus is megjelent közte és a kormánypártok meghatározó politikusai, miniszterei között. A parlamenti munka nagyobb részét a MEH-et vezető minisztereire (Kiss Elemér, Kiss Péter) bízta, az MSZP elnökségét ugyanakkor bevonta döntéseibe, velük rendszeresen tárgyalt.[36]

[33] Interjú Kajdi Józseffel (2000. április 18.).
[34] Interjú Kiss Elemérrel (2000. május 5.).
[35] Interjú Stumpf Istvánnal (2000. május 20.).
[36] Interjú Kiss Péterrel (2008. február 20.).

Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége idején különösen nagy figyelmet szentelt a kormánypárti frakciók vezetésével történő egyeztetéseknek, rendszeresen sor került (nem formalizált) találkozókra. A frakcióvezetés képviselői részt vettek továbbá a Politikai Egyeztető Fórum és a Kormánykabinet ülésein, valamint – mint láttuk – a közigazgatási egyeztetés mellőzésével tárgyalt előterjesztések kidolgozásában is.

Bajnai Gordonnak a kormányzása alatt már koalíció nélkül, a parlamenti többség formális elvesztését követően kellett helytállnia. Ez más kihívásokat jelentett a politikai egyeztetéseket illetően is, amelyeket elsősorban a kormányfő kabinetfőnöke folytatott le a frakciók szintjén. Az MSZP vezetőivel való egyeztetések szintén rendszeresek voltak. A kormánypárti frakciók szakpolitikai javaslatainak kezelése elsősorban a szaktárcák feladata volt. Gyurcsány és Bajnai idejében a miniszterelnök kormányülésre történő felkészítésében is részt vett(ek) a frakcióvezető(k).[37]

A második Orbán-kormány időszakában a miniszterek és a Miniszterelnökséget vezető államtitkár hatásköréről szóló statútum a kezdetektől a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladatává tette a kormánypárti frakciókkal való kapcsolattartást.[38] Ez a kapcsolat tovább mélyült azáltal, hogy 2012 nyarán létrehozták e szervezet keretein belül a Parlamenti ügyekért felelős helyettes államtitkárságot, amely ennek fő felelőse lett. Intézményesült fóruma a kormány és a frakciók közötti egyeztetésnek nem volt, ugyanakkor az említett részleg és a frakciók törvényelőkészítéssel foglalkozó szakmai osztályai között intenzív volt a kapcsolat.[39]

Szintén fontos szerepet töltöttek be a kormány és a frakciók közötti együttműködésben a parlamenti ülésszakokat megelőző, többnapos, a kormányfő és a miniszterek részvételével vidéken megtartott frakcióülések.

A kormánypárti képviselői önálló indítványok

A második Orbán-kormány időszakának különleges sajátossága volt a képviselői önálló indítványok formájában elfogadott új törvények rendkívül magas száma. A ciklus során összesen 268 ily módon elfogadott jogszabály született, ami az összes megszavazott törvény 32%-a. Ez az arány 2010 előtt minden ciklusban 10 és 20% között mozgott.[40]

Még meglepőbb, hogy ezen jogszabályok jelentős része meghatározó jelentőségű, széles körű szakmai-kodifikációs előkészítő munkát igénylő, nagy lélegzetű tör-

[37] Interjú Szigetvári Viktorral (2014. november 19.) és Tordai Csabával (2014. szeptember 18.).

[38] 212/2010. (VII. 1.) Kormányrendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről. 10. §.

[39] Interjú Vidoven Árpáddal (2014. december 13.).

[40] Müller György: „A második és harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságairól" *MTA Law Working Papers* 2014/62. 1–3.

vény volt, amelyeket valószínűsíthetően nem a benyújtó képviselők készítettek szűk szakmai apparátusukkal (médiatörvények, családvédelmi törvény, a rezsicsökkentést, a devizahitelesek megsegítését célzó törvények, különadó-törvények, a Btk. módosításai, választói eljárásról szóló törvény, önkormányzati törvény stb.).[41] A parlamentáris politikai rendszerekben az ilyen súlyú jogszabályokat rendszerint az ezek előkészítésére megfelelő apparátussal rendelkező kormány terjeszti a parlament elé.[42]

Ezen gyakorlat elterjedésére a politikai kommunikációs szempontokon túl két – egymást nem kizáró – magyarázat lehetséges. Az egyik a rendkívül gyors ütemű jogalkotással függ össze. Képviselői önálló indítványok esetében ugyanis a jogalkotási törvény nem írja elő a szakmai és társadalmi szervezetekkel való egyeztetési kötelezettséget, valamint a közigazgatási egyeztetés soklépcsős mechanizmusai is megspórolhatóak. A másik lehetséges indok pedig a kormányzati koordináció fő felelősének, a KIM-nek a megkerülése, ami az előbbieken túl már a politikai-hatalmi rivalizálás dimenziójába is helyezi a problémát.[43]

A Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT)

Ez a testület már az Antall-kormány 1991 júniusában módosított ügyrendjében intézményesült. Eszerint a kéthetente ülésező grémium a kormányzati előterjesztéseket főleg a várható társadalmi és politikai hatásokat elemezve vitatja meg. A gyakorlatban azonban nem töltötte be azt a szerepet, amire létrehozták. Ez részben összefüggött azzal a körülménnyel, hogy nem kristályosodott még ki a politikai államtitkárok helye és funkciója a kormányzati struktúrában. Ebből adódóan 1998 előtt a gazdasági jellegű előterjesztéseket kivéve nem volt olyan *politikai* testület, amely a döntési javaslatokat módszeresen megvitatta volna.

[41] Müller György: „Parlament és kormány viszonyáról (2010–2014, és ami utána következik)" *Jogelméleti Szemle* 2014/1. 88–89.

[42] Kormánytisztviselők elmondása szerint a képviselői önálló indítványként benyújtott törvényjavaslatok jelentős része ténylegesen az illetékes minisztériumokban készült, együttműködve a frakciók adott kérdésben jártas képviselőivel. Volt azonban precedens külső szakértők által végzett jogalkotásra is, például a médiatörvények esetében.

[43] Erre utal, hogy Navracsics Tibor KIM miniszter 2011 februárjában, a Figyelőnek adott interjújában – kritikát fogalmazva meg az akkori frakcióvezető, Lázár János felé – külön is hangsúlyozta: *„Egy ilyen nagy létszámú kormánypárti frakciónál szükségszerűnek tartom, hogy sok egyéni képviselői indítvány születik. Semmiképpen nem tartom viszont jónak, ha átfogó, kódexszerű jogszabályok is ilyen módon kerülnek a parlament elé. Ebben a tekintetben mindenképpen szükség van a frakcióvezetés részéről a nagyobb együttműködési készségre."* Lázár az MTI-nek adott, ugyancsak kritikai éllel megfogalmazott viszontválaszában megjegyezte: *„Észrevételeit megszívleljük, azokat napi munkánkban hasznosítani fogjuk. Megnyugtatjuk a miniszter urat, hogy a miniszterelnök és kormánya elvárásainak megfelelően kívánjuk a továbbiakban is végezni feladatainkat […] az emberek gyors változásokat akarnak, nem tudnak várni az egy helyben toporgó minisztériumi tisztségviselőkre."*

A testület – egy más kormányzati struktúrában – a második Orbán-kormány idején, a Miniszterelnökség 2012 nyarán történt átszervezését követően éledt újjá, a második Gyurcsány-kormány időszakából már ismerős politikai kormányzás ismételt deklarálásának szerves részeként. A Miniszterelnökséget vezető államtitkár (Lázár János) által irányított, az ügyrendben nem intézményesült grémium hetente (hétfőn) ülésezett a minisztériumok államtitkárainak[44] részvételével, és a kormányzati döntéshozatalban megkerülhetetlen kulcsszereplővé vált. Az előző héten csütörtökön tartott KÁT szakmai előkészítése után, a szerdára összehívott kormányülés előtt kifejezetten politikai szűrőszerepet töltött be, ebből a szempontból tekintette át a kormányülésre kerülő előterjesztéseket, sőt rendszeresen új napirendi javaslatokkal is élt (amelyek persze ezáltal kikerülték a közigazgatási egyeztetést).[45]

A Referatúrák politikai felügyelete

Az első Orbán-kormány 1999 decemberében döntött 4, a Kormányzati Referatúrákat felügyelő politikai államtitkár kinevezéséről. Ezzel a Miniszterelnöki Hivatal tárca-előterjesztéseket véleményező szerepe eljutott a harmadik fázisba. Mint láttuk, 1998 előtt ez a feladat lényegében a *jogi-kodifikációs* szempontú ellenőrzésben merült ki. A Kormányzati Referatúrák felállása ezt kiterjesztette a *tartalmi-szakmai* véleményezésre, majd a politikai államtitkárok kinevezésével a *politikai* szempontú kontrollálás is előtérbe került. A kormány szándékai szerint e három megközelítési mód együttesen biztosította az összkormányzati szempontok MEH általi hatékony érvényesítését a kormányzati döntéshozatal folyamatában.

A gyakorlatban az egyes államtitkárok eltérő intenzitással kapcsolódtak a Referatúrákhoz, ami egyaránt összefüggött a köztük lévő habitusbeli és jogállásukat érintő különbségekkel. Összességében mégis elmondható, hogy a változtatás elősegítette az összkormányzati szempontok erőteljesebb érvényesítését. A politikai államtitkárok nagyobb súllyal tudták képviselni a MEH álláspontját a minisztériumokkal folytatott vitákban, mint a Referatúrákat vezető helyettes államtitkár. Ráadásul minden héten találkoztak a miniszterelnökkel, ami egyrészt további tekintélyt kölcsönzött nekik, másrészt megkönnyítette az információáramlást a tárcák, a MEH szakmai vezetése és a kormány feje között.[46]

[44] Az új jogállási törvény hivatalosan jelző nélküli államtitkárként említi őket, funkcionálisan pedig megkülönböztetjük a minisztereket az országgyűlésben helyettesítő parlamenti államtitkárokat, valamint az integrált csúcsminisztériumokban tevékenykedő, „junior miniszter" szakpolitikai államtitkárokat.

[45] Interjú Bíró Marcellel (2014. november 18.) és Vidoven Árpáddal (2014. december 13.).

[46] Interjú Bártfai Bélával (2000. május 18.) és Szerdahelyi Péterrel (2000. április 11.).

3. Politikum és közigazgatás viszonya

A 20. századi politikai rendszerekben a hatalommegosztás új dimenziói alakultak ki. A hagyományos törvényhozó hatalom-végrehajtó hatalom elkülönülés háttérbe szorult, és felváltotta a kormánytöbbség-ellenzék dichotómia, valamint a politikai és a közigazgatási-adminisztratív szféra elválása. Épp a kormányzati-miniszteriális szféra azonban az a köztes tartomány, ahol a politikum és a közigazgatás „összefolyásáról", szinte kibogozhatatlan egymásba fonódásáról beszélhetünk.[47] A minisztériumi apparátus jelentős része ugyanis – elsősorban a jogszabály-előkészítés révén – tevékenyen részt vesz a döntéshozatali folyamatokban, tehát nem egyszerű végrehajtó szerepet tölt be. Másfelől a politikai szféra patronázshatalmán keresztül alapvetően tudja befolyásolni a miniszteriális közigazgatás szervezeti rendjét és személyi összetételét.

Mindezek elmondhatók a rendszerváltás utáni magyar kormányzati rendszert illetően is. Az 1990-ben megalkotott, az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról szóló törvény politikusok és köztisztviselők steril elválasztásának modelljét alkotta meg. Ezen modell szerint a ciklusonként (vagy akár azon belül is) gyakran cserélődő politikai vezetők (miniszterek, politikai államtitkárok) mellett a határozatlan időre kinevezett szakmai vezetők (közigazgatási államtitkárok, helyettes államtitkárok) képviselik a ciklusokon átívelő folyamatosságot, az egész hivatali apparátust pedig nem a miniszter, hanem a közigazgatási államtitkár vezeti.[48]

A politikai gyakorlat azonban a kezdetektől azt mutatta, hogy az elvileg a folyamatosságot biztosító, a kormányváltásoktól függetlenül tevékenykedő, politikailag neutrális közigazgatási államtitkári, helyettes államtitkári pozíciókba is politikailag elkötelezett, sőt gyakran pártpolitikusi múlttal rendelkező személyeket neveztek ki, és mindegyik kormányváltás alkalmával e tisztségeket betöltők nagy része kicserélődött.[49]

A meghirdetett politikai kormányzás jegyében diametrálisan változott meg a közjogi konstrukció a 2006-ban elfogadott új státustörvénnyel. Némi leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy a jogszabályt a gyakorlathoz igazították. A törvény értelmében megszűnt az addigi politikai államtitkár-közigazgatási államtitkár dichotómia, és a miniszter teljes jogkörű helyettesévé a jelző nélküli államtitkár vált, akiből minden minisztériumban csak egy lehetett (a MEH-et kivéve, ahol maximum 4). Az

[47] A magyarországi szakirodalomban lásd erről: Körösényi András: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris Kiadó 1998) 276–280., valamint Pokol Béla: „A politikai intézményrendszer kapcsolódási pontjai" in Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 1997) 82–83.

[48] 1990. évi XXXIII. törvény az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról.

[49] Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris Kiadó 2007) 127., valamint Kristóf Luca e kötetben szereplő A magyar politikai elit1989 és 2014 között című tanulmánya (4. táblázat). Ezen gyakorlat kialakulását segítette, hogy a közigazgatási és a helyettes államtitkárok (sőt a főosztályvezetők is) indoklás nélkül felmenthetők voltak.

addigi jogszabályokban a közigazgatási államtitkár számára megállapított feladat- és hatásköröket a miniszterhez telepítették (és nem az államtitkárhoz). A korábbi helyettes államtitkárokat az új törvény szakállamtitkárnak nevezte, és minisztériumonként maximum 5 működését engedélyezte. A szakállamtitkárok megbízatása a többi állami vezetőhöz hasonlóan a kormány megbízatásához kötődött, jogállását, megbízatásának keletkezését és megszűnését a törvény az államtitkárral analóg módon szabályozta. Ezzel tehát a jogszabály azt deklarálta, hogy az államtitkárok és a szakállamtitkárok egyaránt politikai kinevezettek, a patronázspozíciók részei.[50]

A 2010-ben hatalomra kerülő kormány – legalábbis a deklarációk és a jogi norma szintjén – szakított a politikai kormányzás elvével, és az új jogállási törvényben visszaállította a 2006 előtti rendet. Újra van tehát határozatlan időre kinevezett közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár, valamint politikus (de ezúttal a törvényben jelző nélkül említett) államtitkár.[51]

Kiválóan érzékelteti politika és közigazgatás összefonódását és átfedését a kancelláriaminiszter és a MEH-en belüli közigazgatási apparátus kapcsolata. 1998-ig a Miniszterelnöki Hivatalt közigazgatási államtitkári rangban lévő személy vezette. Az ezt a funkciót ellátó köztisztviselő mindkét ciklusban több volt azonban egy egyszerű közigazgatási államtitkárnál, betöltött pozíciójából és a miniszterelnökhöz fűződő bizalmi viszonyából eredően kvázipolitikusként is tevékenykedett.

Ezt érzékelve, a Horn-kormány 1997-ben törvényileg lehetővé tette, hogy a Miniszterelnöki Hivatalt miniszter irányítsa.[52] Az SZDSZ ugyan ekkor még – politikai okokból – megakadályozta ennek gyakorlati realizálását, a következő kormány azonban élt a törvényi felhatalmazással, és Stumpf István személyében miniszteri rangú vezetőt állított a MEH élére. Ez az intézkedés szervesen beleillett az Orbán-kormánynak a MEH összkormányzati-koordináló szerepét tovább erősítő, és a miniszterelnök erős alkotmányos pozícióját jobban tükröző koncepciójába. Megmaradt azonban a közigazgatási államtitkár pozíciója is.

Ezzel létrejött egy olyan páros, akik személyükben testesítették meg a kormányzati működés során közigazgatás és politika egymást szervesen átható, szinte kibogozhatatlanul összefonódó szimbiózisát. Azt is igazolták azonban, hogy mégsem lehet teljesen összemosni a kétféle típusú racionalitás, mentalitás szempontjait, hisz az egyiknél mégiscsak jól kimutathatóan a politika, míg a másiknál a közigazgatás prioritásai érvényesültek. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a kormányzatban a

[50] Gallai–Lánczi 301–302. és Pesti (2006) 93–94. A gyakorlatban a második Gyurcsány-kormány megalakulásakor a (MEH-et leszámítva) 11 kinevezett államtitkárból ötnek volt szakmai háttere (közülük 3 előtte közigazgatási államtitkárként tevékenykedett), a többi pártpolitikus volt. 2008-ra ez a szám 3-ra csökkent, az SZDSZ koalícióból való kilépését követően pedig csupán a Külügyminisztériumban maradt köztisztviselői múlttal rendelkező államtitkár. Lásd Müller (2008) 268.

[51] 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

[52] 1997. évi LXXIX. törvény 39. §. a miniszterek és államtitkárok jogállásáról.

kancelláriaminiszter volt a „legbürokratább" politikus, míg a MEH-közigazgatási államtitkár a „legpolitikusabb" bürokrata. Kettejük (pontosabban a miniszter és a MEH apparátusa) között egy cizelláltan kialakított, minden részletre kiterjedő, legtöbb elemében intézményesített munkamegosztás alakult ki.

Ennek jegyében továbbra is a közigazgatási államtitkár maradt a MEH apparátusának közvetlen irányítója, ő hívta össze és vezette az államtitkári értekezletet, és készítette el a kormányülés napirendi javaslatát. Részt vett ugyanakkor a Kormánykabineten és a kormányülésen (az előbbi esetben szerepe aktív volt, míg a kormányülésen hallgatásra volt ítélve), mely fórumokon a döntéshozatal politikai motivációival is ,,feltöltekezett".

A 2002–2006-os ciklusban az együttműködés lényegi elemei változatlanok maradtak. 2006-ban az ismertetett változások következtében természetesen a MEH-ben sem neveztek ki közigazgatási államtitkárt, de a kormányzati munka stratégiai irányítását ellátó államtitkár lényegében hasonló funkciókat töltött be, és az erre a posztra kinevezett személy is köztisztviselői múlttal rendelkezett.

A kormányzati döntéshozatal során politika és közigazgatás szoros összefonódását kiválóan szemlélteti továbbá az államtitkári értekezlet, valamint a szakmapolitikai munkacsoport tevékenysége és összetétele 2006 és 2010 között; a miniszterelnök vezetésével bizonyos kiemelt jogszabályok megalkotására létrehozott ad hoc munkacsoportok működése az első és második Gyurcsány-kormány idején; vagy a Referatúrák szakmai munkatársainak és az őket felügyelő politikai államtitkároknak az együttműködése az első Orbán-kormány időszakában.

4. A kormány csúcsintézményei

A kormányülés

Miután egy kormányzati előterjesztés bejárta a közigazgatási egyeztetés összes állomását, megtörténtek a szükséges szakmai és politikai egyeztetések, a javaslat a kormányzati döntéshozatal legfelső fóruma, a kormányülés elé kerül. A kormányülés legfontosabb funkciója, hogy megtárgyalja a benyújtott előterjesztéseket, és azokban végső döntést hoz (törvényjavaslatoknál ez természetesen csak a parlament elé utalásra vonatkozik).

A kormányülés napirendi javaslatát a KÁT-ot követően a MEH (2010-től a KIM) közigazgatási államtitkára állítja össze, majd a kormány hagyja jóvá. A kormányülés napirendjére csak olyan előterjesztés vehető fel, amit előzetesen a KÁT és – a gazdasági jellegű javaslatok esetén – a Gazdasági Kabinet megtárgyalt és napirendre tűzését javasolta. (Az ügyrendek ezen előírásával szemben utaltunk már a Gazdasági Kabinet 1998 és 2002 között megváltozott szerepére, a második Orbán-kormány idején pedig egyáltalán nem létezett ez a testület.) E szabály alól a miniszterelnök kivételt tehet.

A kormány ülésén a minisztereken kívül állandó meghívottként, tanácskozási joggal részt vesznek a kormányzati döntéshozatal és kommunikáció stratégiai pozícióban lévő szereplői is. A kormányülés döntően már nem a szakmai viták terepe, ott többnyire olyan jellegű – elsősorban *politikai* töltetű – viták zajlanak, melyek feloldására a közigazgatási-szakmai előkészítő grémiumok nem voltak alkalmasak, a politikai jellegűek pedig nem voltak képesek. (Kivétel ez alól az Antall-kormány.)

Nagyobb jelentőségű, átfogóbb előterjesztések esetén többször előfordul, hogy a kormány előre tervezetten, több olvasatban tárgyalja a javaslatcsomagot. Olyan is nem egyszer megtörténik, hogy a kormányülésen derül ki, nem véglegesíthető az előterjesztés (nem sikerül az egyes kormánytagok közötti politikai – legtöbbször koalíciós vagy ágazati szempontokra visszavezethető – ellentéteket feloldani, a miniszterelnök elégedetlen az előterjesztés valamely elemével, esetleg csak itt derülnek ki szakmai jellegű problémák). Ilyenkor az előterjesztés vagy visszakerül a minisztériumhoz, és kezdődik elölről a közigazgatási egyeztetés, vagy a szakmai-politikai koordinációért felelős szerv vezetőjének az irányításával utólagos egyeztetést folytatnak le az érintett tárcák képviselőinek részvételével. Magán a kormányülésen azonban általában érdemi változtatásokat nem hajtanak végre.

Folyamatos tendenciaként figyelhető meg a kormányülések súlyának csökkenése a kormányzati döntéshozatal folyamatában, párhuzamosan a különböző – szakmai és politikai – döntés-előkészítő testületek számának és szerepkörének növekedésével. Egyik kormány időszakában sem vált azonban teljesen formálissá a kormányülés szerepe, minden ciklusban jellemzőek voltak az ott folytatott – főleg politikai – viták a miniszterek között vagy akár a miniszterelnökkel (utóbbira a második Orbán-kormány idején nagyon ritkán volt példa).

A döntéshozatal módját illetően az egyes ügyrendek megfogalmazása az Antall-kormány időszaka óta változatlan maradt. E szerint „a döntéseket szavazattöbbséggel hozzák, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt", illetve „a kormány döntését a miniszterelnök mondja ki". Utóbbi nem értelmezhető csupán formális kinyilatkoztatásnak, ez ellentmondana a miniszterelnök kormányzati struktúrában elfoglalt kiemelt szerepének. A jellemző gyakorlat minden ciklusban az volt, hogy a napirendi pontok tárgyalása végén a miniszterelnök összegezte a vitát, majd kimondta a kormány döntését.

Az Antall-kormány idején a fontos politikai kérdésekben (költségvetésnél mindig) testületi szavazást tartottak, a miniszterelnök azonban soha nem szavazott. A Horn-kormány alatt az a gyakorlat alakult ki, hogy akkor tartottak szavazást, ha ezt valamely miniszter kérte (legtöbbször koalíciós vita esetén fordult elő). A miniszterelnök maga is részt vett a szavazásokon, és előfordult, hogy a miniszterek leszavazták saját miniszterelnöküket. Az Orbán-kormány időszakában megszűnt a szavazások gyakorlata, mindössze egyszer, a 2000. évi költségvetés FVM-et érintő fejezetéről voksoltak a miniszterek. Egyben máig ez volt kormányülésen az utolsó formális szavazás.

A Miniszterelnöki Kabinet

A Miniszterelnöki Hivatalon belül is különleges helyet foglalt el a Miniszterelnöki Kabinet. Erről a részlegről általánosságban az mondható el, hogy perszonálisan, szorosan a miniszterelnök személyéhez kötődik, és a MEH-en belül leginkább jellemző rá a politikai aspektus. Szemben a hivatal többi szervével, melyek elsősorban az összkormányzati szempontokat jelenítik meg, és esetükben a szakmai-közigazgatási elem dominál. Ez persze a gyakorlatban nem mindig érvényesült kristálytisztán.

Az Antall-kormány felállásakor a Kabinet lényegében egy „private office" jellegű Miniszterelnöki Titkárságból állt, élén személyi titkárral. Később ennek tevékenységi köre egyre bővült, és nyilvánvalóvá vált, hogy szükség van a MEH-en belüli ún. politikai részleg egyértelmű szervezeti elkülönítésére, azon belül önálló feladatkörökkel rendelkező alegységek kialakítására, és az egész testület élére önálló vezetőt (kabinetfőnököt) kell kinevezni. A szervezeti reform lényegi elemei 1991 őszére valósultak meg, ekkortól beszélhetünk tulajdonképpen Miniszterelnöki Kabinetről, címzetes államtitkári rangban lévő kabinetfőnökkel az élén. A Kabinet azonban később is sokat alakult, újabb és újabb szervezeti egységek csatlakoztak hozzá.[53]

A Horn-kormány idején a Kabinetiroda szervezete egységesebbé vált, és kialakult az a titkársági struktúra, amit – különböző változtatásokkal – a későbbi kormányok is átvettek.[54] A Kabinetiroda immár munkajogilag is levált a MEH közigazgatási államtitkáráról, beosztottjaiért a kabinetfőnök viselte a teljes munkajogi felelősséget.[55]

Az első Orbán-kormány ebből a szerkezetből indult ki, ezt azonban továbbfejlesztette, újabb titkárságokat hozva létre. A kabinetfőnök kizárólag a miniszterelnöknek volt alárendelve, utasítást csak ő adhatott neki, a kancelláriaminiszterrel mellérendelt viszonyban állt. A miniszterelnökhöz fűződő bizalmi viszonya ellenére sem formálisan, sem informálisan nem vett részt a döntések kialakításában, meghozatalában.[56]

Tovább nőtt a Miniszterelnöki Kabinet feladatköre és befolyása a Medgyessy-kormány időszakában. Az ekkor regnáló, közigazgatási felkészültséggel és vezetői tapasztalattal egyaránt rendelkező kabinetfőnökök (Draskovics Tibor és Katona Tamás) alatt a kabinet egyes részlegei a kormányzati előterjesztések véleményezé-

[53] Szilvásy György: „A közigazgatás szakmai vezetése 1988–1998" in Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve I.* (Budapest: DKMKA 1998) 460.

[54] A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1996. 19–20.

[55] Interjú Kiss Elemérrel (2000. május 5.).

[56] Interjú Nagy Andorral (2000. május 28.).

sében valamint a döntéshozatal szakmai-politikai koordinálásában is fontos szerepet játszottak. (Sőt 2004-ben a kabinetfőnök átvette a KÁT irányítását is.)[57]

A második Gyurcsány-kormány első évében nem létezett Miniszterelnöki Kabinet, a kabinetfőnök feladatköreit is a kancelláriaminiszter (Szilvásy György) látta el. A 2007-ben visszaállított intézmény nagyjából újra a 2002 előtti funkciókat töltötte be (bár a válságkezelő Bajnai-kormány időszakában politikailag ismét nagyon megerősödött).[58]

A második Orbán-kormány idején nem hoztak létre Miniszterelnöki Kabinetet, a tulajdonképpeni jogutódjának tekinthető Miniszterelnökség azonban 2012-ig hasonló jellegű kabinetfunkciókat látott el, mint az első Orbán-kormány (és a második Gyurcsány-kormány) idején működő Miniszterelnöki Kabinet. A 2012 nyarán bekövetkezett vezetőváltást követően hasonló irányú folyamat zajlott le, mint a Medgyessy-kormány időszakában. A létszámában is jelentősen felduzzasztott kormányzati szerv – miként arról már szó volt – ettől kezdve az összkormányzati szempontok érvényre juttatásában, az előterjesztések szakmai, és különösen politikai szempontú véleményezésében is meghatározó szerepet játszott.

A miniszterelnök kiemelt szerepe

A rendszerváltáskor létrejött közjogi konstrukció a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményével, az egyes miniszterekkel szemben a bizalmi kérdés felvetésének kizárásával egyértelműen kiemelt státust teremtett a miniszterelnök számára a kormány többi tagjával szemben. A 2006-ban elfogadott jogállási törvény pedig törvényi szinten is deklarálta, hogy a „miniszterelnök a Kormány programjának keretei között meghatározza a kormány politikájának általános irányát", valamint irányítási, utasítási jogot biztosított számára a miniszterek irányában.[59] A politikai iránykijelölés jogát aztán a második Orbán-kormány beemelte az új Alaptörvénybe, amely azt is kimondta, hogy a miniszterek felelősek a miniszterelnöknek (a korábbi Alkotmány szerint a Kormánynak).[60]

Tovább növelték a miniszterelnök hatalmát azok az első Orbán-kormány idején bevezetett szervezeti intézkedések, amelyek az összkormányzati érdekek erőteljesebb képviseletét szolgálták, amely cél aztán a későbbi kormányok számára is elsődleges prioritásnak számított.

[57] Müller (2008) 313–314.

[58] Interjú Szigetvári Viktorral (2014. november 19.).

[59] 2006. évi LVII. törvény 14. § (1) és (2) bek. a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

[60] Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (1), (2) és (4) bek.

A kiemelt kormányfői szerep általában erős, karakteres személyiségű miniszterelnökökkel párosult (különösen igaz ez Antall József, Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc esetében).

Elmondható tehát, hogy a magyar miniszterelnökök hatalma szinte folyamatosan nőtt a rendszerváltás óta, és ez idáig a második Orbán-kormány – lényegében egypárti – kormányzása idején érte el tetőpontját.[61] Ezt a trendet a Horn- és a Medgyessy-kormány időszaka törte meg némileg.

5. A koalíciós kormányzás hatása a kormányzati működésre

Magyarországon 1990 és 2008 között folyamatosan koalíciós kormányzás valósult meg. Közös ezen kormányokban, hogy minden alkalommal létezett egy kiemelkedő párt, amely meghatározta a koalíció politikáját, a legtöbb minisztert, valamint magát a miniszterelnököt adta, és ezt egészítették ki a kisebb pártok. A „nagy párt" és a „kis pártok" közötti erőviszonyok ugyan eltérően alakultak, a kormányzás koalíciós jellege azonban mindvégig befolyásolta a kormányzati politikát.

A kisebb pártok korlátozó ereje az első ciklusban volt a leggyengébb. Antall József vitathatatlan tekintélye, a választások nyomán kialakuló politikai erőviszonyok, valamint az FKGP-frakció nagy részének és a párt kormányzati tényezőinek lojális magatartása következtében az első szabadon választott kormány döntései alapvetően az MDF kormányzati és meghatározó parlamenti tényezőinek akaratát tükrözték. Koalíciós szerződés nem létezett, a miniszterek kiválasztása Antall József kizárólagos kompetenciájába tartozott, és a nem MDF-es miniszterek mellé rendre MDF-es politikai államtitkárokat állítottak. Ennek ellenére ekkor is megfigyelhető volt egyes területeken a koalíciós társak döntésbefolyásoló tevékenysége (pl. az anyagi kárpótlásról szóló törvény vagy az egyházi javak reprivatizációja esetében). Mégis azt mondhatjuk, hogy az Antall-kormány időszakában a döntéshozatal számára gyakrabban jelentettek politikai korlátot a magán az MDF-en belül létező radikálisok, mint a koalíciós társak. Ez a kormány a koalíciós egyeztetés céljaira nem hozott létre külön testületet, az lényegében a kormányülésre korlátozódott.

1994 és 1998 között, az MSZP és az SZDSZ első együttkormányzása idején a kisebbik koalíciós partner nem egyszerűen bizonyos részterületeket kívánt ellenőrzése alá vonni, hanem magából a főhatalomból akart részesedni.[62] Ennek érdekében vétójogot harcolt ki magának az összes törvényjavaslat és kormányrendelet esetében, amely már a kormányülés napirendjére tűzésre is vonatkozott, esetleges

[61] Gallai Sándor – Molnár Balázs: „Átalakítás alatt zavartalanul?" in boda Zsolt – körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI – Új Mandátum Könyvkiadó 2012) 188–189., 208., valamint Sárközy Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás* (Budapest: Park Könyvkiadó 2014) 177–181.

[62] „A kerekaszta ltól a koalícióig" (interjú Tölgyessy Péterrel) *Népszabadság* 1995. december 2.

napirendre vétel esetében pedig az adott előterjesztés szavazásra bocsátására.[63] Ugyanebbe az irányba mutatott, hogy az SZDSZ az MSZP-s kormánytagok kiválasztásánál is egyetértési joggal rendelkezett, amely jogával a gyakorlatban is élt. Ezenkívül több MSZP-s miniszter mellé is SZDSZ-es politikai államtitkárt neveztek ki.

A gyakorlatban azonban ezen megállapodásokat a nagyobbik kormánypárt sokszor nem tartotta be. Többször elhangzottak olyan bejelentések, hogy valamely előterjesztést a kormányülésen az SZDSZ-es miniszterek nem szavaztak meg. Holott az ügyrend szerint az ilyen előterjesztéseket szavazásra sem lehetett volna bocsátani. A törvényjavaslatok esetében pedig ezek be lettek nyújtva a parlamentbe, majd a ház elfogadta őket – az SZDSZ tiltakozása ellenére. Amely kérdést azonban a kisebbik kormánypárt igazán stratégiainak tartott, annál jó előre bejelentette tiltakozását, és ezek az ügyek általában már nem is öltötték előterjesztés formáját (ilyen volt például a gazdaságstratégiai miniszterelnök-helyettesi poszt létrehozásának terve).

Az MSZP és az SZDSZ koalíciós szerződése külön intézményt teremtett a koalíciós egyeztetésre. A Koalíciós Egyeztető Tanács (KET) tagjai a miniszterelnök, annak koalíciós helyettese, a koalíciós pártok elnökei, frakcióvezetői és a pártok által delegált egy-egy politikus voltak. A KET a Horn-kormány első évében rendszeresen ülésezett, és gyakorlatilag minden lényeges kérdést megvitatott. 1995 tavaszától azonban csak akkor ült össze, amennyiben a döntéshozatal egyéb politikai fórumain a két pártnak nem sikerült kompromisszumra jutni a vitatott kérdésekben.

A Horn-kormányétól több szempontból eltérő hatalmi megoszlás jött létre az 1998-ban megalakult koalícióban. Lényege ennek a struktúrának, hogy a pártok – a választási eredményeknek megfelelően – felosztották maguk között az egyes reszortokat, és nem háborgatták egymás terrénumát. A kisgazdapárt tehát magából a főhatalomból nem kért részt, ennek fejében viszont – kis túlzással – saját minisztériumaiban azt csinált, amit akart.

Ezt az állapotot erősítette, hogy a kormányban kizárólag „tiszta" minisztériumok voltak, tehát minden esetben megegyezett a miniszter és a politikai államtitkár pártállása. Ebből következően egyfelől csökkent a tárcákon belüli ellentétek kialakulásának az esélye, másfelől azonban – ha az összkormányzati érdekek szempontjából tekintjük a kialakult struktúrát – az tovább erősítette a tárcák szakmai okokból már eleve meglévő reszortérdekeit, egyesítve azokat a politikai érdekek különneműségével.

Az első Orbán-kormány megalakulásakor deklarálta, hogy nem kíván létrehozni külön testületet a koalíciós egyeztetés számára, arra megfelelőnek tartja a kormányzati döntéshozatal fórumait, valamint a kancelláriaminiszter és a kormánypárti frakcióvezetők rendszeres találkozóit. Az eredeti álláspontjától azonban később valame-

[63] Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között. Első rész II. 2.1 és 2.2.

lyest elmozdult, mégpedig két lépésben. 1999 szeptemberében létrehoztak egy új testületet, az ún. kiskabinetet, melynek eredendően a három koalíciós pártelnök kormánytag, valamint Kövér László és Stumpf István voltak a tagjai, és közvetlenül a kormányülés előtt ülésezett. Ez a fórum volt az utolsó lehetőség a koalíciós felek számára, hogy a Kormánykabinet után még nyitva maradt vitás kérdéseiket egyeztessék, és a kormányülés előtt egyetértésre jussanak. 2000 májusa, Kövér László kormányból való kilépése után pedig a kiskabinetnek nem miniszter tagja is lett, így tulajdonképpen újra előállt a KET. Mivel azonban a kisgazda pártelnök ezt a fórumot is bojkottálta, az nem igazán tudta betölteni a neki szánt szerepet.[64]

A 2002 és 2008 között működő szocialista-liberális koalícióban az SZDSZ támogatása nélkül nem volt meg a kormánytöbbség, ami nagyobb zsarolási potenciált jelentett a párt számára. Így a Horn-kormány idején kikövetelt jogosultságokra sem volt szüksége. A miniszter és a politikai államtitkár párthovatartozása szempontjából 2002 és 2006 között csupán egy „vegyes" minisztérium volt, míg azt követően egy sem.[65] Mindkét ciklusra jellemző, hogy a kisebbik koalíciós párt mandátumarányánál jóval több minisztert delegálhatott a kormányba.[66]

Míg a Medgyessy-kormány megbuktatásában kulcsszerepet vállalt az SZDSZ, addig a Gyurcsány-kormányok időszakában kevesebb konfliktus terhelte az együttműködést. Ebben egyaránt szerepe volt a miniszterelnök erős személyiségének, elődeihez képest a liberális párttal ápolt jobb viszonyának, 2006-tól pedig a választások megnyerésében játszott meghatározó szerepének, és a hatalmát növelő jogszabályi változásoknak is. Az egyes szakpolitikák közül 2002 és 2006 között elsősorban az oktatás, 2006 után pedig az egészségügy területén érvényesült meghatározó módon az SZDSZ befolyása.

2002-ben jelent meg először a kormányzat közjogi szerkezetében is a koalíciós egyeztetés intézménye, a MEH keretein belül működő koalíciós együttműködésért felelős politikai államtitkár személyében. A koalíció felbomlásáig tevékenykedő államtitkár[67] mindvégig részt vett a kormányzati döntéshozatal összes fontos fórumán, és képviselte azokon az SZDSZ érdekeit.

Összefoglalás

Visszatekintve az eddig leírtakra, látható, hogy a magyar kormányok működési és szervezeti rendjében találhatók olyan elemek (intézmények, testületek, működési mechanizmusok), amelyek a magyar demokrácia hajnalától napjainkig változatlan formában – esetleg kisebb változtatásokkal, de lényegi funkcióikat megőrizve –

[64] Interjú Stumpf Istvánnal (2000. május 20.).

[65] Körösényi–Tóth–Török 129.

[66] Körösényi–Tóth–Török 117.

[67] A pozíciót mindvégig egyetlen személy, Horn Gábor töltötte be.

fennmaradtak. Arra is több példát láttunk, hogy az egyes kormányok által meghonosított új intézményi-működési formákat az – akár ellenkező politikai oldalhoz tartozó – utódok is átvették. Másrészt pedig annak is nem egy alkalommal tanúi lehettünk, hogy ciklus közben, ugyanaz a kormány hajtott végre alapvető strukturális változtatásokat a működési és szervezeti rendjében.

A fejezet elején három olyan – egymással is szorosan összefüggő – tendenciára hívtuk fel a figyelmet, amelyek szerintünk leginkább jellemzik a rendszerváltás óta eltelt 25 esztendő kormányzati működését. Ezek a kormányzás szűken értelmezett politikai szempontjainak egyre erőteljesebb, minden más szempontot felülíró érvényesítése; az ágazati-reszort érdekekkel szemben mindinkább az összkormányzati érdekek és célok előtérbe helyezése; valamint a miniszterelnök és közvetlen környezete hatalmának folyamatos növekedése.

6. FEJEZET

Gyulai Attila

AZ ORSZÁGGYŰLÉS

A magyar Országgyűlés működését a rendszerváltás óta az intézmény alapvetően stabil formális keretei, jelentős részben azonban a politikai mozgások és változások határozták meg. Az elmúlt negyedszázadban az Országgyűlés távolról nézve elsősorban a választások és kormányzati ciklusok által kijelölt négyéves szakaszok – tehát a politikai gyakorlat – mentén változott, a parlamenti működés formális kereteinek módosulása ehhez képes másodlagosnak, bár messze nem jelentéktelennek tekinthető.

Nagyobb jelentőségű szakaszhatárok, egyértelmű trendek híján az Országgyűlés mai működésmódjához vezető fejlődési út leginkább a parlamenti funkciók felől érthető meg, így a fejezet az alábbiakban arra helyezi a hangsúly, hogy a változásokra az egyes funkciókon belül adjon magyarázatot.

A parlamenti funkciónak számos csoportosítása lehetséges, de Bagehot[1] klasszikussá vált felosztása, és benne a választási funkció elsődlegessége számos mai megközelítésben nyomon követhető. A legegyszerűbb felosztás szerint a parlamentek két alapvető funkciója a törvényhozás és a végrehajtás ellenőrzése. Ezt egészíti ki egy további csoportosításban a választók képviselete és ezáltal a politikai rendszerbe való bekapcsolása,[2] ami tovább bővíthető a politikai rendszer legitimációjának, valamint a politikai nyilvánosság és vita biztosításának funkcióival.[3] De ide sorolhatók az olyan tematikus szerepek, mint az alkotmányozással, költségvetéssel és a hadüzenettel vagy békekötéssel kapcsolatos feladatok.[4]

Parlamentáris rendszerekben, így Magyarországon is a politikai berendezkedés központi szereplője, egyúttal arénája a parlament, amely a politikai rendszerben a törvényalkotáson túl meghatározó szerepet tölt be a további intézményekkel való kapcsolatán keresztül. Az Országgyűlés kiemelt helyzetét magyarázza, hogy a par-

[1] Walter Bagehot: *The English Constitution* (Oxford University Press 2001 [1867]).

[2] Amie Kreppel: „Typologies and Classifications" in Shane Martin – Thomas Saalfeld – Kaare W. Strom (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (Oxford University Press 2014) 87.

[3] Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris Kiadó 2005) 468.

[4] Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz Könyvkiadó 1998) 40–62.; Pesti Sándor: *Az újkori magyar parlament* (Budapest: Osiris Kiadó 2002) 59.

lamenti választásokon, és a parlamenti reprezentáción keresztül nyerik el legitimitásukat a politikai rendszer legfontosabb szereplői.

A parlament kiemelt szerepével kapcsolatos megállapításokkal párhuzamosan ugyanakkor százéves múltra tekinthet vissza a parlamentek hanyatlásának tétele.[5] A parlament szerepének leértékelődése már a választójog kiterjesztésekor felmerült, és ezt csak erősítette a modern pártok, különösen a tömegpártok növekvő szerepe, illetve a parlament által létrehozott, formálisan attól függő, ám fokozatosan mégis fölé kerekedő kormány.

Jelen fejezet az Országgyűlés működésében 25 év alatt bekövetkezett változásokat a formális funkciókat és a politikai gyakorlatot, valamint ezek megváltozását egyaránt figyelembe véve vizsgálja. Az Országgyűlés formálisan, közjogi értelemben rendkívül erős szereplője a politikai rendszernek, ugyanakkor ez a szerep számos funkciót tekintve átalakult. A változás összhangban van a parlamentáris rendszerek parlamentjeinek általánosan is megfigyelhető változásaival, de ezek összességében inkább a parlamenti funkciók átalakulására utalnak, mint egyértelmű gyengülésükre.[6] Ez a folyamat 1990 után Magyarországon is megfigyelhető volt, ugyanakkor komolyabb átalakulást jelentett a 2010-ben kezdődött ciklus, amely az addig is fennálló politikai keretek között változtatta meg a parlamenti működést, majd 2014-es ciklus, amikor komolyabb intézményi változások is életbe léptek.

Jelen fejezet ezekre az állandó és változó jellegzetességekre tér ki az Országgyűlés választási, képviseleti, törvényalkotási, valamint ellenőrzési és nyilvánosságteremtő funkcióival kapcsolatban.

1. Az Országgyűlés választási funkciója

Magyarországon az Országgyűlés választási funkciója a parlamentáris berendezkedésből következik. A kormányok létrehozásában játszott parlamenti szerepet ugyanakkor 1990 óta mindig is a stabil többségi, illetve koalíciós párthátter határozta meg. A miniszterelnök kiemelt szerepét mutatja, hogy a kormány többségi támogatottsága – azaz legalább indirekt módon elutasítottságának hiánya – a kormányfőn keresztül érvényesül. A parlament szerepe a kormányalakításban az ún. pozitív parlamentarizmus eljárása szerint érvényesül,[7] vagyis a miniszterelnök

[5] Carl Schmitt: *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (Berlin: Duncker & Humblot 1985 [1923] 6. kiadás); James Bryce: *Modern Democracies* (New York: Macmillan 1921).

[6] Herbert Döring: „Institutions and Policies: Why We Need Cross-National Analysis" in Herbert Döring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt: Campus Verlag 1995).

[7] Torbjörn Bergman: „Formation rules and minority governments" *European Journal of Political Research* 1993/23. 55–66.; Horváth Péter: „Unpacking Hungarian Parliamentarism: Investiture Vote and Government Formation in Hungary" in Bjørn Erik Rasch – Shane Martin (eds.): *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* (Oxford: Oxford University Press 2015).

megválasztása önálló szavazási aktus (invesztitúra vagy beiktatási szavazás), ahol a képviselők többségének támogatására van szükség. A kormány felállítása, azaz a miniszterek kiválasztása és államfői kinevezése ettől független folyamat. Az Alaptörvény életbe lépéséig a miniszterelnök megválasztásának magyar sajátossága volt – bár a megoldás nem kivétel nélküli a parlamentáris berendezkedésű országok között –, hogy az Országgyűlés a miniszterelnök személyével együtt az általa országgyűlési határozati javaslatként benyújtott kormányprogramról is szavazott. Az új szabályoknak megfelelően a 2014-es kormányalakításkor a program azonban már nem volt része a kormányalakítási folyamatnak, noha a Ház továbbra is vitát folytat a leendő kormány politikai irányvonaláról.

Az 1990 utáni kormányalakításokban játszott parlamenti szerep a legkiszámíthatóbb politikai döntések közé tartozik, a miniszterelnök-jelölt támogatási többsége egyetlen alkalommal sem volt kétséges. A miniszterelnök megválasztása alapvetően az Országgyűlés falain kívül dől el. Ez részben az államfő szűkre szabott, „ceremoniális" szerepének köszönhető a jelölési folyamatban,[8] de különösen annak, hogy a miniszterelnök-jelöltek a kormányalakítás pillanatában mindannyian egyértelmű politikai többséget élveztek. Ezt nem csupán az országgyűlési választásokat követő, „menetrendszerű" kormányalakítások mutatják, de a három ciklus közben lebonyolított kormányalakítás is. Antall József halála után az addig is működő koalíciós többség választotta miniszterelnökké Boross Pétert 1993-ban. Medgyessy Péter lemondása után a koalíciós többség még stabilabb volt Gyurcsány Ferenc miniszterelnök-jelölt mögött, mint a 2004-es kormányválsághoz vezető időszakban elődje mögött. 2009-ben pedig az Országgyűlés úgy alkalmazta első alkalommal a konstruktív bizalmatlansági indítvány eszközét, hogy a formálisan egy kisebbségi kormány vezetőjének megválasztott Bajnai Gordon többsége – igaz, hosszas párton belüli és pártok közötti jelölési procedúra után – egy pillanatig nem volt kétséges.

Az Országgyűlés szerepe tehát a miniszterelnökre vonatkozó választási funkciót illetően az eddigi gyakorlatot tekintve legalább annyira következik az aktuális politikai mozgástérből és erőviszonyokból, mint a parlamentáris berendezkedés rendszerszintű törvényszerűségeiből vagy a kormányalakítás alkotmányos szabályaiból. Eltérő politikai környezetben, töredezettebb pártviszonyok között a miniszterelnök megválasztása ugyanakkor akár kétséges kimenetelű politikai döntéssé is válhat. Az eddigi kormányalakítások alapján azonban az is megállapítható, hogy a miniszterelnök-jelöltekről szóló parlamenti döntést érdemben nem befolyásolja a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvényben megjelenő kismértékű változás, ami a folyamatból az amúgy is csak másodlagosnak tekinthető kormányprogramot hagyta ki.

[8] Horváth Péter: „Az elismerési szabály foglya: Az államfő szerepe a kormányalakításban" *Politikatudományi Szemle* 2009/3. 91–111.

Mindez nem azt jelenti, hogy a miniszterelnök-jelöltek személye mellékes lenne a parlamenti többség szempontjából. Csupán arról van szó, hogy az Országgyűlés választási funkciójával kapcsolatos kérdések már azelőtt eldőlnek, hogy a Ház elé kerülnének. A miniszterelnök-jelölt kiválasztása az egyes pártokon belüli jelölési folyamattól, ezt követően pedig a választási eredményektől, illetve az esetleges koalíciós tárgyalásoktól függ. A folyamat stabilitása ugyanakkor a pártok centralizáltságától, a miniszterelnök-jelölt kiválasztásának politikai irányításától függ, és ezt már a demokratikus átmenet után gyorsan felismerték a politikai erők. Ebből a szempontból tehát az Országgyűlés eleve nem volt politikai értelemben független módon döntést hozó tényező, itt nem beszélhetünk tehát szerepének gyengüléséről.

Az Országgyűlés választási funkciója további posztokra is kiterjed, itt azonban jóval kevésbé kiszámítható a jelöltek megválasztása. A legnagyobb arányban az Országgyűlés az országgyűlési biztosi posztra, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnöki posztjára jelölt személyeket utasította el (lásd 1. táblázat), ami a választási funkcióval kapcsolatos korábban leírt tendenciákat megerősíti. Ezekben az esetekben olyan posztokról van szó, ahol a jelölés joga a köztársasági elnököt illeti meg, vagyis a jelölés és választás jogköre megoszlik a parlament és egy külső politikai intézmény között, így – ellentétben a miniszterelnöki poszttal – potenciálisan eltérő politikai törekvések fogalmazódnak meg, amit a kétharmados többség követelménye fel is erősíthet. Kiugróan nagy az elutasítási arány Sólyom László államfői mandátuma alatt, ami viszont arra utal, hogy az államfői jelölési jogkör is abban az esetben válik kétséges kimenetelűvé és konfliktusossá, ha – mint a 2005–2010 közötti időszakban – a köztársasági elnök az Országgyűléssel előzetesen nem egyeztetett személyi javaslatokat tesz. Az említett időszakban a választási funkciót az Országgyűlés és a köztársasági elnök konfliktusa blokkolta, ugyanakkor a kormánytöbbséghez illeszkedő köztársasági elnök (lásd e kötet 8. fejezetét) vagy kétharmados parlamenti többség esetén ezek a személyi döntések is a kormányoldal patronázshatalmához tartoznak.

1. TÁBLÁZAT. **EREDMÉNYES ÉS EREDMÉNYTELEN VÁLASZTÁSOK SZÁMA 1989–2014**

Választás	Köztársasági elnök	Miniszterelnök	Állami Számvevőszék elnöke és alelnökei	Legfelsőbb Bíróság elnöke	Kúria elnöke	Országos Bírói Hivatal elnöke	Legfőbb ügyész	Alkotmánybíróság elnöke és tagjai	Országgyűlési biztosok és helyettesei	Összesen
Eredményes	6	9	6	4	1	1	5	41	15	88
Eredménytelen	0	0	2	5	0	0	1	2	12	22
Összesen	6	9	8	9	1	1	6	43	27	110

FORRÁS: www.parlament.hu/aktual/2011_xcii/index/szem_dontesek/valaszt_eredm.

Megemlítendő, hogy az Országgyűlés által választott köztársasági elnök esetében a többkörös szavazási eljárás során kétharmados többség, illetve – a már csak feles többséget igénylő harmadik, illetve az Alaptörvény szerint második szavazási körben – egységes kormánypárti többség esetében biztosított az államfő problémátlan megválasztása. Nem a kormányoldalhoz sorolható köztársasági elnök megválasztására így csak 1990-ben és 2005-ben került sor. Az első esetben az MDF–SZDSZ-paktum alapján Göncz Árpád megválasztásakor, a második esetben pedig Sólyom László megválasztásánál, amikor az MSZP–SZDSZ-koalíció megosztott volt az államfő személyét illetően, így részben ellenzéki, részben kormánypárti szavazatokkal jött létre a szükséges többség.

2. A képviseleti funkció

Az Országgyűlés központi szerepe a politikai rendszerben annak köszönhető, hogy a választók elsősorban rajta keresztül kapcsolódnak a politikai döntéshozatal folyamatába. Az Országgyűlés a választóktól arra kap felhatalmazást, hogy őket képviselve hozzon döntéseket, legyen szó törvényalkotásról, személyi döntésekről vagy a kormány ellenőrzéséről. A parlament képviseleti funkcióját azonban meghatározza, hogy az országgyűlési választáson leadott szavazatok milyen módon válnak mandátummá és hogyan érvényesülnek a parlament működésében.

A választók képviseletének első, a parlamenti működésben is megjelenő befolyásoló tényezője az 5 százalékos küszöb, amely a választáson az ennél alacsonyabb támogatottságú pártokat távol tartja az Országgyűléstől, amennyiben legalábbis a párthoz tartozó képviselők nem szereznek egyéni mandátumot. Mivel utóbbira jellemzően a nagyobb pártoknak van esélyük, kijelenthető, hogy a választók parlamenti képviselete már a kiindulópontban sem lehet teljes, hiszen a nagyon alacsony támogatottságú pártok szavazói lényegében esélytelenek arra, hogy szavazatukból parlamenti mandátum keletkezzen.

Az egy párthoz tartozó képviselők frakciókba való tömörülése jelentős hatást gyakorol a képviseleti funkció érvényesülésére. Miközben a választók képviselőket választanak, vagyis formálisan képviselők és nem pártok szereznek mandátumot, a politikai gyakorlatban az Országgyűlést – akárcsak más országok parlamentjeit – a pártok dominálják. A frakciók ugyanis a modern házszabályok szerint lényegesen több lehetőséggel (fizetett munkatárssal, működési forrással, több megszólalási lehetőséggel) rendelkeznek, mint a frakciókhoz nem tartozó – független – képviselők. Választási, illetve kampányszempontból továbbá komoly jelentősége van annak, hogy a szavazók egy-egy parlamenti képviselőt azonosítani tudnak-e egy adott párttal. A frakciók a pártokat jelenítik meg a parlamentben, a választók számára pedig elsősorban a pártok jelentik az igazodási pontot, a független képviselők – legalábbis a parlamenti arénában – ebből a szempontból is hátrányban vannak.

A pártok fontos bevételi forrását jelenti, hogy parlamenti frakciójuk után külön támogatást kapnak, ami nem csupán arra ad lehetőséget, hogy a frakció politikai munkáját támogató szakértőket alkalmazzanak, de arra is, hogy jövedelemhez juttassa a párt mandátummal nem rendelkező politikusait. A frakciókhoz tartozó képviselők többletjogokkal rendelkeznek a plenáris felszólalások terén, aminek például nagy jelentősége van abban, hogy a frakciók (vezetői és azok helyettesei) szólalhatnak fel a nyilvánosság által leginkább követett napirend előtti szakaszban. A frakciók vezetői szavazati joggal rendelkeznek továbbá a Házbizottságban, így elvileg lehetőségük van arra, hogy befolyásolják az Országgyűlés napirendjét, de a gyakorlatban az ellenzéki frakciók lehetősége erre valójában rendkívül korlátozott, hiszen konszenzusos házbizottsági döntés híján végül a kormánypárti többség kezébe kerül a döntés.

A frakcióalakítás szabályai többször is változtak 1990 óta. Az első ciklusban 10, az 1994-es Házszabály szerint 15 képviselő alakíthatott frakciót, az 1998-as választás után azonban az Alkotmánybíróság a rendelkezést alkotmányellenesnek minősítette, mivel akadályozta az 5 százalékos küszöböt átlépő pártokat a frakcióalakításban, ha ennél kevesebb listás mandátumot szereztek. Az AB határozata az 1998-ban kezdődő ciklusban lehetővé tette, hogy a MIÉP frakciót alakítson. Az Országgyűlés azonban egészen 2007-ig nem rendezte Házszabályban a frakcióalakítás kérdését. Ekkor a frakcióalakítási küszöböt 10 főre csökkentették, ami kevesebb is lehetett, ha olyan képviselőkről van szó, akik ugyanazon párt listájáról szereztek mandátumot, és közülük mindenki ugyanahhoz a frakcióhoz csatlakozott. A 2010-es ciklus közepén elfogadott módosítás szerint csak azok a képviselők alakíthatnak frakciót, akik olyan párthoz tartoznak, amely az előző választáson országos listát állított. Vagyis a választás után megalakult frakciókból kilépő, és új pártot alapító képviselők abban az esetben sem hozhatnak létre új frakciót, ha a létszámuk egyébként eléri a szükséges minimumot. A legutóbbi, 2013-as módosítás szerint a közös listát állító pártok frakciójának minimális létszáma 12, míg az önálló listát állító pártok már 3 mandátumot szerzett képviselője is alakíthat frakciót.

Bár az országgyűlési képviselők mandátuma – függetlenül annak egyéni vagy listás eredetétől – egyenlő, a pártok végül a frakciókon keresztül terjesztették ki befolyásukat a parlamenti döntési folyamatokra. A képviselőket tehát egy kettős küszöb korlátozza abban, hogy saját egyéni politikai törekvéseiket valósítsák meg: egyrészről alkalmazkodniuk kell képviselőcsoportjuk belső szabályzatához, amelyet a hierarchikusan tevékenykedő frakcióvezetés tartat be, másrészt az országgyűlési folyamatokban is szükségük van képviselőcsoportjuk támogatására ahhoz, hogy érvényesítsék törekvéseiket. A parlament szerepének átalakulását, a pártok, illetve a képviselőcsoportok szerepének erősödését mutatja, hogy miközben alkotmányjogilag a képviselők szabad mandátummal rendelkeznek, a frakció iránymutatásával ellentétesen szavazó képviselőket egyre többször, és egyre inkább intézményesített formában sújtják – rendszerint pénzbírság formájában – szankciók.

A formális büntetésnél azonban politikailag nagyobb súlya van annak, hogy a fegyelmezetlen képviselők, mivel pártjuk hivatalos irányvonalával mennek szembe, a ciklus során, ha le nem is mondathatóak, politikai értelemben elszigetelődhetnek, befolyásuk csökken, és végül a következő választás előtti jelöltállítás során háttérbe szorulhatnak, párttámogatás híján pedig kevés esélyük lesz az újbóli mandátumszerzésre.

A frakciófegyelem fogalma tehát arra mutat rá, hogy jelentős különbség van a képviselők formálisan biztosított jogai és tényleges politikai mozgástere között. A frakciófegyelem jelentőségét mutatja az Országgyűlésben érvényesülő magas szavazási fegyelem is, vagyis az, hogy az azonos frakcióhoz tartozó képviselők egy-egy adott ügyben ugyanúgy, a frakcióvezetés iránymutatásának megfelelően szavaznak. Ezt az is magyarázza, hogy a legtöbb törvényjavaslat esetében olyan speciális szempontokról is döntenie kell a képviselőknek, amelyekkel kapcsolatban nem rendelkeznek információval. A szavazási magatartást így lényegében a frakciók adott ügyekben felelős szakpolitikusai és a frakcióvezetés határozza meg, a plenáris szavazásokkor a frakció tagjai pedig az előre, például a frakcióülésen meghatározott szavazási „forgatókönyvet" követik.

A frakciófegyelemnek természetesen nagyobb a jelentősége akkor, amikor a kormánypárti és ellenzéki képviselők közötti mandátumkülönbség kisebb, amikor a kormány sorsát alapvetően meghatározó döntésekre kerül sor (pl. miniszterelnökjelöltről szóló szavazás, bizalmi szavazás, költségvetés elfogadása), illetve amikor a parlament a kormány feletti ellenőrzési jogát gyakorolja (interpelláció elfogadása).

A frakcióalakítás joga az Országgyűlésbe való bekerülés után a legkomolyabb korlát, amit egy pártnak meg kell ugrania (lásd 2. táblázat). A frakció hiányának vagy elvesztésének hátrányai egyre erősödnek, ahogy a mediatizáció jelentősége növekszik az országgyűlési munkával kapcsolatban is. A MIÉP 1998-as frakcióalakításával kapcsolatos vitát követően a 2006-tól kezdődő ciklusban a frakció elvesztésének veszélye komolyan befolyásolta az MDF lehetőségeit. A 2010-ben kezdődő ciklusban érdemben befolyásolta az MSZP és a belőle kivált DK közötti versenyt, hogy utóbbi párt – lényegében a kormánytöbbség döntése alapján – nem alakíthatott frakciót, bár az 1994-es ciklusban hasonló módon létrejött MDNP erre akkor lehetőséget kapott. A frakció hiánya a 2010-es ciklusban hónapokon keresztül korlátozta a szakadás után amúgy is kevesebb képviselővel rendelkező LMP lehetőségeit, a párt láthatósága az ellenzéki pártok közötti versenyben jelentősen csökkent. A 2014-ben kezdődött ciklusban minden korábbinál nagyobbra nőtt a különbség az Országgyűlésben magukat képviselőik által megjelenítő pártok és a frakcióval is rendelkező pártok száma között. A választáson közös listán induló pártok megállapodása és a választási eredmények, valamint a frakcióalakítási szabályok miatt csak az MSZP tudott frakciót alakítani, míg az Együtt, a PM, a DK és a Liberálisok frakció nélküli pártként formálisan csak független képviselőket juttathattak mandátumhoz.

Nem túlzás tehát azt állítani, hogy a képviseleti funkció betöltésére az Országgyűlés valójában a frakcióval rendelkező pártoknak ad lehetőséget, tehát a vegyes választási rendszer miatt szükségszerűen képviselet nélkül maradó választók problémáján túl a belső parlamenti szabályok is korlátozzák a képviselet szélességét.

2. TÁBLÁZAT. FRAKCIÓK SZÁMA A CIKLUSOK KEZDETÉN ÉS VÉGÉN

	Frakciók (db)		Független képviselők (fő)	
	Kezdetén	Végén	Kezdetén	Végén
1990–1994	6	7	7	37
1994–1998	6	6	1	23
1998–2002	6	6	1	20
2002–2006	4	4	0	11
2006–2010	5	4	1	14
2010–2014	5	5	1	27
2014–	5	-	9	-

FORRÁS: www.parlament.hu/a-partok-kepviselocsoportjai-es-a-fuggetlen-kepviselok-1990-.

3. A törvényhozási funkció

Bár a kormányzati döntéshozatal, a kormányrendeletek, miniszteri rendeletek számának növekedése[9] miatt egyre nagyobb teret kap a parlamenti jogalkotáshoz képest, a törvényhozási funkció mégis alapvetőnek tekinthető, hiszen az állampolgárokat ezáltal kapcsolja az államhatalomhoz, és ez a kapcsolat biztosítja az állami autoritás forrását.[10] E funkciójában a parlament pedig egyszerre működik a választók nevében eljáró képviselőként és a kormány felügyelőjeként.[11]

Ezt a szerepet a gyakorlatban azonban gyakran bizalmatlanság és elégedetlenség övezi. A parlamenttel kapcsolatos bizalmatlanság két, egymással ellentétes, a nyilvánosságban gyakran megjelenő véleménnyel kapcsolható össze. Az egyik meglehetősen hosszú múltra visszatekintő kritika szerint a parlamentek meddő politikai viták terei, amelyek jobb esetben nem is befolyásolják az állampolgárok életét, rosszabb esetben pedig egyenesen akadályozzák az ország hatékony irányítását és a kormányzati cselekvést. A másik, újabbnak tekinthető bírálat szerint a parlamentek törvénygyárként működnek: olyan mennyiségben és olyan ütemben alkotnak jogszabályokat, hogy azok tényleges tartalmát még a képviselők sem ismerik, mi-

[9] Körösényi–Tóth–Török 438.; http://www.arsboni.hu/a-masodik-orban-kormany-jogalkotasi-statisztikaja.html.

[10] David M. Olson: *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View* (Armonk, NY: Sharpe 1994) 1.

[11] Kreppel 87.

közben a törvényalkotás az állampolgárok életének egyre nagyobb területét egyre mélyebben határozza meg.

3. TÁBLÁZAT. **AZ ORSZÁGGYŰLÉS JOGALKOTÁSA**

Ciklus	Törvények száma			Ülésnapok száma
	Új	Módosító	Összesen	
1990–1994	219	432	**432**	379
1994–1998	264	235	**499**	346
1998–2002	273	187	**460**	252
2002–2006	262	311	**573**	288
2006–2010	262	325	**587**	256
2010–2014	321	538	**859**	342
Összesen	**1601**	**1809**	**3410**	**1863**

FORRÁS: www.parlament.hu/az-orszaggyules-jogalkotasa, www.parlament.hu/a-plenaris-ulesek-es-ulesnapok-szama-es-megoszlasa.

MEGJEGYZÉS: Nemzetközi szerződésekkel együtt.

Az 1990-ben kezdődött első ciklustól folyamatosan nő az Országgyűlés által elfogadott törvényjavaslatok száma, a tendenciát csupán a második ciklus töri meg, amikor a mandátumok több mint kétharmadával rendelkező MSZP–SZDSZ-többség után kismértékű visszaesés következett be (lásd 3. táblázat). A törvényjavaslatok számát tekintve kiemelkedő az ugyancsak kétharmados 2010–2014 közötti időszak. A törvénygyár-jelleg megítéléséhez hozzátartozik, hogy a törvények számának növekedése jellemzően az ülésnapok számának csökkenésével jár együtt, másrészt a 2010-ben kezdődött ciklus legmagasabb törvényszámát az Országgyűlés úgy érte el, hogy az ülésnapok száma nem mutat akkora eltérést a korábbi ciklusokhoz képest, mint az elfogadott törvényjavaslatoké.

A 2010-től kezdődő időszak számszerűen messze kiemelkedő törvényalkotása is mutatja azt a politikai törekvést, ami a kétharmados többséggel rendelkező Orbán-kormányt jellemezte. Az alkotmányozási folyamat mellett az egyszerű, feles többséget igénylő törvények, valamint a kétharmados többséget igénylő jogszabályok terén is megmutatkozott a kormány nagyszabású átalakítási programja, ami a politikai rendszerre és intézményekre éppúgy kiterjedt, mint az állampolgárok alapvető életviszonyainak újraszabályozására.

Parlamentáris keretek között, így Magyarországon is, a törvényhozást a kormány irányítja. Amennyiben pedig a kormány stabil támogatottsággal rendelkezik a parlamentben, vagyis nem ad hoc módon megkötött parlamenti koalíciókra kell támaszkodnia, a kormánypárti frakciók által biztosított többség végső soron azt

eredményezi, hogy a parlament a kormányzati jogalkotás vitáját, kiegészítését és jóváhagyását végzi el.[12]

A kormány meghatározó pozícióban van az Országgyűlés napirendjét tekintve, azaz a parlament arról tárgyal, amiről a kormány szeretne. A parlamenti munka szűk keresztmetszetét a plenáris tárgyalási idő jelenti,[13] ezért a kormánynak már a törvényjavaslatok benyújtásakor érdeke a szelekció, amire az 1994-es Házszabály, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, valamint a 10/2014. Országgyűlési határozat egyaránt lehetőséget biztosítanak. A kormány javaslatai anélkül kerülnek a Ház elé, hogy azok tárgysorozatba vételéről valamely kijelölt bizottságnak döntenie kellene, ami a képviselői indítványok esetében ugyanakkor komoly szűrőt jelent.

A parlamenti agenda meghatározásának intézményesített belső fóruma a Házbizottság, ahol a többségi döntéssel megválasztott házelnöknek kiemelt jogosítványai vannak. Amennyiben a frakcióvezetők részvételével működő testület nem tud konszenzusos döntést hozni az Országgyűlés napirendjére kerülő ügyekről, a házelnök saját javaslatot terjeszt a plenáris ülés elé, ahol viszont ismét a kormánytöbbség határoz. Bár a gyakorlat ennek következtében az egységes politikai támogatást élvező kormány kiemelt szerepét eredményezi, nemzetközi összehasonlításban a magyar megoldás még mindig félúton van a teljes kormányzati kontrollt, illetve a teljes parlamenti irányítást jelentő működésmódok között.[14]

A parlamentek belső működése két alapvető logika mentén tagolódik. Politikai szempontból a pártfrakciók, a parlamenti funkciók ellátása szempontjából pedig a bizottsági rendszer alakítja a törvényhozások belső szerkezetét. A pártok és a bizottságok parlamenten belüli erőssége egymáshoz képest fordítottan arányos: amennyiben a pártok a parlamenten belül is erősek, a bizottságok szerepe kisebb.

Bár a magyar Országgyűlés kezdettől fogva kiterjedt bizottsági rendszert működtetett, amely számára a törvénykezdeményezési jog is adott volt, a szakpolitikai logika mentén szerveződő, de a parlamenti számarányokat reprodukáló testületekben ugyancsak a kormányoldal határozta meg a döntéshozatalt. Mint az adatokból látható (lásd 4. táblázat), a törvényalkotás során a bizottsági munka nem a saját javaslatokra épült, hanem a képviselői, vagyis – az összetétel logikájából adódóan – elsősorban az ellenzéki kezdeményezések szűrésére.

A bizottsági javaslatok mellett az egyéni képviselői indítványok szerepe akkor

[12] Michael Laver: „Legislatures and Parliaments in Comparative Context" in Barry R. Weingast – Donald A. Wittman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Economy* (Oxford University Press 2006)

[13] Döring 223.; Gary W. Cox: „The Organization of Democratic Legislatures" in Barry R. Weingast – Donald A. Wittman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Economy* (Oxford University Press 2006) 141–142.; Kari Palonen: *The Politics of Limited Times. The Rhetoric of Temporal Judgement in Parliamentary Democracies* (Baden-Baden: Nomos 2008); Wolfgang C. Müller – Ulrich Sieberer: „Procedure and Rule in Legislatures" in Shane Martin – Thomas Saalfeld – Kaare W. Strom (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (Oxford University Press 2014).

[14] Döring 225.

meghatározó, ha a törvényhozás kevésbé a centralizált kormány-, illetve pártirányításnak alárendelten működik. A közép-, és kelet-európai régió országaira az átmenet után gyorsan jellemzővé vált a parlamentáris berendezkedés általános trendje: az egyéni javaslatok visszaszorultak, helyüket a kormánypárti frakciók vagy a kormányok javaslatai foglalták el.[15] Ebbe a keretbe illeszkedik a magyar Országgyűlés működése is: a kormány javaslatai rendre messze meghaladják a kormánypárti képviselők javaslatainak számát, miközben az ellenzéki képviselők számos kezdeményezéssel élnek, de ezek alacsony, többnyire elhanyagolható elfogadási aránya világosan megmutatja, hogy melyik szereplő határozza meg a napirendet és a törvényalkotási munka kimenetelét.

Az egyéni képviselői indítványok látványos emelkedése a 2010-es kormányváltás után Magyarországon nem módosítja a fenti tendenciát, csupán összetettebbé teszi a magyarázatot. Más országban (például Portugáliában[16]) is volt arra példa, hogy olyan javaslatokat, amelyek mögött valójában a kormány állt, politikai-taktikai okokból kormánypárti képviselők nyújtottak be. A 2010 után kialakult ehhez hasonló magyar gyakorlat több tényezővel is magyarázható. Egyrészt, a jogalkotási eljárás szerint a kormány által benyújtott javaslatok társadalmi egyeztetést követelnek, ami – különösen a konfliktusos, megosztó javaslatok esetében – idő előtt láthatóvá tenné, hogy mire készül a kormány, és így már azelőtt támadhatóvá tenné a javaslatot, mielőtt annak tényleges parlamenti tárgyalása megkezdődne, vagyis csökkenne a kormányoldal kontrollja a törvényalkotás választói percepciója felett. Egyes esetekben ez a megoldás arra is lehetőséget adott, hogy az egyéni képviselői javaslat jóval konfliktusosabb megoldást tartalmazzon, mint amire a kormány egyébként készült, és az időközben a javaslathoz kapcsolt módosítással elfogadhatóbbá lehetett tenni az adott szakpolitikai intézkedést. Végül az egyéni képviselői javaslatok több esetben adtak lehetőséget arra, hogy zárószavazás előtti módosítással a parlamenti végszavazás előtti utolsó pillanatokban kerüljön be a törvénybe a kormány valódi törekvését megvalósító intézkedés, amelyre azonban a megelőző többhetes vitát követően már jóval kevesebb figyelem irányult. Mivel a törvényalkotásnak ez a szakasza a koherenciazavarok kiszűrésére szolgál, az alapvető tartalmi módosítás ebben az esetben közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, ahogyan azt az Alkotmánybíróság az egyháztörvény elfogadásának módjával kapcsolatban – de nem kizárólag az egyéni képviselői indítványok összefüggésében – megállapította [164/2011. (XII. 20.) AB határozat]. A 2010-ben kezdődött ciklusban olyan nagy jelentőségű javaslatok is egyéni képviselői indítványként ke-

[15] Ingvar Mattson: „Private Members' Initiatives and Amendments" in Herbert Döring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt: Campus Verlag 1995) 450.; Silvia von Steinsdorff: „Parlamente: Binnenorganisation im Spannungsfeld von Inklusion und Effizienz" in Florian Grotz – Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich* (VS Verlag 2011) 180.

[16] Mattson 454.

rültek az Országgyűlés elé, mint a médiatörvény, a választási rendszer átalakítása vagy az ágazati különadók bevezetése. 2010 után a kormánypárti képviselők mind a benyújtott, mind az elfogadott törvényjavaslatokat tekintve jóval túlteljesítették a megelőző ciklusok kormánypárti képviselőinek törvényalkotását.

Az eddigi ciklusok törvényalkotását vizsgálva (lásd 4. táblázat) a kormány által benyújtott törvényjavaslatok rendkívül magas, közel „hibátlan" elfogadási aránya világosan mutatja, hogy a parlament valóban a kormány törvénygyártó „minisztériumaként" működik.

4. TÁBLÁZAT. **TÖRVÉNYJAVASLATOK BENYÚJTÓK ÉS ELFOGADÁSUK SZERINT**

Benyújtó	1990–1994		1994–1998		1998–2002		2002–2006		2006–2010		2010–2014	
	száma	megoszlása	száma	megoszlása	száma	megoszlása	száma	megoszlása	száma	megoszlása	száma	megoszlása
Kormány	428	100,0	470	100,0	442	100,0	520	100,0	519	100,0	597	100,0
ebből elfogadva	350	81,8	434	92,3	399	90,3	470	90,4	476	91,7	570	95,5
Kormánypárti képviselők	118	100,0	91	100,0	165	100,0	170	100,0	127	100,0	356	100,0
ebből elfogadva	30	28,0	40	44,0	39	23,6	68	40,0	49	38,6	266	74,7
Ellenzéki képviselők	163	100,0	178	100,0	211	100,0	236	100,0	236	100,0	545	100,0
ebből elfogadva	18	9,8	7	3,9	1	0,9	8	3,4	15	6,4	3	0,6
Bizottság	56	100,0	16	100,0	34	100,0	23	100,0	37	100,0	22	100,0
ebből elfogadva	26	46,4	11	68,8	21	61,8	17	73,9	23	62,2	20	90,9

FORRÁS: Országgyűlés.

Az ellenzéki képviselők láthatóan nem tudnak beleszólni a törvényalkotási folyamatba. A bizottságok viszonylagosan jó teljesítménye ugyancsak sokkal inkább a pártarányok szerint elosztott bizottsági helyeknek tudható be, mint annak, hogy a plenáris ülés nyilvánosságától elzártan működő testületek munkájában a politikai szempontot a szakpolitikai logika felülírná. A bizottságok pusztán formális szerepének igazi bizonyítéka azonban nem is a sikerszázalékban, hanem a benyújtott

javaslatok alacsony számában található: azaz a sokpártiság és a professzionalizáció[17] ellenére e testületek nem tudtak a törvényalkotás önálló centrumaivá válni.

A törvényalkotás folyamata jelentősen megváltozott a 2014-es ciklustól kezdve. Erősebb szerepet kapnak a bizottságok, és a plenáris ülés szavazógépként való működtetése helyett ott nagyobb hangsúly helyeződhet a politikai vitákra. Ennek ellenére nem várható, hogy a törvényalkotás alapvető politikai feltételeinek változása nélkül a fent leírt tendenciák megváltoznak. Az, hogy az Országgyűlés mikor, kinek a javaslatára, milyen törvényjavaslatokat tűz napirendjére, mely javaslatokat fogad el, a kormánynak a törvényalkotás felett gyakorolt befolyásától függ, amelynek része a pártfrakciók fegyelmezett működése, valamint a kormányzati jogalkotási folyamatra ugyancsak jellemző centralizáció. A törvényalkotás során az egyes minisztériumok szerepe is csökken azáltal, hogy a tárcaközi egyeztetés korábbi fontos eleme felett az 1998-as ciklusban megerősödött Miniszterelnöki Hivatal, később Miniszterelnökség gyakorol politikai irányítást. A törvényalkotási munkában tehát a hangsúly az egyes képviselőktől a frakciók, a frakcióktól a kormánypárti többség felé tolódik el, a kormánypárti többség viszont a centralizáltan működő pártok által befolyásolt kormányok irányítása alatt áll. Noha ez nem jelenti azt, hogy az aktuális kormányok az adott intézményi és politikai környezetben akadálytalanul meg tudták valósítani törvényhozási programjukat,[18] a törvényalkotási funkció jellemzően nem az Országgyűlésen belüli tényezőkön múlik, legalábbis amíg a kormányoldal stabil többséggel rendelkezik a képviselők között.

4. A kormány ellenőrzése, parlamenti nyilvánosság és alternatívaállítás

A parlament lényegi funkcióját jelenti a kormány ellenőrzésével kapcsolatos tevékenysége. Ezzel összefüggésben ide sorolhatók további funkciók is, mint a nyilvánosság, a vita lehetőségének biztosítása, illetve mindezeket összefoglalva az alternatívaállítással kapcsolatos funkció. A kormányoldal és az ellenzék közötti parlamenti konfliktusok értelme ebben a megközelítésben nem az, hogy a vita tárgyát jelentő törvényjavaslatokkal és konfliktusokkal kapcsolatban a szemben álló politikai szereplők megegyezésre jussanak (erre a frakciófegyelem és a kormány befolyása miatt általában nincs is esély), hanem az, hogy nyilvánosan érveljenek saját álláspontjuk mellett, az ellenzék számon kérje a kormányt, és mindeközben alternatívát kínáljon a szavazóknak a következő választás előtt.

[17] Ilonszki Gabriella: „A magyar parlament intézményesülésének és működésének néhány kérdése a politikatudomány nézőpontjából" *Századvég* 1998/9. 27–48.

[18] Ilonszki Gabriella – Jáger Krisztina: „Changing government advantages – challenging a dominant executive" in Bjørn Erik Rasch – George Tsebelis (eds.): *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting* (London, New York: Routledge 2011).

A kommunikáción keresztül megvalósuló kontroll[19] módjainak egy rendkívül széles felsorolása[20] alapján a törvényekről folytatott vita éppúgy ide sorolható, ahogyan például az interpellációk vagy a vitanapok. Az Országgyűlésben a törvényjavaslatok tárgyalásának plenáris szakaszában a kormánypárti és ellenzéki képviselői hozzászólások szabály szerint váltják egymást (Házszabályi rendelkezések 36. § 1., 6.). Ez nem csupán a szabályok méltányosságáról szól, hanem a konfliktus, a kritika, az alternatíva felmutatásának intézményesítéséről is, ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a mindenkori ellenzék időnként ne vitatná a vita feltételeit vagy a házelnök ülésvezetési stílusát.

Az 1990-es ciklus óta a törvényalkotással összefüggő felszólalások aránya jelentősen meghaladja az inkább a kormány ellenőrzéséhez sorolható felszólalásokét. Az adatok (lásd 5. táblázat) világosan mutatják, hogy az Országgyűlés valóban inkább törvénygyárként működik, amit nem csupán az elfogadott jogszabályok mennyisége (3. táblázat), hanem a plenáris felszólalási keretből erre szánt idő is mutat.

5. TÁBLÁZAT. **EGYES PARLAMENTI FELSZÓLALÁSTÍPUSOK ARÁNYA AZ ÖSSZES PLENÁRIS FELSZÓLALÁS SZÁZALÉKÁBAN**

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014
Napirenden kívül	5,30	11,90	8,20	9,60	10,10	8,16
Politikai vita	1,30	3,30	3,70	5,40	2,70	1,53
Interpellációk, kérdések, azonnali kérdések	12,50	15	9,40	12,70	13,60	9,90
Ellenőrző felszólalások összesen	**19,1**	**30,2**	**21,3**	**27,7**	**26,4**	**19,59**
Jogalkotás	**79,40**	**68,50**	**72,70**	**68,40**	**64,20**	**74,67**

FORRÁS: www.parlament.hu/a-plenaris-ulesek-targyalasi-ideje.

MEGJEGYZÉS: Azonnali kérdésre és napirend utáni felszólalásra az 1994-es ciklustól érvényes Házszabály adott lehetőséget.

Természetesen nem csupán a kifejezetten ellenőrzésre szánt eszközök (kérdés, azonnali kérdés, interpelláció, vizsgálóbizottság, politikai vita) állnak az ellenzék rendelkezésére. Jól mutatja ezt a napirenden kívüli felszólalások szerepe. Bár a napirend előtti felszólalások nem tartoznak a kormány ellenőrzésének szűken vett eszközei közé, mégis ez az a felszólalási lehetőség, ahol az ellenzéki frakciók általános politikai kritikát fogalmazhatnak meg, lehetőséget teremtve az alternatíva

[19] Müller–Sieberer 324.; Kreppel 87.

[20] Matti Wiberg: „Parliamentary Questioning: Control by Communication?" in Herbert Döring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt: Campus Verlag 1995) 181.

megjelenítésére is. A napirend előtti megszólalások jelentik ebben az értelemben a „legtisztábban" politikai felszólalási lehetőséget. Az ötperces beszédek (amelyeket a kormány képviselőjének válasza követ) függetlenek a parlament által tárgyalt jogszabályoktól, nem jogalkotási felszólalások tehát, de nem is kapcsolódnak szükségszerűen valamely kormányzati intézkedéshez vagy kormányzati cselekvéshez, mint az interpellációk, a kérdések és az azonnali kérdések (melyek közül az első kettő szövegét ráadásul a kérdezettek már elhangzás előtt meg kell hogy ismerhessék).

A szóbeli ellenőrzési műfajok esetében érdemes megkülönböztetni a benyújtott és a valóban el is hangzott felszólalásokat egymástól (lásd 6. táblázat). A közöttük rendre megfigyelhető különbség hátterében több ok is állhat: a frakciók belső adminisztratív szabályozásaitól, az egyazon frakciókban ülő képviselők és témák közötti politikai szelekción át, az egyszerű aktualitás kérdéséig több szempont is meghatározó lehet abban, hogy a képviselőcsoportok több plenáris felszólalást adnak le előre a házvezetésnek, mint amennyi valóban el is hangzik a mindig szűkös időbeli keretek között.

A kormány ellenőrzésére szolgáló eszközök kormánypárti és ellenzéki képviselők általi alkalmazásának arányát több tényező is meghatározhatja. Bár nem zárható ki, hogy több esetben a képviselői szerepfelfogás, egy választókerület, társadalmi vagy foglalkozási csoport képviselete motiválta a felszólalásokat,[21] a parlamentáris berendezkedés keretei között – a frakciófegyelem és a kormánynak a parlamenti munka feletti jelentős befolyása miatt – inkább az ellenzéki aktivitás a jellemző. Éppen ezért feltűnő, ha ezen a téren a kormánypárti aktivitás egy-egy ciklusban látványosan növekszik.

A kérdések területén a legnagyobb kormánypárti aktivitás az 1998–2002 közötti ciklusban volt megfigyelhető, amikor mind a benyújtott, mind az elhangzott kérdések közel a felét tették ki az összes, ebbe a műfajba tartozó felszólalásnak. Vagyis a kormánypárti képviselők közel annyi kérdést tettek fel saját kormányuknak, mint az ellenzéki képviselők. A 2006-os ciklustól kezdve ugyanakkor egyértelmű aránynövekedés mutatható ki az ellenzék által benyújtott (2010–2014), illetve valóban el is mondott (2006–2010) kérdések terén.

Az interpellációkat tekintve is az 1998–2002 közötti ciklusban volt a legmagasabb a kormánypárti aktivitás, amikor is az összes ide tartozó benyújtott vagy elhangzott felszólalás nagyjából egyharmada kormánypárti képviselőktől irányult a kormány felé. Átlagosan az interpellációk magasabb arányban számítanak ellenzéki műfajnak az 1990 utáni ciklusokban, kiemelkedőnek az 1994–1998 közötti időszak számított.

[21] A különböző képviselet-felfogásokról lásd Ilonszki Gabriella: „Képviseleti szerepek, politikai intézmények, képviseleti deficit. Két évtized változásai" in Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás* (Budapest Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2011).

6. TÁBLÁZAT. KORMÁNYPÁRTI ÉS ELLENZÉKI KÉRDÉSEK, INTERPELLÁCIÓK ÉS AZONNALI KÉRDÉSEK 1990–2014

		Benyújtott		Elhangzott	
		Kormánypárti	Ellenzéki	Kormánypárti	Ellenzéki
1990–1994	Kérdés	218 (30,1%)	507 (69,9%)	205 (30,9%)	459 (69,1%)
	Interpelláció	151 (16,8%)	748 (83,2%)	130 (17,1%)	630 (82,9%)
	Azonnali kérdés	–	–	–	–
1994–1998	Kérdés	231 (23,4%)	759 (76,7%)	226 (23,6%)	731 (76,4%)
	Interpelláció	57 (6,1%)	879 (94,1%)	45 (5,6%)	761 (94,7%)
	Azonnali kérdés	232 (15,3%)	1287 (84,7%)	193 (15,1%)	1083 (84,9%)
1998–2002	Kérdés	227 (44,7%)	281 (55,3%)	188 (46,5%)	216 (53,5%)
	Interpelláció	404 (33%)	823 (67,2%)	311 (37,3%)	524 (62,9%)
	Azonnali kérdés	249 (33,4%)	496 (66,6%)	193 (32,8%)	396 (67,2%)
2002–2006	Kérdés	402 (24,3%)	1251 (75,7%)	235 (29,1%)	573 (70,9%)
	Interpelláció	451 (17,5%)	2121 (82,5%)	220 (24,6%)	675 (75,4%)
	Azonnali kérdés	381 (28,9%)	938 (71,1%)	372 (32%)	792 (68%)
2006–2010	Kérdés	304 (28,8%)	753 (71,2%)	135 (18,5%)	594 (81,5%)
	Interpelláció	295 (15,7%)	1604 (85,2%)	112 (14,4%)	671 (86,5%)
	Azonnali kérdés	244 (20%)	963 (80%)	234 (22,9%)	791 (77,4%)
2010–2014	Kérdés	191 (14,2%)	1116 (85,8%	176 (20,6%)	693 (79,4%)
	Interpelláció	244 (12,6%)	1508 (87,4%)	206 (20%)	750 (80%)
	Azonnali kérdés	243 (15,1%)	1064 (84,9%)	216 (16%)	920 (84%)

FORRÁS: www.parlament.hu/adatok.

MEGJEGYZÉS: Azonnali kérdések feltételére a Házszabály szerint 1994. szeptember 30-tól kerülhetett sor.

Az 1994-es ciklusban bevezetett azonnali kérdés sajátossága az előzőekhez képest az, hogy itt csak a témát kell előzetesen megadnia a felszólalni kívánó képviselőnek, a konkrét kérdést és a felszólalás szövegét nem. Vagyis itt sokkal inkább nyílik lehetőség spontán politikai vitára, amit a viszontválaszok lehetősége is megerősít. A kormánypárti képviselők ezen a téren is az 1998–2002 közötti ciklusban voltak a legaktívabbak, hiszen az azonnali kérdések egyharmadát ekkor ők tették fel. Ellenzéki azonnali kérdések a legnagyobb arányban az eszköz bevezetésekor, illetve a 2010–2014 közötti időszakban hangoztak el.

A három eszköz közül közvetlen parlamenti következménye az interpellációknak van: ha a kérdező képviselő a választ nem fogadja el, a plenáris többség dönt a válaszról, ami az esetek döntő többségében automatikusnak tekinthető, hiszen a kormánypárti képviselők – a többséget demonstrálandó – általában nem szavaznak a kormány ellen.

Az adatokból két következtetés adódik. Egyrészről az 1998-as ciklus abból a szempontból újdonságot jelentett, hogy a kormányzati munka és a kormánypárt(ok) feletti irányítás a korábbiakhoz képes nagyobb mértékben centralizálódott, és ez kiterjedt az ellenzéki lehetőségek, az ellenzéki felszólalási idő korlátozására is. A háromhetes ülésezési rend bevezetése is elsősorban ebből a szempontból jelentette a parlamenti munka szorosabb kontrollját, amint azt a kérdések számának csökkenése – az interpellációk, köztük a kormánypárti interpellációk növekedése mellett is – mutatta.[22] Másrészről viszont az adatok arra is utalnak, hogy abban a ciklusban a képviselők, a kormánypárti frakciók vezetői még nagy jelentőséget tulajdonítottak a parlamenti nyilvánosságnak, hogy ami a plenáris ülésen történik, annak meghatározó jelentősége van a választók számára is.

Az ellenzéki megszólalási lehetőségek ilyen, nem adminisztratív eszközökkel való korlátozása része a plenáris agenda meghatározásáért zajló politikai küzdelemnek. Ennek alesete, amikor a kormánypárti kérdésnek, interpellációnak, azonnali kérdésnek nem pusztán az ellenzéki idő korlátozása a célja, hanem az, hogy több teret adjon a kormány álláspontjának kifejtésére vagy az előző kormány, így 1998 és 2002 között a Horn-kormány ügyeinek megjelenítésére. Az „öninterpelláció" informális műfajának megjelenése a formális parlamenti szabályokon belül világosan jelzi, hogy a már eleve a kormány által dominált törvényhozás mellett ebben a funkcióban is csökken a parlament elkülönülése a kormánytól. Ide tartoznak továbbá azok a megszólalások, amelyek a képviseleti funkcióval kapcsolódnak össze, és egy-egy választókerület, társadalmi csoport vagy érdekcsoport „nevében" hangoznak el. Miután azonban a legáltalánosabb politikai törekvés ennek hátterében az újraválasztás, ez ugyancsak a kormány politikai érdekeit szolgálja. Ennek egy újabb alesete a „rebellis" képviselők problémája, akik a választókerületük vagy az általuk képviselt csoport, érdek vagy szakpolitika mentén folyamatosan konfliktusba kerülnek saját kormánypárti többségükkel.

A kormány ellenőrzése, pontosabban az alternatívaállítás funkciója kapcsán megemlítendő a politikai vita műfaja, mely képviselői kezdeményezésre egy többé-kevésbé konkrét téma körül zajlik.[23] 1990 óta összesen 78 ilyen vitára került sor, amelyeknek több mint kétharmadát ellenzéki képviselők kezdeményezték, a leg-

[22] Lánczi Tamás: „Munkák és napok – avagy a háromhetes ülésezési rend hatása az Országgyűlés működésére." *Századvég* 2002/24. 133–149.

[23] Kéri László – Szabó Andrea (szerk.): *Elszalasztott esélyek: Parlamenti vitanapok, 1991–2005* (Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete 2005).

többet, 27-et a 2002–2006 közötti ciklusban,[24] ami feltételezhetően a polarizációs trendekkel lehet összefüggésben.

A parlamenti nyilvánosság szempontjából és a tárgyalt ügyek jelentőségét tekintve is fontosabbak a vitanapoknál a vizsgálóbizottságok, amelyek súlya ciklusról ciklusra mégis fokozatosan csökkent. Míg az 1994-ben kezdődő ciklusban a Tocsik-ügyet vizsgáló bizottság érdemben járult hozzá az MSZP–SZDSZ koalíció választási vereségéhez, az ezt követő időszakban, jelentős részben a vizsgálóbizottságok által megcélzott politikai erők taktikájának köszönhetően ennek az eszköznek a hatékonysága lényegesen csökkent. Az 1998-as ciklustól kezdve az éppen aktuális parlamenti többség az ellenzéki kezdeményezésű bizottságok létrehozásának akadályozására törekedett vagy arra, hogy éppen olyanokat állítson fel, amelyek az ellenzék, illetve a korábbi kormány ügyeivel foglalkoznak. Mindkét szempontból elmondható, hogy a kormány ellenőrzésének lehetősége csorbul, ráadásul a gyakorlat azt mutatja, hogy még a sikeresen felállított testületek tevékenysége is kisiklatható a megfelelő bizottsági taktikák által. Ezt leginkább az bizonyítja, hogy még abban az esetben is, amikor sikerül létrehozni a bizottságot, a vizsgálatot lezáró jelentés elkészítésére és parlamenti elfogadására már nem kerül sor (lásd 7. táblázat).

7. TÁBLÁZAT. **VIZSGÁLÓBIZOTTSÁGOK FELÁLLÍTÁSÁRA IRÁNYULÓ SIKERES ÉS SIKERTELEN KEZDEMÉNYEZÉSEK, A BENYÚJTOTT ÉS ELFOGADOTT JELENTÉSEK SZÁMA**

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014
Vizsgálóbizottsági kezdeményezések	24	27	24	29	15	22
Létrehozott vizsgálóbizottságok	1	7	6	15	8	7
Megalakított vizsgálóbizottságok	1	6	4	13	1	6
Benyújtott jelentések	1	3	3	3	1	5
Elfogadott jelentések (határozati javaslatok)	0	3	1	1	1	5

FORRÁS: http://www.parlament.hu/fotitkar/2010/32_vizsgalobiz.pdf.

Ugyancsak a plenáris vitákon kívüli ellenőrzési műfaj az írásbeli kérdéseké, amiből 1994-es bevezetése óta több mint 27 ezret tettek fel közel 95%-ban ellenzéki képviselők.[25] A jellemzően konkrét, tárgyszerű információszerzésre irányuló írásbeli kérdés ugyan nem hangzik el az Országgyűlésben, az adott téma jelentőségétől függően ugyanakkor teret kap a médianyilvánosságban, ami átvezet ahhoz a kér-

[24] www.parlament.hu/a-politikai-vitak-szama-kezdemenyezok-szerint.

[25] www.parlament.hu/a-benyujtott-es-megvalaszolt-irasbeli-kerdesek-szama-es-megoszlasa.

déshez, hogy ami a Ház falai között történik, az miként juthat el a szavazókhoz, akik mind a kormány ellenőrzésének, mind pedig az alternatívaállításnak a valódi címzettjeit jelentik.

Az 1990 óta eltelt időszakban két tényezőt kell kiemelni ezzel kapcsolatban. Az első a parlamenti munka médián belüli megjelenésének változására vonatkozik. Értelemszerűen a hírérték alapján orientálódó sajtó számára a legtöbb törvénymódosítás érdektelen, a parlamenti munka jelentős részéről a választók így legfeljebb akkor tájékozódhatnak, ha közvetlenül vagy egy adott napirendi pont közvetlen érintettjeként követik azt figyelemmel. Minden ciklusban vannak azonban olyan törvényjavaslatok, amelyeket a szélesebb nyilvánosság is nyomon követhet. A költségvetési törvények mellett ide tartoznak a különösen megosztó vagy rendszerszintű átalakulást eredményező ügyek, amelyek esetében azonban nem csupán a parlamenti munka, hanem a plenáris és bizottsági üléseken kívüli politikai kommunikáció is növeli a médiafigyelmet (az oktatási rendszerrel kapcsolatos kérdések, különösen a felsőoktatást érintő törvényjavaslatok rendszeresen „kijutnak" a Ház falain túlra, de 2010 után a médiaszabályozás, az új választási törvény vagy a földtörvény is nagy figyelmet kapott). A klasszikus vitaparlamenti műfajok pedig, éppen a konfliktusos szituáció okán rendszeresen teret kapnak a médiában.

A rendszerváltás utáni években nőtt a nyilvánosság figyelme a parlamenti munka iránt. Nem csupán a deliberatív vagy kontrollfunkciók jelentek meg, de értelemszerűen az életviszonyokat alapvetően újrarendező törvényalkotást is nyomon követte a sajtó. Az akkori nyomtatott sajtóra jellemző parlamenti tudósítások azonban fokozatosan kikoptak a nyilvánosságból, ami azonban nem a parlamenti munka teljes háttérbe szorulását, pusztán a kommunikációs eszközök és csatornák átalakulását jelentette. Az Országgyűlés szerepének megmaradt – bár átalakuló – erősségét mutatja, hogy a 2010-es választások után, a kétharmados többség által lehetővé tett kormányzati túlsúly – és ezzel együtt a kiszámítható működés – ellenére a figyelem nem csökkent, hanem nőtt. Ennek egyik jele például az egyre fontosabbá váló online sajtóban a parlamenti közvetítés új formájának megjelenése. Az online parlamenti tudósítások könnyen, gyorsan befogadható formában, „percről percre" módon élő közvetítést adnak a parlamenti munkáról. A parlamenti tudósításoknak ez az új műfaja 2010 után rendkívül gyorsan elterjedt és stabil elemévé vált számos meghatározó olvasottságú online felületnek.

A másik tényező, ami a parlamenti nyilvánosság átalakulására utal, a képviselői eszközök informális kibővítésével áll kapcsolatban, és természetesen összefügg a fennmaradó médiaérdeklődés imént említett jellemzőivel.

Az ellenzéki szerep csökkenésével, különösen a 2010-ben létrejött kétharmados többség mellett a parlamenti nyilvánosság más, korábban ugyancsak ritka cselekvési formákat „rendszeresített". A parlamenti, nem egyszer plenáris üléstermi akciók (pl. az elnöki pulpitus elfoglalása a földtörvény 2013-as megszavazásánál, a házszabályban később tiltottá minősített szemléltető eszközök, molinók használa-

ta, a paksi bővítésről szóló szavazás megzavarása) azt mutatják, hogy a mindenkori ellenzék is reagál a megváltozott mozgástérre, és igyekszik olyan eszközöket felhasználni, amelyek segítségével „kikerülhető" a megnövekedett többségi és kormányzati befolyás. Ezek az akciók önmagukban természetesen nem jelentenek újdonságot a parlamentek történetében, a mindenkori ellenzék mindig is saját szerepét igyekezett felértékelni a rendkívüli eszközökkel történő figyelemfelkeltéssel, a mindenkori többség pedig mindig is rendbontásnak minősítette ezt a törekvést – már jóval a demokratikus parlamentek előtt is.[26] Hogy az „akciózás" – üléstermen belüli akció, figyelemfelkeltő vagy szemléltető eszközök felhasználása – változást jelent a parlamenti működésben, azt az is bizonyítja, hogy a Házra vonatkozó szabályok is reagálnak rájuk, nagyobb fegyelmezési hatalmat biztosítva például a házelnöknek, ami a 2010-es ciklus közepétől erre vonatkozóan hatályos országgyűlési törvényben világosan tetten érhető. Noha az ellenzéki szerep kitágítása és a fegyelmi jogkörök erősítése nyilvánvalóan magyarázható a mindenkori pártpolitikai motivációk alapján, a jelentősége az intézmény egészének szempontjából mélyebb és vélhetően tartósabb.

5. Változások 2010 után

A Fidesz kétharmados győzelmével 2010-től az Országgyűlés működése két szinten változott meg. A politikai gyakorlat már a 2010-es ciklus kezdetével átalakult, de ekkor még nem változtak meg a parlament működésének szabályai. 2012-ben fogadta el a Ház az Országgyűlésről szóló törvényt, valamint a Házszabály módosításáról szóló szabályzatot, amelyek több lépcsőben immár a kereteket is megváltoztatták.[27] A legjelentősebb változások – köztük a képviselők számának 386-ról 199-re csökkenése – a 2014-es választást követően, az új Országgyűlés megalakulásával léptek életbe.

Mint látható volt, 2010 és 2014 között sokkal gyorsabban, sokkal több törvényt alkotott és módosított az Országgyűlés, mint a korábbi ciklusok bármelyikében. Ebben a ciklusban vált általános gyakorlattá, hogy a kormány törvényjavaslatait taktikai okokból a kormánypárti frakció tagjai nyújtották be egyéni képviselői indítványként, valamint az, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtásával és elfogadásával alapvetően írták át a korábban benyújtott, heteken át tárgyalt és eredetileg más tartalmú törvényjavaslatokat. A kormánypárt a megelőző három ciklust meghaladó arányban alkalmazta a törvényalkotási folyamatot egyszerűsítő kivételes

[26] Szijártó M. István: *A Diéta. A magyar rendek és az országgyűlés 1708–1792* (Keszthely: Balaton Akadémia Kiadó 2010) 126.

[27] A házszabályok változásáról 1990 után részletesen lásd Pesti 176–194.

eljárást, illetve a ciklus közepén megteremtette a kivételes sürgős eljárás lehetőségét,[28] ami lényegében két nap alatt lehetővé teszi egy-egy javaslat elfogadását.

A kétharmados többség következtében az ellenzéki képviselők és frakcióik elveszítették a blokkoló kisebbség lehetőségét, ami az Országgyűlés személyi döntéseire éppúgy hatással volt, mint a törvényalkotásra, a bizottsági működésre vagy a választási rendszer átalakítására és az Alaptörvény elfogadására.

A Fidesz vezetése által centralizáltan irányított kétharmados többség 2010 és 2014 között ország-, és társadalomátalakító programja végrehajtása érdekében törvénygyárként működtette az Országgyűlést. Ennek következményei a ciklusban első látásra alátámasztják a parlamentek hanyatlásáról szóló tézist, hiszen a parlamenti munkában egyre kisebb szerep jutott még a kormánypárti képviselőknek is, ahogy a minisztériumi apparátus is kevésbé vett részt a törvényjavaslatok kidolgozásában, amelyek nem egy esetben a kormánypárthoz közeli külső szereplőknél – ügyvédi irodáknál, érdekcsoportoknál készülve – jutottak el a törvényhozási folyamatig. Fontos különbség ugyanakkor az első Orbán-kormány időszakához képest, hogy – amint látható volt – 1998 és 2002 között a kormány törekvései elsősorban az ellenőrzési lehetőségek feletti kontroll megszerzésére irányultak. 2010-től ennek jelentősége az adatok szerint csökkent a kormány számára, erősödött viszont a törvényalkotás hatékonyságának növelésére irányuló szándék.

Az Országgyűlés jelentőségének csökkenése ugyanakkor nem maradt egyoldalú folyamat. Mint a kormány ellenőrzésével kapcsolatban látható volt, a parlamenti nyilvánosság új eszközei, új formái jelentek meg. Miután pedig a kormányzás, a törvényalkotás és a politikai folyamatok átláthatósága csökkent, a nyilvánosság elsősorban a mégiscsak formalizált parlamenti működésből szerezhetett információkat. Miközben tehát a törvényalkotási funkció terén az Országgyűlés szerepe, autonómiája gyengült, nyilvánosságteremtő funkciója azonban némileg erősödött.

A politikai gyakorlat változása mellett a szabályok is változtak azzal, hogy az Országgyűlés törvényt fogadott el saját működéséről és átírta a többször is módosított 1994-es Házszabályt. A változások – bár nem azonos mélységben – a fentiekben tárgyalt szinte minden funkciót érintenek, de a hatások csak a 2014-es ciklus végével, illetve egy esetlegesen más pártarányokat mutató Országgyűlés megalakulásával lesznek értékelhetők.

A kioszthatók mandátumok számának 199-re való csökkenésén, az egyéni választókerületek számának csökkenésén, de méretének növekedésén túl a képviseleti funkciót érintő legfontosabb változás, hogy az első ciklushoz hasonlóan ismét összeférhetetlenné vált a parlamenti mandátum és az önkormányzati képviselői vagy polgármesteri megbízatás. 2014-től így eltűntek azok a parlamenti képviselők, akik egyben településük polgármesterei is voltak, és országgyűlési munkáju-

[28] Forrás: Országgyűlés.

kat is meghatározta, hogy önkormányzati újraválasztásukért a törvényhozásban lobbiztak, képviselői újraválasztásuk érdekében pedig az önkormányzati pozíciójukat használták fel.

A parlamenti nyilvánosság említett erősödésére az utóbbi két ciklusban az új szabályok is reagáltak. A fegyelmi jog szigorodása az országgyűlési törvény egyik legjelentősebb változása.[29] A 2010 utáni időszak üléstermi akciói már 2013-tól komolyabb büntetést vonhatnak maguk után, a képviselőket a pénzbírságon túl a képviselői jogok felfüggesztése, az ülésnapról való kizárás, extrém esetben pedig az újonnan felállított Országgyűlési Őrséggel való kivezettetés is sújthatja. Az ellenőrzési funkció terén új elem, hogy bármely állandó bizottság létrehozhat ellenőrző albizottságot, de csak olyan ügyekben, amelyeket interpelláció útján nem lehet tisztázni. Változik a vizsgálóbizottságok felállításának eljárása: eddig a képviselők egyötödének kezdeményezésére létre kellett hozni a vizsgálóbizottságokat, az új szabályozás szerint ez azonban csak lehetőség, amiről a parlamenti többség hoz döntést.

A legkomolyabb változást az új szabályozás a törvényalkotási folyamat terén hozta. Nagyobb szerepet kapnak a bizottságok, amelyek átveszik a részletes vita és a módosító indítványok tárgyalásának szerepét a plenáris üléstől, ahol először csak az általános vitát bonyolítják le. Új szereplőként jön létre a törvényalkotási bizottság, amely a bizottságokban lezajlott vitáról, az ott elfogadott módosító indítványokról állást foglal, és egységes indítványba foglalja a javaslatot, amelyet követően a plenáris ülés folytat vitát a bizottsági jelentésekről. Erősödik tehát a bizottságok szerepe,[30] de természetesen ez csak azzal a megszorítással igaz, hogy továbbra is a többség határozza meg, milyen módosító indítványokat fogadnak el, és küldenek tovább a törvényhozási bizottságon keresztül a plenáris ülés elé.

Bár a változások az itt említetteken túl is számos részterületen módosítják az Országgyűlés működését, a parlament szerepe a kormányhoz képest nem változik, mint ahogy az sem, hogy a parlament működése alapvetően attól függ, hogy van-e és milyen arányú a többség, amely a kormány mögött áll.

Összefoglalás

Bár a legjelentősebb változásokra 2010 után került sor, az Országgyűlés működésének keretei többször is módosultak 1990 után. Az elmúlt 25 évet tekintve a politikai, tehát a parlamenti ciklusokhoz kötődő változások sokkal inkább meghatározóak voltak, mint a formális keretek. A parlamentbe került pártok és képviselők

[29] Smuk Péter: „A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről" *Kodifikáció és közigazgatás* 2012/2. http://kodifikator.hu/letoltes/category/5-2012-evi-ii-szam.

[30] Szabó Zsolt: „A parlamenti jog változásai" *MTA Law Working Papers*, MTA TK Jogtudományi Intézet 2014/25. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_25_Szabo.pdf.

vagy képesek voltak alkalmazkodni a meglévő szabályokhoz, és azokat felhasználva erősítették saját helyzetüket, vagy – amennyiben erre lehetőséget kaptak – magukat a parlamenti működésre vonatkozó szabályokat is megváltoztatták. Az előbbire az 1998–2002 közötti ciklus, utóbbira a 2010–2014-es időszak jelenti az egyértelmű példát.

A parlamentáris kormányzatokra jellemző nemzetközi trendek a magyar Országgyűléssel kapcsolatban is megfigyelhetőek. A pártok centralizációja, a politikai vezetők kiemelkedése és a kormányok szerepének erősödése a parlamenti munka relatív gyengülésével járt, de ez elsősorban a törvényalkotási funkcióval kapcsolatban jelentkezett. A nyilvánosságot, illetve kismértékben az ellenőrzést tekintve az Országgyűlés szerepe nem gyengül a kiinduló állapothoz képest, sőt, bizonyos értelemben e téren még erősödés is volt tapasztalható.

A parlamenti funkciók áttekintéséből tehát sem a parlament gyengülésének tétele, sem a parlament központi szerepének formális szempontját hangsúlyozó állítások nem támaszthatóak alá maradéktalanul. Sokkal inkább az egyes funkciókon belüli átalakulásról kell beszélni, arról, hogy a politikai rendszer más elemeinek változásához a parlamenti működés is igazodik.

Az elmúlt 25 évben a magyar Országgyűlés két ellentétesnek látszó, ám mégis összetartozó szempontból mutatott állandóságot. Egyrészről a parlament a kormányzati stabilitás biztos hátterét jelentette, ami megmutatkozik a törvényalkotási funkcióban, másrészt lehetővé tette az alternatíva felmutatását, vagyis egy leendő kormánytöbbség kialakulását.

7. FEJEZET

Pócza Kálmán

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

A rendszerváltást követő időszak egyik legismertebb toposza szerint a magyar Alkotmánybíróság (AB) egy olyan hatalommal bíró szervezet volt, amelynek nemcsak európai, hanem globális összehasonlításban is egyedülállóan nagy hatalma volt. A hatalommegosztás intézményrendszerében betöltött szerepe és (főleg a kilencvenes évek elején meghatározó) aktív bíráskodási gyakorlata, illetve autoritása és a politikai eliten belüli, valamint a népesség körében megfigyelhető elfogadottsága alapján ez az állítás egyértelműen megalapozottnak tekinthető.[1] Ugyanakkor ez a különlegesnek mondható hatalmi pozíció 2010 után kétségkívül megváltozott: jelentős intézményi és személyi változások következtek be a magyar Alkotmánybíróság életében. Egyes vélemények szerint a magyar Alkotmánybíróság szinte közvetlenül a 2010-es parlamenti választásokat követően kiüresedett, az alkotmányjogi érvekre épülő minőségi alkotmányvédelem megszűnt, az AB behódolt a kétharmados parlamenti többségnek.[2] Mások a 2010-es kormányváltás után még felfedezni vélték az alkotmánybíráskodás gyakorlatában a 2010 előtti időkre jellemző autoritást és elszántságot az alkotmányosság védelmére vonatkozóan,[3] és leginkább arra az időszakra teszik az alkotmánybíráskodás kifejezetten pártossá válását (2013 tavasz), amikor a 2010 után a kizárólag a kormánypártok által megválasztott alkotmánybírák többségbe kerültek a testületben.[4] A jogtudósok körében

[1] Az AB politikai eliten belüli elfogadottságát jól mutatja az alkotmánybírósági határozatok szinte példaértékűnek mondott végrehajtása. Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris Kiadó 2001) 61. Az Alkotmánybíróságnak a lakosság körében megfigyelhető elfogadottságáról és támogatottságáról lásd: Dukay-Szabó Szilvia: „A politikai intézmények támogatottsága 1988/90–2008" in Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve* (Budapest: DKMKA 2008).

[2] Bencze Mátyás – Kovács Ágnes: „Mission: impossible: alkotmánybíráskodás alkotmányos értékek védelme nélkül" *Jogtudományi Közlöny* 2014/6. 273–284.

[3] Kelemen Katalin: „Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról" *Fundamentum* 2011/4. 87–96. Oliver Lembcke – Christian Boulanger: „Between Revolution and Constitution: The Roles of the Hungarian Constitutional Court" in Tóth Gábor Attila (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law* (Budapest – New York: CEU Press 2012).

[4] Halmai Gábor: „In memoriam magyar alkotmánybíráskodás" *Fundamentum* 2014/1–2. 36–64.

szinte egyöntetű a vélemény a tekintetben, hogy az alkotmánybíróság intézménye 2010 után jelentősen meggyengült, az alkotmánybíráskodás gyakorlata, illetve az érvelés minősége pedig romlott.

A magyar alkotmánybíráskodás gyakorlatában bekövetkezett változások megítéléséhez ugyanakkor elengedhetetlen az alábbiakban tárgyalandó hazai *politikai* kontextuson kívül további két tényező figyelembevétele: egyrészről tisztán kell látni, hogy a rendszerváltást követő negyedszázadban jelentősen megváltozott a nemzetközi *politikai* és *szakirodalmi* környezet az alkotmánybíráskodás tekintetében (nemzetközi kontextus), másrészről tekintetbe kell venni az alkotmánybíráskodásra irányuló hazai jogi és politikatudományi *szakirodalom* egyoldalúságát is. A politikai fejlemények tárgyalása előtt így a magyar alkotmánybíráskodás megítélését is befolyásoló hazai és nemzetközi kontextust kell szemügyre vennünk.

1. Nemzetközi trendek

A második világháborút megelőzően a legtöbb nyugati demokráciában (Ausztriát, Csehszlovákiát és az Egyesült Államokat kivéve) ismeretlen volt a parlament által elfogadott törvények (alkotmány)bírói felülvizsgálatának és megsemmisítésének lehetősége. 1945 után azonban három olyan demokratizációs hullám is megfigyelhető volt a nemzetközi porondon, amelyek során a korábbi autoriter államok a demokrácia egy új modelljét vezették be. Ebben a modellben egy, a rendes bírói szervezettől elkülönülő, a jog és a politika határán működő testület (alkotmánybíróság) a törvényhozás által elfogadott törvényeket alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatta, sőt meg is semmisíthette. Először Németországban és Olaszországban, majd Portugáliában és Spanyolországban, végül pedig a kelet-európai térség államaiban is biztonsági fékként építették be az új rendszerekbe ezeket az intézményeket, elsősorban az állampolgárok alapvető jogainak védelme érdekében.

Ugyanakkor a demokráciának ez az alkotmányosan és alkotmánybíróságok által korlátozott modellje, alkotmánybíráskodás és demokrácia elválaszthatatlannak tűnő egybefonódása a kilencvenes évektől kezdődően már nemcsak a demokratizálódási folyamatot átélő egykori autoriter államokban, hanem a konszolidált nyugati demokráciákban, sőt az európai integrációs folyamatok miatt összeurópai szinten is egyre dominánsabb szemléletté vált.[5] Ezzel párhuzamosan az alkotmánybíróságok térnyerése is globális trenddé vált: az emberi jogokra és az egyéni jogvédelemre hivatkozva egyre több kérdésben döntenek az alkotmánybíróságok

[5] Alec Stone: *The Birth of Judicial Politics in France* (Oxford: OUP 1992). Alec Stone Sweet: *The Judicial Construction of Europe* (Oxford: OUP 2004); Jeremy Webber: „Institutional Dialogue between Courts and Legislatures in the Definition of Fundamental Rights: Lessons from Canada" in Wojciech Sadurski: „Introduction" in Sadurski, Wojciech (ed.): *Constitutional Justice, East and West* (Hague: Kluwer Law International 2002).

világszerte.[6] A választott képviselők és politikusok ugyan néha örömmel veszik, ha kényes és politikai értelemben költséges kérdésekben a végső döntés nem a választott képviselőkre hárul,[7] ám a konszolidált demokráciákban a politika eljogiasításának folyamatát egyre többen kritikával illetik.[8] Az utóbbi két évtizedben a nemzeti és/vagy globális „jurisztokrácia" felemelkedésének jelenségét aggódva figyelő kutatók hívták fel a figyelmet egyrészről a demokratikus számonkérhetőség, a demokratikus egyenlőség elve és a politikai konstitucionalizmus, másrészről pedig az alkotmányosság eszméjére épülő jogi konstitucionalizmus között feszülő ellentétre.[9]

Míg az alkotmánybíráskodás és a *jogi* konstitucionalizmus hívei a demokratikus többség zsarnoksága elleni leghatékonyabb védelem eszközét vélik felfedezni az alkotmánybíróság és a *bírói szupremácia* intézményében, addig a *politikai* konstitucionalizmus hívei éppen a demokrácia alapját jelentő többségi elv és a *parlamenti szupremácia*, valamint a politikai egyenlőség elvének felszámolását és a kisebbség zsarnokságát látják azokban a bíróságokban, amelyek a demokratikusan felhatalmazott képviselők által meghozott törvényeket semmisítik meg.[10]

A jogi, illetve a politikai konstitucionalizmus hívei között ma is zajló nemzetközi diskurzus fényében igazán érdekes az a jelenség, hogy a kelet-európai demokratikus átmenetek során komolyabb szakmai vagy közéleti vita nélkül váltak az alkotmánybíróságok a térség államainak egyik legmeghatározóbb politikai szereplőivé. Ugyan jelentős eltérések figyelhetőek meg az egyes alkotmánybíróságok elismertsége, autoritása és hatalmi potenciálja között, az a tény azonban mégis csak figyelemre méltó, hogy alkotmánybíráskodás és demokrácia fogalmi szintű összefonódása a térség szinte minden országára jellemző.[11]

Demokráciaelméleti perspektívából nézve ugyanakkor demokrácia és alkotmánybíráskodás egybefonódása korántsem tűnik ilyen egyértelműnek. Sőt, a bírói

[6] Tom Ginsburg: „The Global Spread of Constitutional Review" in Keith Whittington et al. (eds.): *The Oxford Handbook of Politics and Law* (Oxford: Oxford University Press 2008).

[7] Martin Shapiro: „The Success of Judicial Review" in Sally Kenney et al. (eds.): *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective* (New York: MacMillan 1999).

[8] A „politika eljogiasítása" kifejezés arra utal, hogy a lényegét tekintve politikai kérdések eldöntésekor egyre nagyobb teret nyernek a kifejezetten jogi érvrendszerek. A folyamat kritikusai szerint ezzel az a látszat keletkezik, mintha a politikai kérdések jogi kérdésekké transzformálhatók lennének, noha erre valójában nincsen mód.

[9] Alec Stone Sweet: *Governing with Judges* (Oxford: OUP 2000); Ran Hirschl: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism* (Cambridge: CUP 2004); Jeremy Waldron: „The Core of the Case Against Judicial Review" *The Yale Law Journal* 2006/6. 1346–1406.; Richard Bellamy: *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy* (Cambridge: CUP 2007).

[10] Richard Bellamy (szerk.): *Consitutionalism and Democracy* (London: Ashgate 2006); Pócza Kálmán: „Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban" *Kommentár* 2012/5. 31–51.

[11] Paul Blokker: New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia (New York: Routledge 2013) 54.; Wojciech Sadurski: „Introduction" in Wojciech Sadurski (ed.): *Constitutional Justice, East and West* (Hague: Kluwer Law International 2002) 5.

felülvizsgálat intézményének globális terjedése ellenére (vagy éppen ennek köszönhetően) jelen vannak a nemzetközi szakirodalomban olyan demokráciaelméleti megközelítések is, amelyek korántsem tekintik a demokrácia konstitutív és nélkülözhetetlen elemének az alkotmánybíráskodást. A jogi, illetve politikai konstitucionalizmus megkülönböztetése csak az egyik, bár kétségkívül legismertebb és a jogászok körében is leggyakrabban hivatkozott megközelítés. Ha azonban az empirikus irányultságú demokráciaelméleteket sorra vesszük, akkor azt mondhatjuk, hogy a demokráciaelméletek többsége inkább szkeptikus az alkotmánybíráskodás intézményével kapcsolatban. A részvételi, a konszociális, a deliberatív, az egalitárius vagy éppen a többségi demokráciaelmélet híveinek a demokratikus legitimitással csak áttételesen bíró alkotmánybíráskodással szemben igen komoly fenntartásaik vannak.[12]

Nem segítette a szakmai és közéleti vita kialakulását a hazai szakirodalom egyoldalúsága sem: míg a 2010-es időszakot megelőzően az alkotmánybíráskodás gyakorlatát ugyan érték kritikák, ám magának az alkotmánybíráskodás intézményének szükségességét csak nagyon kevesen vonták kétségbe. Az alkotmánybíráskodás intézménye nálunk is egybeforrt a demokrácia fogalmával.[13] Figyelembe véve tehát a hazai reflexió egyoldalúságát és a globális politikai és szakirodalmi trendeket, azt mondhatjuk, hogy a magyar alkotmánybíráskodás gyakorlata 2010-ig ezen globális trendekkel összhangban fejlődött, sőt néha még a globális trendek mintájául, hivatkozási pontjául is szolgált. A 2010-es parlamenti választásokat követően azonban a magyar politika egyes folyamatai jól érzékelhető módon a nemzetközi trendekkel szembefordultak, miközben az alkotmánybíráskodásra vonatkozó szakirodalomban lassan kezdett megszűnni a korábbi egyoldalúság.[14] Érdekes módon tehát éppen az alkotmánybíráskodás gyakorlati helyzetének megváltozásával, a nemzetközi trendekkel való szembefordulással egy időben lehetünk tanúi annak, ahogy az alkotmánybíráskodásra vonatkozó hazai politikatudományi szakirodalom a nemzetközi szakirodalom egyre szélesebb skálájára reflektál.

Ezen elméleti háttér és nemzetközi gyakorlat fényében kell tehát megvizsgálni azt, hogy mi jellemezte az alkotmánybíráskodás helyzetét 2010 előtt, milyen változások következtek be 2010 után, és mire lehet számítani a következő időszakban?

[12] Pócza Kálmán: „Alkotmánybíráskodás és demokráciaelmélet" *Századvég* 2015/1. 119–163.

[13] Természetesen Pokol Béla írásairól nem lehet megfeledkezni, aki a kilencvenes évek elejétől következetesen kérdőjelezte meg az alkotmánybírósági aktivizmus jogosultságát. Pokol Béla: „Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról" *Társadalmi Szemle* 1992/5.; Pokol Béla: „Aktivizmus és az Alkotmánybíróság" in Kurtán Sándor et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve* (Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 1992); Pokol Béla: *A magyar parlamentarizmus* (Budapest: Cserépfalvi Kiadó 1994).

[14] Pócza (2012); Antal Attila: „Politikai és jogi alkotmányozás Magyarországon" *Politikatudományi Szemle* 2013/3. 48–70.; Kovács Ágnes: „A bírói alapjogvédelem nemzetközösségi gyakorlata" *Fundamentum* 2014/1–2. 189–197.; Pócza Kálmán: „Alkotmánybíráskodás és demokráciaelmélet" *Századvég* 2015/1. 119–163.

2. Alkotmánybíráskodás a bírói szupremácia jegyében (1990–2010)

1989 nyarán a kerekasztal-tárgyalások kezdeti szakaszában az Alkotmánybíróság intézménye egyáltalán nem állt az érdeklődés középpontjában. Ugyan az MSZMP vezetői a köztársasági elnök intézménye mellett az AB intézményét szemelték ki, mint amely hatalomátmentés szempontjából hasznos lehet, a demokratikus ellenzék kezdetben egyáltalán nem kívánt tárgyalni az intézmény felállításáról. Végül egy kompromisszumos megoldás révén a felek megállapodtak abban, hogy ha egy teljes körű alkotmány-felülvizsgálat után sikerül az ellenzék számára is elfogadható alkotmányszövegben (és nem csak az alkotmány koncepciójában!) megegyezni, akkor, de csak akkor és azt követően, elfogadják a demokratikus ellenzék pártjai, hogy felállítsák az Alkotmánybíróság intézményét akár már az első szabad választások előtt.[15] A demokratikus ellenzék ugyanakkor három további feltételhez kötötte az intézmény felállítását: 1. az AB-t fel kell ruházni a törvénymegsemmisítés jogával; 2. az indítványozásra jogosultak körét a lehető legszélesebbre kell nyitni, azaz be kell vezetni az *actio popularis* intézményét; 3. az AB bíráit időben eltolva, három etapban kell megválasztani (1990-es parlamenti választások előtt; 1990 után; 1994 után).[16]

A német alkotmányozáshoz kísértetiesen hasonló módon ugyan voltak kisebb nézeteltérések az Alkotmánybíróság intézményének felállítása tekintetében, de a kerekasztal-tárgyalások fókusza egyértelműen egészen más ügyek körül forgott.[17] Úgy tűnt, mintha a politikusok sem teljesen mérték volna fel az AB felállításának jelentőségét. Másrészről a klasszikus narratíva szerint a demokratikus ellenzék nemcsak az utódpárt visszatérésétől tartott, hanem az 1990 tavaszán megtartandó szabad választásokon győztes párt túlhatalmától is. Így aztán erős fékeket kívántak beépíteni a rendszerbe, ezért is küzdöttek az AB törvénymegsemmisítő jogáért (Antal 2011, 235). Miután a kerekasztal-tárgyalásokon végül sikerült az alkotmánymódosítások részleteiben is megállapodni, 1989. október 19-én elfogadták az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt, novemberben pedig meg is választották az AB első öt bíráját.

Sokak szerint az AB autonómiájának és ezáltal autoritásának növeléséhez, hatalmának kiépítéséhez két tényező is nagyban hozzájárult. Egyrészről a magyar AB közép-európai viszonylatban majdnem egyedülálló módon már az első szabad választás előtt felállt,[18] sőt működni is kezdett. Ez a tény az alkotmánybíráskodásra

[15] Antal Attila: *Parlamenten kívüli alkotmányozás* (Budapest: Rejtjel Kiadó 2011) 228.

[16] Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris Kiadó 2003) 527.

[17] A német esethez lásd Pócza Kálmán: „Politika és Alkotmánybíróság: a Bundesverfassungsgericht létrejötte" *Külügyi Szemle* 2014/1. 111–131.

[18] A lengyel alkotmánybíróság felállítása előzte csak meg időben, igaz korántsem voltak olyan széles jogkörei az 1985-ben létrejött intézménynek, mint magyar párjának. Leszek Lech Garlicki: "The Expiri-

amúgy jellemző jelenséget, a bírók és jelölőszervezetük álláspontja közötti összhang meglétét is megkérdőjelezte, hiszen a rendszerváltás előtt megválasztott öt alkotmánybíró eredeti „pártkötődése" egészen más kontextusba helyeződött a rendszerváltás után: 1990 után már nem a kommunista rezsim képviselői álltak szemben a demokratikus ellenzékkel, hanem a demokratikus pártok versenyeztek egymás között.[19] Másrészről az AB első elnökének határozott elképzelései voltak az alkotmánybíráskodás demokrácián belüli helyét és szerepét illetően, ahogy vezetői stílusa, személyisége és a rendszerváltás során betöltött szerepe szintén komoly szerepet játszhatott abban, hogy a magyar AB kelet-európai társaihoz képest meglepően gyorsan kiépítette sajátos autoritását és hatalmát.[20]

Ezen autoritásra épülő hatalmát aztán a magyar AB már rögtön első ítéleteiben használni is kezdte. A politikatudományi és jogtudományi tanácsokkal és elemzésekkel[21] szembemenve nem volt jellemző rá a kezdeti óvatosság: sokszor nyílt konfrontációit is vállalva használta a rendelkezésére álló széles körű eszközöket olyan kérdésekben, amelyek nemcsak a politikai elitet, de a magyar társadalmat is erőteljesen megosztották. Kelet-európai társaival ellentétben azonban a magyar alkotmánybíróság ebben a tekintetben is atipikus pályát futott be.[22] Határozott ítélkezési gyakorlata ugyan kiváltotta az érintett politikai szereplők nemtetszését, ám az AB autoritásának megtörésére mégsem került sor, sőt a politikai szereplők meg sem kísérelték az AB hatalmát korlátozni. Éppen ellenkezőleg: a későbbiek folyamán a magyar parlament legtöbbször eleget tett az AB rendelkezéseinek. Bizonyos jogköröket (kifejezetten az AB kérésére) megvont tőle, arra hivatkozva, hogy azok az AB-t a törvényhozás folyamatának részévé tették volna. Az 1998-ban megszüntetett jogkörével, a törvény*javaslatra* (és nem a már elfogadott, de még ki nem

ence of the Polish Constitutional Court" in Wojciech Sadurski (ed.): *Constitutional Justice, East and West* (Hague: Kluwer Law International 2002) 265.

[19] A bírák és a jelölőszervezetük álláspontja közötti összhangról lásd a bíráskodás empirikus elemzésére használt attitüdinális modellt: Jeffrey Segal – Harold Spaeth: *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited* (Cambridge: Cambridge University Press 2002); Arthur Dyevre: "Unifying the Field of Comparative Judicial Politics: Towards a General Theory of Judicial Behaviour" *European Political Science Review* 2010/2. 297–327.; Kovács Virág: „Az (alkotmány)bírói döntéshozatal dimenziói" *South-East Europe International Quarterly* 2013/1. 1–21.

[20] Az alkotmánybíróságok sajátos hatalmáról és annak működésmódjáról lásd: Hans Vorländer: „Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit" in Hans Vorländer (Hrsg.): *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit* (Wiesbaden: VS Verlag 2006); Brodocz André: *Die Macht der Judikative* (Wiesbaden: VS Verlag 2009).

[21] Lee Epstein et al.: "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems and Government" *Law and Society* 2001/1. 117–163.

[22] A kelet és közép-európai alkotmánybíráskodás tekintetében összefoglalóan lásd: Wojciech Sadurski (ed.): *Constitutional Justice, East and West* (Hague: Kluwer Law International 2002); Wojciech Sadurski: *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States in Central and Eastern Europe* (New York: Springer 2014); Christian Starck – Albrecht Weber (eds.): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa* (Baden-Baden: Nomos Verlag 2007); Christian Starck – Albrecht Weber – Otto Luchterhandt (eds.): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa* (Baden-baden: Nomos Verlag 2007).

hirdetett törvényre) vonatkozó előzetes normakontroll lehetőségével az AB egyébként tudatosan nem is élt.[23] Másrészről a magyar AB döntéseinek szinte elenyésző hányadát nem hajtotta végre a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom.[24] Az AB döntések teljesülési aránya kiemelkedően magasnak bizonyult, közép-európai összehasonlításban is.[25]

Bár önbevallása szerint az AB első elnöke a bíróság aktivizmusát az alapjogvédelemre kívánta korlátozni, valójában ez az államszervezeti és egyéb közpolitikai kérdésekre vonatkozó önkorlátozás tulajdonképpen sohasem valósult meg. Az alapjogi aktivizmus tekintetében ugyan megjelentek olyan vélemények, amelyek szerint az egyéni jogvédelemre fókuszáló aktivizmus már 1991 közepére kezdett kifulladni,[26] a szakirodalom azonban többé-kevésbé egységesnek mutatkozik a tekintetben, hogy az aktivista bíráskodás végét az AB első elnökének leköszönéséhez köti. A kétezres évek elejétől leginkább az alapjogi ítélkezésre vonatkozó önkorlátozás illetve az államszervezeti, sőt később a pártpolitikai aktivizmus vádját fogalmazták meg az alkotmánybíráskodás gyakorlatával szemben.[27]

Jól látható ugyanakkor, hogy jogköreit tekintve szinte egyáltalán nem, a bíráskodás alapvető jellegét tekintve pedig inkább csak kisebb hangsúlyeltolódások voltak megfigyelhetőek az alkotmánybíráskodás 20 éves gyakorlatában. Éppen ezért helytálló az a megállapítás, miszerint a magyar AB 2010 nyaráig megőrizte az 1990-es évek elején kivívott, igencsak jelentősnek mondható hatalmi pozícióját. Az alkotmánybíráskodás gyakorlatában is csak némi hangsúlyeltolódás volt megfigyelhető.

3. A megkérdőjelezett bírói szupremácia (2010–2012)

Az alkotmánybírák megválasztása

A 2010-es parlamenti választásokat követően egyértelműen új korszakba lépett Magyarországon az alkotmánybíráskodás. A kétharmados parlamenti többségnek az Alkotmánybíróságot érintő első intézkedése az alkotmánybírák megválasztási mód-

[23] Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris Kiadó 2001) 300.

[24] Sólyom 234.

[25] Érdekes módon az AB és a Legfelsőbb Bíróság közötti konfliktusok (bár kevésbé álltak az érdeklődés középpontjában) talán még élesebbek voltak, a Legfelsőbb Bíróság és a bírói szervezet pedig jóval kevésbé volt hajlandó a gyakorlatba átültetni az AB határozatait. Ennek oka elsősorban arra a hatásköri vitára vezethető vissza, amely mentén az LB megkérdőjelezte az AB hatáskörét a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálata tekintetében. Lásd: Sólyom 229. Tom Ginsburg: *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases* (Cambridge: CUP 2003) 99.

[26] Kis János: *Alkotmányos demokrácia* (Budapest: INDOK 2000) 227.

[27] Halmai Gábor: „Hátrányos passzivizmus?" *Fundamentum* 2000/4. 70–74.; Halmai Gábor: „Államszervezeti és hatásköri aktivizmus?" *Fundamentum* 2004/1. 100–108.; Halmai Gábor: „Referendum and Representative Democracy" *Fundamentum* 2008/5. 5–21.

jára vonatkozó szabály megváltoztatása volt. 2010 júniusát megelőzően az 1989-es alkotmány 32/A. § (4) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselő csoportjainak egy-egy tagjából álló jelölő bizottság" tett javaslatot, majd az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választotta meg őket. Ez a jelölőbizottságok tekintetében paritásosnak mondott megoldás azonban többször is komolyan fenyegette az AB működőképességét, mivel gyakran előfordult, hogy nem sikerült megegyezni a jelöltek személyében. Nem véletlen, hogy szokássá vált a páros jelölés módszere (egy kormánypárti és egy ellenzéki), amelynek ugyanakkor kétségkívül mérséklő hatása volt a megválasztott bírák ítélkezési gyakorlatára, hiszen a nagyon szoros pártkötődésű jelöltek megválasztását általában kölcsönösen megakadályozták a pártok. Ezzel szemben a 2010. június 28-án elfogadott alkotmánymódosítás, illetve az AB törvény megfelelő módosítása alapján 2010 nyarától a nyolctagú jelölőbizottság immáron nem paritásos, hanem a parlamenti mandátummal arányos összetételűvé vált, miközben a plenáris ülésen továbbra is a képviselők kétharmada választotta meg az alkotmánybírákat.[28] Ezt követően a 2010 nyarán kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormánypártoknak nem állt semmi az útjában: kényszerű kompromisszumok nélkül választhatták meg saját jelöltjeiket a megüresedő alkotmánybírói posztokra. Erre először 2010 júliusában került sor: az Országgyűlés Bihari Mihályt és Stumpf Istvánt választotta meg alkotmánybírónak a 2008 júliusa óta betöltetlen posztokra. Ezzel ismét teljes létszámúvá vált az ekkor még 11 fős testület.

Az Alkotmánybíróság jogkörének korlátozása

Ilyen előzmények után az AB és a kormány konfliktusának kirobbanására sem kellett sokat várni. A parlament még 2010 nyarán fogadott el egy olyan visszamenőleges hatályú törvényt, amely a kétmillió forintos határt meghaladó állami szférában történt végkielégítéseket 98% százalékos különadóval sújtotta.[29] Az Alkotmánybíróság ezt a törvényt a 184/2010. (X. 28.) számú határozatával *annak ellenére* megsemmisítette, hogy az alkotmányozó hatalom egy augusztus végi alkotmánymódosítással az alkotmányba foglalta a jó erkölcsbe ütköző jövedelmek visszamenőleges megadóztatásának lehetőségét.[30] Csakhogy az AB szerint a jogalkotó nem tett

[28] Az alkotmánybírák megválasztásának módját illetően nincs két egyforma eset. Erről lásd: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: „Túl az alkotmányon…." *Közjogi Szemle* 2010/4. 1–12.; Kelemen Katalin: „Appointment of constitutional judges in a comparative perspective – with a proposal for a new model for Hungary" *Acta Juridica Hungarica* 2013/1. 5–23.; Christoph Hönnige: *Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks* (Wiesbaden: VS Verlag 2007) 104.

[29] 2010. évi XC. törvény Egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról.

[30] T/676 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló törvény (elfogadva: 2010. július 22.).

különbséget a törvény szerint járó és a megállapodás alapján járó végkielégítés között: míg az előbbi esetében nem állhat fenn a jó erkölcsbe ütközés, addig a másik esetben igen.[31] Az AB határozat kihirdetésének napján azonban az alkotmány módosítására vonatkozó újabb képviselői indítvány érkezett az Országgyűlés elnökéhez, amelyet 2010. november 16-án a kormánypárti kétharmad elfogadott, egyben pedig az alkotmánymódosítás sürgős kihirdetését kérték a képviselők.[32]

Ezen alkotmánymódosítás [válaszul az AB fentebb említett 184/2010. (X. 28.) számú határozatára] korlátozta AB jogkörét. Az alkotmánymódosítás révén az alkotmányozó többség azt kívánta elérni, hogy a testület ne vizsgálhassa (és ne semmisíthesse meg) azokat a törvényeket, amelyek tárgyában népszavazást sem lehet kiírni. Az általános megfogalmazás ellenére a módosítás konkrét előzményéből ugyanakkor kitűnik, hogy az alkotmányozó szándéka elsősorban az volt, hogy az AB a közpénzügyeket érintő kérdéseket ne vizsgálhassa. Az alkotmányozó többség ugyanis így vélte biztosítani, hogy a 98%-os különadó kérdését immáron nem vizsgálhatja újból a testület. Igaz egyúttal egy kiskaput is hagyott az AB számára: a közpénzügyeket érintő törvényeket ugyanis az AB abban az esetben mégis vizsgálhatta, ha az indítványozó szerint az alkotmányellenesség oka „az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallási szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó" jog sérelme. Ilyen jellegű indítvánnyal kapcsolatban, a fentebb említett jogok sérelmére hivatkozva, az AB megsemmisíthet olyan törvényeket is, amelyek a közpénzügyekkel foglalkoznak. Az emberi méltóságra való hivatkozás ezen kiskapujával a későbbiek folyamán az AB élt is, ráadásul egyesek szerint jogi érvelés szempontjából nehezen kifogásolható formában, hiszen az emberi méltóság fogalma egy olyan anyajog, amelyből minden más jog levezethető.[33]

Az Alkotmánybíróság és az új Alaptörvény: ambivalens változások

Ez a jogkörkorlátozás, a közpénzügyi törvények felülvizsgálati lehetőségének megvonása, végül a 2011. április 25-én elfogadott új Alaptörvénybe is belekerült, annyi változással, hogy a korlátozás addig marad érvényben, amíg az államadósság szintje a GDP 50 százaléka alá nem csökken.[34] Azt mondhatjuk tehát, hogy az első nagy

[31] Érdekes, hogy az AB nem a visszamenőleges hatály miatt semmisítette meg a törvényt, hanem csak az elfogadott törvény nem szándékolt mellékhatásai miatt ítélte alkotmányellenesnek. Tilk Péter: „Az Alkotmánybíróság eljárásnak korlátozása és az ehhez vezető események" *De iurisprudentia et iure publico* 2011/2. 3.; Somody Bernadette: „Az AB határozata a 98 százalékos különadó" *Jogesetek Magyarázata* 2011/1. 3–9.

[32] T/1445 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról (elfogadva: 2010. november 16.).

[33] Tilk Péter: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben" *Közjogi Szemle* 2011/2. 13.

[34] Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

konfliktus végkimenetele hosszabb távra meghatározta a magyar AB sorsát, addig elképzelhetetlennek tűnő és tartós jogkörkorlátozáshoz vezetett, amelyet az ellenzék mellett az alkotmányjogászok is erőteljesen bíráltak. Bár kétségkívül ez volt az egyik legjelentősebb változás a 2010 előtti időszakhoz képest, az Alaptörvény (és az Alaptörvény alapján elfogadott új alkotmánybírósági törvény) azonban nemcsak ebben a tekintetben hozott újdonságot az AB életében.

Az AB szervezetét érintő változások

Az AB szervezete tekintetében is jelentősnek mondható változás állt be: az új Alaptörvény szerint az AB létszáma 11 főről 15 főre emelkedett, miközben az alkotmánybírák megbízatási ideje 9 évről 12 évre emelkedett.[35] Ugyanakkor a később elfogadott AB törvény szerint a bírák immár nem választhatók újra.[36] Formális-jogi értelemben a bírák ezen új szabályok révén valóban jóval függetlenebbek lettek, hiszen a hosszú hivatali idő és az újraválaszthatóság kizárása a szakirodalom szerint is a bírói függetlenséget előmozdító tényezők.[37] Ugyanakkor két olyan új szabályozás is bekerült az elfogadott jogszabályok közé, amelyek ezzel éppen ellentétes hatást fejthetnek ki. Egyrészről a megválasztásuk módjára vonatkozó szabályt, amelyet még 2010 nyarán módosítottak, kisebb módosításokkal átvette az új Alaptörvény és az új AB törvény: ez azt jelenti, hogy szerencsés konstelláció esetén egy politikai oldalhoz tartozó kétharmados többség a kisebbség figyelembevétele nélkül képes alkotmánybírát választani. Másrészről az AB elnökét az Alaptörvény szerint immáron nem az AB testülete, hanem az Országgyűlés választja meg.[38] A szakirodalom java része szerint ez jelentősen korlátozza az AB autonómiáját, hiszen könnyen feloldhatatlan konfliktus alakulhat ki az Országgyűlés által megválasztott AB elnök és a testület között. Ugyanakkor az AB elnök pozíciójának jelentősége megmaradt, továbbra is ő szignálja ki az ügyeket az előadó alkotmánybírákra, viszont a parlament általi választás egyértelműen a testület szabadságát és függetlenségét korlátozza.[39]

[35] Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése értelmében.

[36] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 5. § 3. bekezdése.

[37] Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: „Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?" *Közjogi Szemle* 2010/3. 26–32.; Kelemen Katalin: „Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban" *Új Magyar Közigazgatás* 2011/4. 2–14.

[38] Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdés.

[39] Az elnökválasztás módját, a bíróválasztási eljárás és az AB létszámának megemeléséhez hasonlóan, azonban már az Alaptörvény érvénybe lépése előtt módosították 2011. június 6-án (T/3199 illetve T/3200), sőt 2011. június 27-én meg is választották a 4+1 új bírót (Dienes-Ohm Egon, Pokol Béla, Szalay Péter, Szívós Mária). Trócsányi László 2010 októberében lemondott, mivel párizsi nagykövet lett (H/3612). 2011. július 4-én pedig immáron a parlament megválasztotta az AB elnökének Paczolay Pétert (H/3686) [Tilk (2011) „Az Alkotmánybíróság eljárásnak korlátozása" 6.]. 2013 májusára időközben két újabb kormánypárti jelölt került be a testületbe: a 70 éves korhatárt elérő Bihari Mihály, illetve Holló András helyett Salamon Lászlót, illetve Juhász Imrét választotta meg az országgyűlés (H/10444). Ezzel immáron véglegesen többségbe kerültek azok a bírák, akiket a kétharmados többség egyedül választott meg.

Az AB hatáskörét érintő változások

Az AB megváltozott hatáskörét illetően említettük már, hogy a közpénzügyi kérdések tekintetében végrehajtott hatáskörszűkítés átkerült az Alaptörvénybe és az új AB törvénybe is. Ez a legradikálisabb és legjelentősebb változás az AB hatásköre tekintetében, amely a kritikák szerint egyértelműen negatívan érintette az alkotmánybíráskodás gyakorlatát.[40] Ugyanakkor az a tény, hogy az emberi méltóságra hivatkozva ez a hatáskör-korlátozás megkerülhető, egyesek szerint arra utal, hogy az alkotmánybíróság számára maradt még lehetőség a közpénzügyeket érintő kérdések kapcsán is.[41] Annál is inkább, mivel ugyan tételesen nem tartalmazza az alkotmány, hogy az emberi méltóságból mint anyajogból következne minden más alapvető emberi jog, ám külföldi példák (és az ezen példákat kritizáló tanulmányok is azt) mutatják, hogy az emberi méltóság fogalmából szinte minden további alapjog levezethető. Így végeredményben az alkotmánybírák leleményességén, körmönfont érvelésén és persze bátorságán múlik, hogy mely törvényi rendelkezést kívánják az emberi méltóság sérelmére hivatkozva megsemmisíteni.

Absztrakt normakontroll

Az *előzetes absztrakt normakontroll*[42] kapcsán is változás következett be az új Alaptörvény elfogadásával. Míg korábban csak a köztársasági elnök kérhette a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvények előzetes normakontrollját, addig az Alapörvény értelmében immár nemcsak ő, hanem a „törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványra – az elfogadott törvényt" megküldheti az AB-nek alkotmányossági felülvizsgálatra.[43] Ez a változás ugyan nem teljesen egyezik meg az 1998-ig érvényben lévő szabályozással, ám az indítványozók körének ilyen jellegű bővítésére sem az AB, sem pedig a jogászi szakma egyhangú véleménye szerint nem volt szükség.[44] Ugyanakkor a hosszabb bizonytalanságot elkerülendő, az új szabályozás szerint az előzetes normakontroll esetében maximum 30 nap áll rendelkezésére az AB-nek döntése meghozatalára.

[40] Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC Kiadó 2011) 281.

[41] Az AB élt is ezzel a kiskapuval lásd: 37/2011 (V. 10). Erről a kiskapuról lásd részletesen: Tilk Péter: „Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége" *Fundamenum* 2014/1–2. 96–100.

[42] Az ún. absztrakt normakontroll kapcsán meg szokták említeni, hogy az nem valamely állampolgár vagy egyén jogsérelmét kívánja orvosolni, hanem a közérdek esetleges sérelme esetén indítványozhatják az arra hivatott politikai szereplők.

[43] Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése.

[44] 1997-ig a köztársasági elnök mellett az országgyűlés is kezdeményezhette az előzetes normakontrollt, akár a még el sem fogadott törvényjavaslatok tekintetében is.

Miközben az előzetes absztrakt normakontroll esetében bővült, addig az *utólagos absztrakt normakontroll* esetében szűkült az indítványozók köre: a korábbi szabályozás alapján bárki (akár közvetlen érintettség hiányában is) az AB-hez fordulhatott utólagos normakontrollt kérve a testülettől. Az új Alaptörvény szerint viszont csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa fordulhat normakontrollt kérve az AB-hez.[45] Ezzel megszűnt a korábban igencsak népszerűnek bizonyuló *actio popularis* intézménye. Az AB-t a törvény elfogadását és kihirdetését követően csak a fentebb említett aktorok hozhatják működésbe 2012. január 1-je óta. Ez egyesek szerint visszalépés, mások viszont már korábban is határozottan amellett érveltek, hogy az *actio popularis* intézményét el kellene törölni.[46] Az ombudsman szerepe ezzel egy időben felértékelődött, hiszen hozzá továbbra is bárki fordulhatott, akár nem kellően pontosan megfogalmazott aggályaival is. Az ombudsman, amennyiben megalapozottnak tartja a beadványt, úgy jogi formába öntve az AB-hez fordulhat. Az ombudsmani intézmény ezen szűrőszerepét egyesek pozitívan, mások negatívan értékelik.

Konkrét normakontroll: az alkotmányjogi panasz

Az *alkotmányjogi panasz* vagy (konkrét normakontroll) az absztrakt normakontrollal szemben valamilyen vélt vagy valós *egyéni* jogsérelem megszüntetésére irányul, ebben a tekintetben tehát nagyon különbözik az absztrakt normakontroll intézményétől, amely nem egyéni, hanem a közérdek sérelmét vélelmezi.

Az AB hatásköre tekintetében, a fentebb említett hatásköri szűkítés mellett, kétségkívül a legnagyobb változást a *német mintájú* (valódi) *alkotmányjogi* panasz intézményének bevezetése jelentette. Igaz ugyan, hogy a korábbi szabályozás is ismerte az alkotmányjogi panasz egy formáját, ám azt nem tekintették valódi alkotmányjogi panasznak.[47] Valódi alkotmányjogi panasz alatt azt kell érteni, hogy az AB jogosult a bírósági ítéleteket is felülvizsgálni alkotmányossági szempontból. Míg 2012. január 1-jéig bezárólag az AB-hez csak azzal lehetett fordulni, hogy a bíróságok egy alkotmányellenes törvényt alkalmaztak és a törvény megsemmisítését kérhették, addig az új Alaptörvény immáron lehetővé tette, hogy ne csak a bírósági ítélet alapjául szolgáló törvénynek vagy jogszabálynak, hanem magának a bírósági ítélet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát indítványozzák

[45] Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja.

[46] Bragyova András: „Az alkotmánybíráskodás jövője" *Fundamentum* 2010/1. 59–61.; Jakab (2011) 133. Paczolay Péter: „Nekünk az a feladatunk, hogy az alapjogok pártját fogjuk, és ne a társadalomirányítás általános szempontjait vegyük figyelembe" *Fundamentum* 2010/1. 44.

[47] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint bírói kezdeményezésre az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját is felülvizsgálhatja az AB. Ez az ún. régi alkotmányjogi panasz intézménye.

a peres ügyben érintett állampolgárok.[48] Azok, akik már korábban is a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése mellett érveltek, azt állították, hogy az absztrakt normakontrollal szemben az alkotmányjogi panasz jóval kevésbé átpolitizált.[49] A *régi* alkotmányjogi panasz és a *valódi* alkotmányjogi panasz intézménye mellett ugyanakkor az Alaptörvény ismeri az ún. *közvetlen* alkotmányjogi panasz intézményét:[50] ebben az esetben az egyéni jogsérelem bírói döntés nélkül következett be, és az egyén bírói eljárás és döntés hiányában is az AB-hez fordulhat. Bár a tapasztalatok egyelőre még nem egyértelműek, sokan ebben az intézményben látják az *actio popularis* pótlásának lehetőségét, mivel ezen eljárást (igaz csak saját érdekének sérelmére hivatkozva) bárki elindíthatja, ráadásul a bírói eljárás hiányában nem a bírói döntést, hanem magát az elfogadott törvény megsemmisítését kérheti a panaszos.[51] Összességében az alkotmányjogi panasz kapcsán az indítványok befogadásának gyakorlata fogja eldönteni, hogy a jóval átpolitizáltabb absztrakt normakontrollra vonatkozó actio popularis intézményét valóban fel tudja-e váltani a konkrét egyéni jogsérelem orvoslására hivatott, ezért a napi politikától jóval távolabb álló, valódi alkotmányjogi panasz intézménye.

Az AB döntéshozatali eljárását érintő ambivalens változások

Az AB *döntéshozatali* eljárása tekintetében is beálltak bizonyos változások. Míg korábban semmilyen formális szabály nem kötötte az Alkotmánybíróságot alkotmányértelmezési tevékenységében, addig az új Alaptörvény több megszorítást is tartalmaz. Nemcsak a közpénzügyi kérdések tekintetében korlátozott az AB jogköre, hanem az alkotmány értelmezése során általában véve is köteles „tiszteletben tartani" az Alaptörvény N) cikke 1) bekezdésében foglalt elvet, amely szerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti". Értelmezés kérdése ugyan, hogy ez a rendelkezés mit is jelent, ám ahhoz nem férhet kétség, hogy valamiképpen az AB alkotmányértelmezési gyakorlatát hivatott ezen cikkely is befolyásolni. Ahogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése is értelmezési iránymutatást ad az AB számára. Ezen cikk értelmében három tényező is megkötheti az AB értelmezési gyakorlatát: az Alaptörvény célja, a Nemzeti Hitvallás és a történeti alkotmány.[52] Igaz ugyanakkor, hogy az AB gyakorlata fogja csak eldönteni, hogy milyen gyakran is hivatkoznak az alkotmány-

[48] Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz* (Budapest: Pázmány Press 2014) 116.

[49] Bragyova 2010; Paczolay Péter: „Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben" *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/1. 67–69.

[50] Gárdos-Orosz Fruzsina (2012): „The Hungarian Constitutional Court in transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint" *Acta Juridica Hungarica* 2012/4. 308.

[51] Kelemen (2011) „Van még pálya" 89.

[52] Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni".

bírák a történeti alkotmányra, a nemzeti hitvallásra vagy éppen az Alaptörvény céljára – jelentsenek ezek a fogalmak bármit is. Bár mindhárom kritérium tág teret ad az értelmezésnek, ráadásul nehezen kérhető számon az AB értelmezési gyakorlatán, ettől függetlenül mind az AB döntéseit kritizálók, mind az AB bírái számára egy igazodási pont lehet ez a rendelkezés.[53] Más kérdés, hogy az alkotmányértelmezési gyakorlatra vonatkozó ilyen jellegű előírásokat a korábbi Alkotmány egyáltalán nem tartalmazott, az AB teljes szabadságot élvezett értelmezési eljárása során.

Összességében azt lehet mondani, hogy az AB működését érintő szabályozás kapcsán a szakirodalom pozitív és negatív változásokról is beszél: egyöntetűen pozitívan értékelik a valódi alkotmányjogi és a közvetlen alkotmányjogi panasz intézményének bevezetését. Megoszlanak a vélemények az actio popularis eltörlése kapcsán, ugyanakkor szinte egyöntetűen negatívan értékelik az AB hatáskörének szűkítését vagy az előzetes normakontroll indítványozói körének bővítését, illetve az AB-elnök parlament általi megválasztását.[54] Nehezebben bizonyítható kritika és vád az új alkotmánybírák személyét érintette: egyes kutatások igyekeztek kimutatni, hogy az új alkotmánybírák legtöbbje szinte mindig a jelölőszervezetük aktuális álláspontját követte.[55] Ugyanakkor a korábbi (1990–2012 közötti) időszakra vonatkozó hasonló jellegű empirikus kutatások hiányában egyelőre nem áll rendelkezésre a viszonyítási pont, ennek megfelelően elhamarkodott lenne a régi bírák pártatlanságáról és az új bírák „pártosságáról" véleményt formálni, ahogy az új bírák jövőbeli ítéleteivel kapcsolatban sem tudunk semmi biztosat mondani.

Az azonban biztos, hogy az Alaptörvény elfogadásával még korántsem ért véget az AB és a kétharmados többség konfliktusa. Sőt, a valódi és igazán éles küzdelem csak az Alaptörvény elfogadása után kezdődött.

4. A bírói szupremácia hanyatlása? Alkotmánymódosítások 2012–2014 között

Az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadta el az ún. Átmeneti rendelkezéseket (Ár.), amelyek célja elsősorban az volt, hogy a zavartalan áttérést biztosítsa az Alkotmányról az Alaptörvényre.[56] Ez az Ár. azonban egy, az átmenethez csak nagyon távolról kapcsolódó nyilatkozatot *(A kommunista diktatúrából a demokráciába való*

[53] Tilk Péter: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben" *Közjogi Szemle* 2011/2. 11.

[54] Chronowski Nóra: *Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása* (Budapest: MTA Law Working Paper Series 2014).

[55] Halmai (2014). Szente Zoltán: „Az alkotmánybírák politika orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között" *Politikatudományi Szemle* 2015/1. 31–57.

[56] Lásd az Alaptörvény Záró rendelkezésének 3. pontjában.

átmenetről), illetve egyéb más rendelkezéseket is tartalmazott.[57] Az Ár. kapcsán azonban az ombudsman az AB-hez fordult az Ár. teljes vagy részbeni megsemmisítését kérve a testülettől: az ombudsman szerint az Ár. hiába nyilvánította magát az Alaptörvény részének, mégsem vált az Alaptörvény szerves részévé, másrészt az Ár. jogforrási jellege is tisztázatlan. Az ombudsman egyben kérte az Ár. nem átmenetre vonatkozó rendelkezéseinek a megsemmisítését is, mivel az szerinte több olyan rendelkezést is tartalmaz, amely nem az átmenetet szabályozza, ebből kifolyólag ellentmond a jogállamiság elvének.[58]

Megelőző intézkedések: az Alaptörvény első és második módosítása

Ugyanakkor az országgyűlés kétharmados kormánypárti többsége az ombudsman indítványának benyújtása után, alig fél évvel az Alaptörvény hatálybalépését követően már be is nyújtotta, sőt el is fogadta az Alaptörvény *első módosítását*. Ez a módosítás az ombudsman indítványából próbálta meg kifogni a szelet, mivel a módosítás értelmében az Alaptörvény már tételesen is tartalmazta, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi.[59] A korábbi gyakorlatnak megfelelően tehát az alkotmányozó többség egy olyan (esetleges) AB döntésnek kívánt ismét elébe menni az alkotmánymódosítás révén, amely az alkotmányozó többség álláspontjával ellentétes lett volna. Ezzel az első alkotmánymódosítással ugyanis elviekben megakadályozni vélte, hogy az AB érdemben tárgyalja az ombudsman beadványát, mivel a legfőbb érvet (miszerint az Ár. nem az Alaptörvény része) kiküszöbölte. Az ombudsman ugyanakkor fenntartotta indítványát az AB előtt, illetve kiegészítette azzal az érvvel, hogy az Ár. *tartalmilag* nem alkot egységet az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság csak az év végén hozta meg döntését az ombudsmani beadványról.[60] Ráadásul időközben az Alaptörvény *második módosításának* köszönhetően az immáron deklaráltan az Alaptörvény részét képező Ár.-ba bekerült az előzetes választási regisztrációt (az alkotmányozó hatalom szerint) lehetővé tevő rendelkezés is.[61] A kétharmados parlamenti többség így rövid időn belül a második

[57] Ilyenek rendelkezések voltak például: az általános illetékességű bíróságoktól eltérő bíróság kijelölése, egyházakra, illetve nemzetiségekre vonatkozó sarkalatos törvények, alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezések, kormányhivatalok bírósághoz fordulási joga, MNB és PSZF szervezetének összevonását lehetővé tévő passzusok. Gáva Krisztián: „Az Alaptörvény módosításai" *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás* 2014/2. 32.

[58] Az ombudsman 2012. március 13-án fordult az AB-hez először (AJB-2302/2012). Lápossy Attila – Szajbély Katalin: „Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról" *Közjogi Szemle* 2012/2. 1–9.

[59] Az Alaptörvény első módosítása 2012. június 18.

[60] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.

[61] Az Alaptörvény második módosítása 2012. november 9.

módosítással, szintén egy esetleges negatív AB határozatnak elébe menve, azt kívánta megakadályozni, hogy az AB alkotmányellenesnek találja az akkor még tervbe vett előzetes regisztráció bevezetését.

Az Alkotmánybíróság tehát két alkotmánymódosítást *követően* hozott határozatot az Ár. alaptörvény-ellenessége kérdésében. 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában az Alaptörvény első módosítása *ellenére* azt mondta ki, hogy az Ár. *nem* az Alaptörvény része, éppen ezért az Ár. bizonyos rendelkezéseit alaptörvény-ellenesnek nyilvánította. Az indoklás szerint az Ár. néhány rendelkezése egyrészről tárgyát és tartalmát tekintve túllépett az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontjában meghatározott felhatalmazáson (ti. hogy *átmeneti* típusú rendelkezéseket kell meghozni az Ár.-ban), másrészt pedig ezek a rendelkezések sértették az Alaptörvény egységes jellegét is. A határozat indoklásából ugyanakkor kiderül, hogy a döntés *ratio decidendi*je valójában nem egy tételes alkotmányi rendelkezés, hanem egy konstruált elv, az Alaptörvény egységének és integritásának elve volt.[62] Egyúttal az AB meghatározta a jövőre vonatkozóan, hogy mi tekinthető átmeneti rendelkezésnek (alkotmányos követelmények). Ezen túlmenően az AB iránymutatásokat is megfogalmazott a tekintetben, hogy hogyan kellene eljárnia az alkotmányozónak ahhoz, hogy ne legyen alaptörvény-ellenes, ha a megsemmisített jogszabályi helyeket újból szabályozni szeretné.

Az Alaptörvény negyedik módosítása

Az alkotmányozó hatalom „megfogadta" az AB tanácsát: az Ár. nem átmenetinek és ezért alaptörvény-ellenesnek ítélt rendelkezéseit egybefogva, egy nagy (immáron negyedik) alkotmánymódosító csomagot készített elő, amelybe minden olyan rendelkezést beépített, amelyet korábban formai okokra hivatkozva megsemmisített az AB.[63] Ez a negyedik módosítás kétségkívül terjedelmes volt, és egyben komoly vitákat gerjesztett politikai és szakmai körökben egyaránt. A vita során az alkotmányozó többség arra hivatkozott, hogy kifejezetten az AB tanácsait követik, amikor beemelik az Ár. nem átmeneti rendelkezéseit az Alaptörvénybe.[64] Másrészről a kritikusok szerint az alkotmányozó többség egyszerűen a neki nem tetsző AB

[62] Szente Zoltán: „Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról" *Jogesetek Magyarázata* 2013/2. 11–21.

[63] Egyedül a választói regisztrációról szóló törvény alapját képező passzusokat nem emelte át az Ár.-ból. Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat éppen ezért arra hivatkozhatott, hogy nincs alkotmányos alapja a választási regisztrációs törvénynek. Gáva (2014) 31–33.

[64] A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat 140–141. bekezdései kétségkívül olvashatók így is: „Az Országgyűlésnek felül kell vizsgálnia a megsemmisített nem átmeneti rendelkezések szabályozási tárgyait, döntenie kell arról, hogy ezek közül melyek újraszabályozására van szükség, és milyen jogforrási szinten. Arról, hogy az újraszabályozandó rendelkezések közül mely rendelkezéseket kell az Alaptörvényben elhelyezni, és melyeket kell törvényi szinten újraszabályozni, szintén az Országgyűlésnek kell határoznia."

ítéleteket felülíró (addig is megfigyelhető) gyakorlata csúcsosodott ki a negyedik módosításban. Itt nem térhetünk ki a vita részletes elemzésére, viszont annál lényegesebb megvizsgálni az Alaptörvény negyedik módosításának azon passzusait, amelyek az AB hatáskörét is érintették.

Létezik-e alkotmányellenes alkotmánymódosítás?

A legtöbbet vitatott kérdés egyértelműen a negyedik módosítás azon pontja, amely az alkotmánymódosítások alkotmányossági szempontú bírói felülvizsgálati lehetőségét szabályozza: ez a kérdés egyesek megítélése szerint nem volt szabályozva, mivel taxatíve nem volt felsorolva az AB jogkörei között, mások szerint pedig egyáltalán nem volt alkotmányos szinten szabályozva, csak az AB gyakorlata volt irányadó e tekintetben. Az AB korábbi gyakorlata és álláspontja ugyanakkor egyértelmű volt: már a 293/B/1994. (IV. 11.) AB végzés indoklásában is az szerepel, hogy „[h]a valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani".[65] Mivel az Alkotmány tételesen nem rendelkezett a kérdésről, így a bíróság már ebben az ítéletében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata fogalmilag lehetetlen, hiszen az alkotmánymódosítás az Alkotmány része, annak felülvizsgálata az Alkotmány felülvizsgálatával lenne egyenértékű, amelyre nincs felhatalmazása az Alkotmánybíróságnak. Ehhez az álláspontjához ragaszkodott aztán nem sokkal később meghozott 23/1994. (IV. 29.) végzésében, sőt 1997-ben is hasonló az álláspontot képviselt (1260/B/1997. AB határozat).

Ugyanakkor a negyedik alkotmánymódosítást megelőzően is voltak már arra utaló jelek, hogy az AB nem zárja ki annak lehetőségét, hogy eltérjen e tekintetben korábbi gyakorlatától. Főleg akkor nem, ha folytatódik az alkotmányozó többség azon gyakorlata, hogy az AB által alkotmányellenesnek ítélt törvényeket az alkotmányba emelve kerüli meg az AB döntéseit.[66] Szakmai körökben már ekkor megjelentek azok a később egyre erősödő érvek, amelyek szerint az AB-nek igenis lenne lehetősége az alkotmánymódosítások formai és tartalmi felülvizsgálatára is.[67]

Sőt, a kérdést lezáró negyedik alkotmánymódosítás előtt az AB maga kétszer is tárgyalta az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdését. Először az AB hatáskörét korlátozó alkotmánymódosítások kapcsán hozott 61/2011. (VII. 13.) határo-

[65] 293/B/1994. ABH 1994, 862.

[66] 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. Sólyom (2001) 277.; Zsugyó Virág: „Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatáról. Fogalmilag kizárt-e az alkotmányellenes alkotmánymódosítás?" *Jogesetek Magyarázata* 2011/hallgatói különszám 52–62.; Zsugyó Virág: „Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata" *Fundamentum* 2014/1–2. 19–35.

[67] Chronowski–Drinóczi–Zeller (2010); Sólyom László: „Normahierarchia az alkotmányban" *Közjogi Szemle* 2014/1. 1–7.

zatában, majd Ár.-t megsemmisítő 45/2012. határozatában utalt arra az alkotmánybírósági többség, hogy az AB az alkotmánymódosításokat felülvizsgáló joggal rendelkezhet, és hogy ezzel a jogával adott esetben a jövőben élni is fog.[68]

A 61/2011. határozatában saját hatáskörét vizsgálva ugyan megállapította az AB, hogy az Alkotmányban nincs örökkévalósági klauzula, amely kifejezetten tartalmilag korlátozná az alkotmánymódosításokat. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy az AB olyan mércéket keresett, amelyek alapján az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát mégiscsak el lehetne végezni.[69] Nyilvánvalóan adódott az alkotmánybírák számára a „láthatatlan alkotmány" eszméje és mércéje, de szóba került a fejtegetés során az Alkotmány „alapvető értékei", illetve az Alkotmány „lényeges tartalma" kifejezés is, mint amelyek az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának kiindulópontjaként szolgálhatnak. Ebben a határozatban, ahogy a későbbiek során is az AB utalt a nemzetközi jogi és a nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségekre, mint amelyek az alkotmányozó hatalom korlátjainak számítanak. Ugyanakkor a testület mindössze *bemutatta*, melyek lehetnek az alkotmánymódosítások esetleges bírói felülvizsgálatának a kiindulópontjai. A deklaráción túlmenően még egy lépést tett az AB, amikor kimondta, hogy bár nem semmisítheti meg az alkotmánymódosítást, de kötelessége *jelezni* az alkotmányozó felé a módosításokkal szembeni *tartalmi* kifogásait.[70] A bíróság tehát kitartott amellett, hogy tartalmilag nem vizsgálhatja felül az alkotmánymódosításokat, ugyanakkor ezen határozat indoklása szerint mégiscsak jeleznie kell, ha az alkotmánymódosítás *tartalmával* szemben komoly kifogásai vannak. Egy harmadik elem is megjelent még ugyanebben a határozatban: az AB nyilvánvalóvá tette, hogy közjogi érvénytelenség címén, a nem megfelelő eljárásban elfogadott alkotmánymódosításokat igenis megsemmisítheti.

Másrészről az Ár.-ről hozott, már emlegetett határozatában is kitér az AB az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatának problémájára [45/2012. (XII. 29.) AB határozat]. Miután az indoklás összefoglalja a korábbi gyakorlatot, amelyben ismételten rögzítik, hogy az AB-nek nincs jogköre felülvizsgálni az alkotmánymódosításokat, a többségi véleményt képviselő bírák leszögezik, hogy az alkotmányozó csak „alkotmányos jelentőségű" tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe, ráadásul az alkotmánymódosításoknak *tartalmilag koherensen* kell beépülniük az Alaptörvény szövegébe, mivel a módosítások sem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. Ezt a tartalmi és szerkezeti koherenciát egyébként az Alaptörvényben tételesen is megfogalmazott jogállamiság eszméjéből vezették le a bírák.[71] Sőt az AB még ennél is továbbment, amikor kijelentette, hogy „[a]z alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi

[68] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat [118].

[69] 61/2011. (VII. 13.) Indoklás V.2.2.

[70] 61/2011. (VII. 13.) V.4.

[71] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indoklás 39. és 84–86.

érvényességi, de *tartalmi* követelményei is vannak. […] Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja." [45/2012. (XII. 29.) számú AB határozat Indoklás (118)]

Bár egyes értékelések szerint ezek a kijelentések határozottan a *tartalmi* felülvizsgálat *lehetőségét* vetítették előre,[72] az AB azonban ebben az ítéletében explicite mégis „csak" a közjogi-eljárási, azaz formai érvénytelenséget mondta ki az Ár.-ral kapcsolatban. A tartalmi felülvizsgálat lehetőségét nem zárta ki a jövőre vonatkozóan, ám végül a formai-eljárási felülvizsgálat lehetőségével élt ebben az esetben [45/2012. (XII. 29.) (88) bekezdés].

Ha ezen alkotmánybírósági határozatokat kissé távolabbról szemügyre vesszük, akkor jól látszódik, hogy az AB miként utalt egyre gyakrabban arra a lehetőségre, hogy korábbi gyakorlatától radikálisan eltérő módon a jövőben akár az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát is el fogja végezni. Magyarán, ezekben az ítéletekben előrevetítette, hogy hatáskörének átértelmezése révén, az alkotmánymódosítások terén is magának tudja be az utolsó szó jogát. Az AB és a kormányzati kétharmad közötti konfliktus korábbi fázisai sem szóltak másról, mint arról, hogy kié legyen az utolsó szó joga. Az utolsó szóért, a *szupremáciáért* folyó küzdelem pedig ebben az alkotmánybírósági ítéletben csúcsosodott ki, hiszen az alkotmánybírák itt már nyíltan kimondták, hogy a jövőben nem tartják kizártnak azt, hogy minden kérdésben, így az alkotmánymódosítások kérdésében is az övék legyen az utolsó szó joga.

Ebből a perspektívából nézve az Alaptörvény negyedik módosítása már valóban egy olyan előzetes lépés a parlamenti alkotmányozó többség részéről, amely az AB korábbi gyakorlatától eltérő határozatoknak ment elébe. A negyedik módosítás ugyanis a parlament szupremáciáját volt hivatott biztosítani, amikor explicite megtiltotta, hogy az AB a formai-eljárási vizsgálaton túl tartalmilag is vizsgálja az alkotmánymódosítások alkotmányosságát.[73]

Kritikusok szerint ez a lépés egyértelmű jogkörkorlátozásnak tekinthető. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a nemzetközi szakirodalom ugyancsak megosztott abban a kérdésben, hogy az alkotmánybíróságok felülvizsgálhatják-e az alkotmánymódosítások alkotmányosságát tartalmi szempontból.[74] Formális szempontból néz-

[72] Zsugyó (2014) 27.

[73] Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) 12. cikk (5) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül."

[74] Gárdos-Orosz Fruzsina: „Az alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálata" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014); Szente Zoltán: „Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban in Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014).

ve ráadásul a negyedik módosítás akár tételes jogi jogkörbővítésnek is nevezhető, hiszen a korábban teljesen szabályozatlan kérdést úgy oldotta meg a negyedik módosítás, hogy lehetővé tette az alkotmánymódosítások közjogi-eljárási szempontú felülvizsgálatát – igaz közben tételesen megtiltotta azok tartalmi felülvizsgálatát. A hivatalos érvelés szerint így a negyedik módosítás esetében nincs másról szó, mint az AB addigi gyakorlatának írásba foglalásáról.[75] Ugyanakkor a kontextust is figyelembe véve egyértelmű, hogy az AB és a kétharmados kormányzati többség végső ütközetének egyik csúcspontja volt az Alaptörvény negyedik módosításának ezen rendelkezése.

Az AB határozata a negyedik módosításról

A csúcspontot végül egy levezető lépés követte, amikor az AB maga is vizsgálta azokat a beadványokat, amelyek alkotmányellenes alkotmánymódosításokat véltek felfedezni az Alaptörvény negyedik módosításában. Az AB 12/2013. (V. 24.) határozatában a testület kimondta, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kapcsán a korábbi határozatok indoklásában kifejtett megfontolások már nem játszanak szerepet, hiszen a negyedik módosítást követően explicite szabályozva van az AB hatásköre az alkotmánymódosítások felülvizsgálata tekintetében. Ugyanakkor ez a határozat ismét utal a nemzetközi jogi és szerződési korlátokra, mint amelyek keretek közé szorítják az alkotmányozót: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek." (46. bekezdés)

Azaz az AB úgy látta, hogy a nemzetközi jog és az azt érvényesítő bíróságok jelentősen korlátozhatják az alkotmányozó mozgásterét tartalmi értelemben is. Mivel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja értelmében az AB „vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését", sőt meg is semmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályokat, így az AB kezében még mindig igen komoly fegyverek vannak.[76] Hogy ez az elv miként érvényesül az AB vagy más nemzetközi bíróságok gyakorlatában, az egyelőre még nyitott kérdés. A szupremáciáért folytatott küzdelem tehát a kormányzati többség szándéka ellenére sem fe-

[75] Gáva (2014) 36.

[76] Más megközelítés szerint viszont ez a lehetőség nem áll nyitva az AB előtt, ugyanis az Alaptörvény önmagát explicite nem nyilvánítja jogszabálynak [Magyarország Alaptörvénye T cikk (2) bekezdés]. Mivel azonban az AB csak jogszabályokat vizsgálhat felül, így nincs felhatalmazása a jogszabályok taxatíve felsorolásánál nem említett Alaptörvény vizsgálatára.

jeződött be, mindössze nyugvópontra jutott: mind az Alkotmánybíróság, mind pedig a nemzetközi bíróságok kezében komoly fegyverek vannak, hiszen az Alaptörvény elismeri a nemzetközi jogi kötelezettségeket, sőt az Alaptörvény alapján biztosítani kell a magyar jog és a nemzetközi jog összhangját. Ha ezt az AB nem biztosítja, akkor a nemzetközi bíróságok még mindig kényszeríthetik Magyarországot az összhang megteremtésére.[77]

5. Tájkép csata után: kié az utolsó szó?

A szupremáciáért vívott küzdelem tehát messze nem fejeződött be. Ugyanakkor, ha az AB szerepét és helyét szeretnénk meghatározni a magyar politikai rendszeren belül, akkor szintén kettős képet kapunk. Jól látható, hogy a bírói szupremácia elve és gyakorlata meglepően gyorsan és hatékonyan épült be a magyar politikai gondolkodásba és gyakorlatba. Ez ugyanakkor azzal járt, hogy érdemi vita nélkül vált a jogi konstitucionalizmus és a bírói szupremácia jegyeit viselő magyar demokrácia egy olyan demokráciává, amelynek a közbeszédben (demokráciaelméleti szempontból nézve) semmiféle alternatívája nem volt. A demokrácia fogalma egybeforrt az alkotmánybíráskodás fogalmával, az alkotmánybíráskodás intézményének megkérdőjelezését igen gyakran a demokrácia végével azonosították. A jogi konstitucionalizmus, a bírói szupremácia domináns eszméjét és gyakorlatát rengette meg a 2010-es kormányváltást követően a kétharmados kormánytöbbség, amely minden egyes cselekedetével azt fejezte ki, hogy a parlamenti szupremácia híve és következetes megvalósítója. A kétharmados kormánytöbbség érzékelhetően más demokráciafelfogást vallott magáénak, amelyben az AB-nek sokkal korlátozottabb szerep jut. Ezt a parlamenti szupremácián alapuló demokráciafelfogást közvetlenül a rendszerváltás után még sokszor szocialista örökségként írták le, amelynek természetesen volt alapja, hiszen a szocialista rendszer (gyakorlati következményekkel persze nem nagyon bíró) alkotmánya is az egységes és oszthatatlan parlamenti szuverenitás eszméjére épült. Igaz, a szocializmus gyakorlata ezen elv megvalósításától valójában fényévekre volt. Éppen ezért nehéz a 2010 után hatalomra került kormánypárt demokráciafelfogását a szocializmus örökségeként értékelni. Ha nemzetközi trendekben gondolkodunk, akkor sokkal inkább az egyes angolszász országokra (Egyesült Királyság, Új-Zéland) jellemző parlamenti szupremácia elvében kell keresnünk azon változások értelmezési keretét, amelyek a bírói szupremácia megtörésére irányultak 2010 után Magyarországon.

Az AB szupremáciájának megtörése persze lépésről lépésre történt, ráadásul a végeredmény sem a parlamenti szupremácia teljes megvalósulása. Ugyan nemzetközi összehasonlításban sem ismeretlenek azok a lépések, ahogy a kormányzat az

[77] Alaptörvény Q cikk (2) bekezdés.

AB működését megpróbálta befolyásolni és korlátozni,[78] ám ezen lépések intenzitására, folytonosságára és radikalitására kétségkívül nehéz nemzetközi példát felhozni. Általában véve is igaz, hogy a (sokak által egyébként bírált) nemzetközi tendenciákkal, elsősorban a bírói szupremácia eszméjének és gyakorlatának felemelkedésével ment szembe a kormányzati kétharmad. Ahogy fentebb is említettük, a kormányzó kétharmad demokráciaképe talán a politikai konstitucionalizmus, a többségi demokráciadimenzió és a parlamenti szupremácia eszméje és gyakorlata felől érthető meg leginkább – bizonyos korlátokkal.

Az egyik ilyen korlátot azok a nemzetközi trendek (a politika eljogiasodása; a bíróságok hatalmának növekedése) és kötelezettségek jelentették, amelyekről fentebb már szót ejtettünk. Ezen nemzetközi beágyazottság miatt a kétharmados kormánytöbbség *intézményi* szinten nem tudta teljes mértékben végrehajtani azt az átalakítást és fordulatot, amely leginkább illeszkedett volna sajátos demokráciaképéhez, a politikai konstitucionalizmus eszméjén alapuló parlamenti szupremáciához.[79] Bár az intézményi küzdelem megrengette hatalmát, jogi-intézményi megközelítésből nézve alapvetően megmaradt az AB mozgástere. Intézményi szinten tehát csak korlátozott módon valósult meg a politikai konstitucionalizmus és a parlamenti szupremácia elve, noha a bírói szupremácia sem maradt érintetlen.

Ennek fényében válik még érdekesebbé az intézményeket működtető aktorok, jelen esetben az alkotmánybírák mentalitásának a kérdése. Ugyanis az alkotmánybírák szerepfelfogása jelentheti a másik korlátot, ha a politikai konstitucionalizmus és a parlamenti szupremácia felől kívánjuk megérteni az AB-t érintő folyamatokat. A politikai konstitucionalizmus elve szerint ugyanis a parlament szupremáciájának kormányzati színektől függetlenül kell érvényesülnie. Egy olyan intézményi konstellációban azonban, ahol elviekben az Alkotmánybíróság a hatáskörszűkítést és a meghagyott kiskapukat is figyelembe véve *továbbra is* felülvizsgálhatja a parlament döntéseit – azaz intézményi szinten eleve nem valósul meg teljes valójában a parlamenti szupremácia –, felmerül az a kérdés, hogy a parlamenti szupremáciában hívő kormányzat által megválasztott alkotmánybírák miként viselkednek a bírói szupremácia intézményi megtestesítőjeként? A politikai mezőben mozgó alkotmánybírák *döntési mintázatai* jelenthetik a parlamenti szupremácia másik korlátját tehát, ám a bírák döntési szokásairól egyelőre csak nagyon korlátozott empirikus ismereteink vannak. Ebből kifolyólag a következő időszak alkotmánybíráskodásra vonatkozó legfontosabb kérdései a következők lesznek:

[78] Pócza Kálmán: „Adenauer és a Bundesverfassungsgericht konfliktusa I–II." *Kommentár* 2015 (megjelenés alatt).

[79] Hogy ez az intézményi átalakítás az AB törvénymegsemmisítő jogának a megszüntetésében vagy esetleg az alkotmánybíráskodás még radikálisabb átalakításában öltött volna testet, az nem teljesen egyértelmű.

- Mivel a magyar intézményi átalakulás csak részlegesen mozdította el a magyar politikai rendszert a politikai konstitucionalizmus és a parlamenti szupremácia irányába, így az egyik első kérdés az, hogy az újonnan megválasztott alkotmánybírák mennyiben vallják magukénak a politikai konstitucionalizmus és a parlamenti szupremácia elvét?
- Egyelőre tisztázatlan, hogy vajon az intézményi berendezkedés (jogi konstitucionalizmus; korlátozott bírói szupremácia) és az alkotmánybírák szerepfelfogása (politikai konstitucionalizmus; parlamenti szupremácia) között esetlegesen kialakuló feszültség vagy ellentmondás feloldható-e?
- Kérdés továbbá, hogy a megváltozott összetételű alkotmánybíróság mennyiben kívánja kihasználni a még rendelkezésre álló játékterét?
- Kérdés, hogy változik-e az alkotmánybírák döntési gyakorlata, mentalitása egy esetleges kormányváltás esetén, avagy következetesek maradnak a politikai konstitucionalizmus és a parlamenti szupremácia elveihez a bírák akkor is, ha a jelölőszervezetük ellenzékbe kerül a parlamentben?
- Kérdés, hogy mennyiben befolyásol*ta* korábban és mennyiben fogja befolyásolni a jelölőszervezet álláspontja a bírák döntését?

Mindezek a kérdések azonban csak empirikus kutatás révén lesznek megválaszolhatóak. Az AB 1990 és 2010 közötti gyakorlatára nézve ilyen kutatás egyelőre még nem áll rendelkezésre. A 2010 utáni időszakról kevésbé rendszerezett formában már vannak elemzések,[80] de az igazán érdekes kérdés valójában a korábbi gyakorlat és az újonnan megválasztott bírák döntéseinek összevetése lesz majd. Az eddig megjelent elemzésekből az olvasható ki, hogy az intézményi változások ellenére az AB komoly hatalmi potenciál maradhat, ha az alkotmánybírák döntései kitöltik azt a játékteret, amely rendelkezésükre áll.

A kérdés persze az, hogy mi van akkor, ha a roppant aktivista kezdeti időszak (1990–1998), illetve az alapjogvédelem viszonylag magas szintjén konszolidáló alkotmánybíráskodási gyakorlat időszakát követően (1999–2010) olyan bírák kerülnek bírói székbe, akik nem feltétlenül azonosulnak a jogi konstitucionalizmus és a bírói szupremácia alapelveivel? Mi történik akkor, ha az új bírák a politikai konstitucionalizmus, a többségi demokrácia és a parlamenti szuverenitás eszméje felé hajlanak – már ha nem kizárólag jelölőszervezetük épp aktuális pozíciójához igazodnak? A következő időszak ezen kérdésekre fogja megadni a választ.

[80] Halmai 2014; Bencze–Kovács 2014; Szente 2015.

8. FEJEZET

Nábelek Fruzsina – Török Gábor

AZ ÁLLAMFŐ

1. Közjog és politika

Az államfői hatalom erősségével foglalkozó úgynevezett „hatalmi index iskola" a magyar államfői intézményt általában a gyengébb, kevésbé erős csoportokba sorolja. Alan Siaroff összehasonlító munkájában hatalmi erősség szempontjából az utolsó kategóriába helyezi a magyar példát, amelyet mindössze a vétó lehetősége miatt tekint csak egy fokkal erősebbnek a hatalmi értelemben szinte nem is értelmezhető államfőknél.[1] Egy másik szerző, Timothy Frye az elnöki hatalom 27 lehetséges területének vizsgálata alapján a magyar államfőnek 7,25-ös értéket tulajdonít, ami a régióban közepes-gyenge értéknek számít: magasabb, mint a szlovák és cseh, de lényegesen alacsonyabb, mint a román, lengyel vagy horvát mutató.[2]

Ezek az összehasonlító munkák leginkább a közjogi szabályok és lehetőségek felméréséig juthatnak el, így nincs lehetőségük a politikai gyakorlat feltárására. Márpedig az államfői intézmény erősségének, hatalmi súlyának bemutatásakor sem feledkezhetünk meg arról, hogy a politika világában egy intézmény kapcsán két szempontot egyszerre kell vizsgálni: a szabályok adta lehetőségeket és a szereplők tevékenysége által kirajzolt gyakorlatot. Közjogi szempontból lehet alapja annak az állításnak, hogy a magyar államfő gyenge hatalommal rendelkezik, ugyanakkor ezt a szempontot össze kell vetni az államfői hivatalt betöltő politikusok szerepfelfogásával és cselekvési mintázatával. Az elnöki működés közjogi határai viszonylag könnyen felmérhetők, de a politikai határok sokkal képlékenyebbek és ezért lényegesen nehezebben kategorizálhatók vagy előrejelezhetők.

Az államfővel foglalkozó magyar szakirodalomban az első szempont, a közjogi érdeklődés dominál. A hazai alkotmányjogászok munkái értelemszerűen alapvetően a közjogi kérdéseket tárgyalják.[3] Határesetnek számítanak azok az írások, ame-

[1] Alan Siaroff: „Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction" *European Journal of Political Research* 2003/42. 287–312.

[2] Timothy Frye: „A politics of institutional choice: Post-communist presidencies" *Comparative Political Studies* 1997/30. 523–552.

[3] Ádám Antal: „A köztársasági elnök, Országgyűlés, Kormány viszonyáról" *Magyar Közigazgatás* 1991/11.; Csink Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2008); Csink Lóránt – Szabó István (szerk.): *A köztársasági elnök jogállása* (Budapest: Pázmány Press

lyekben a közjogi szempontok mellett már a politikatudományi érdeklődés is megjelenik.[4] Ugyanakkor nagyon kevés olyan munka akad, amely kifejezetten politikatudományi kérdésfeltevéssel rendelkezne.

Négy példát emelünk ki: Körösényi András egy tanulmányában a 2004-es kormányfőváltás kapcsán vizsgálta az államfő mozgásterét, lehetőségeit.[5] Ugyanezzel a kérdéssel foglalkozott – átfogó módon, a kormányalakítás minden aspektusára kiterjedően – Horváth Péter.[6] Szomszéd Orsolya az államfők politikai gyakorlatát mutatta be tanulmányában, hangsúlyozva az eltérő szerepfelfogásokból fakadó különbségeket.[7] Kumin Ferenc pedig az államfők politikai vétóiról szóló doktori értekezésében a közjogilag nem kényszerítő erejű politikai vétók meglepő eredményességének okait kutatta.[8]

Érdekes – és megítélésünk szerint sajnálatos – módon a magyar kutatókat nem vonzotta annak lehetősége, hogy az egyes államfők tevékenységét szisztematikus módon, politikai portré formájában dolgozzák fel. A rendszerváltás utáni köztársasági elnökökről így ilyen hazai munkák egyelőre nem születtek, a harmadik köztársaság első államfőjéről, Göncz Árpádról azonban egy dél-koreai szerző politikai életrajzot készített.[9]

2. Politikai küzdelmek

Az államfői intézmény az elmúlt huszonöt évben több alkalommal is fontos politikai viták tárgya volt, ugyanakkor a legjelentősebb, legkomolyabb téttel rendelkező konfliktusok a rendszerváltozás időszakában érintették. Abban teljes egyetértés

2013); Csink Lóránt: „Mire jó az ellensúly?" in Csink Lóránt – Szabó István (szerk.): *Az államfő jogállása I.* (Budapest: Pázmány Press 2013) 9–21.; Dezső Márta – Bragyova András: *A köztársasági elnök a parlamentáris rendszerekben* (Budapest: MTA 1989); Petrétei József: „A köztársasági elnök mint semleges hatalom" in *A köztársasági alkotmány 20 éve* (Pécs: PAMA 2009); Sári János: „A köztársasági elnök alkotmányjogi státusa" *Magyar Közigazgatás* 1990/7.; Bitskey Botond – Sonnevend Pál: „A köztársasági elnök közjogi tevékenysége, különös tekintettel a törvények előzetes normakontrolljának indítványozására 2000–2004" in Sándor Péter et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005*. (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2005) 448–463.

[4] Kovács Virág: *Köztársasági elnöki jogállás és hatalom Magyarországon* (Budapest: Rejtjel 2007); Kovács Virág: „A köztársasági elnök" in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009); Kovács Virág: „A köztársasági elnöki intézmény az Alaptörvényben" in Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. II. kötet.* (Budapest: Pázmány Press 2013); Szentpéteri Nagy Richard: „A parlamentáris kormányrendszer államfője" *Politikatudományi Szemle* 2005/3–4.

[5] Körösényi András: „Párturalom és államfői szerep. A 2004-es kormányváltás legitimitásáról" in Sándor Péter et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2005) 123–132.

[6] Horváth Péter: *Pártok és koalíciók. Kormányalakítás Magyarországon 1990-2014* (Budapest: Gondolat 2014)

[7] Szomszéd Orsolya: „Államfői jogkörök alkalmazása a gyakorlatban" *Politikatudományi Szemle* 2005/3–4.

[8] Kumin Ferenc: *Megfontolásra vissza. Doktori értekezés*. (Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem 2013).

[9] Dae Soon Kim: *Göncz Árpád – Politikai életrajz* (Budapest: Scolar 2012).

volt az új rendszert megrajzoló politikai felek között, hogy a kommunista diktatúra időszakában működő kollektív államfői testületet, az Elnöki Tanácsot a köztársasági elnök intézményére kell cserélni, ám az államfő alkotmányos és politikai súlyát, a hivatal betöltésének módját és idejét nagyon komoly politikai viták kísérték.[10]

A köztársasági elnök jogköreiről szóló és a választásának módja körüli konfliktus az MSZMP és az ellenzéki pártok közötti tárgyalások kezdetén összekapcsolódott a Nemzeti Kerekasztal (NKA) alkotmányozáshoz való jogának kérdésével. Az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) tagjai kezdetben amellett érveltek, hogy mivel az NKA szereplői nem rendelkeznek demokratikus felhatalmazással, az alkotmányozás feladatát az első szabadon választott parlamentre kell bízni, ennek megfelelően pedig a köztársasági elnök intézményéről sem dönthetnek. Az MSZMP ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy az átmeneti időszakban szükség van az államhatalom folytonosságát biztosító intézményre, ezért még a választások előtt dönteni kell a köztársasági elnök jogköreiről, illetve sort kell keríteni a – közvetlen módon történő – megválasztására.[11] A vitában egyértelműen a felek politikai érdekei tükröződtek: míg a népszerű köztársasági elnökjelölttel rendelkező MSZMP a kérdés választások előtti rendezésében és a közvetlen választásban volt érdekelt, addig a Pozsgay Imréhez hasonló ismertségű jelölttel nem rendelkező ellenzéki szereplők a parlamenti választások utánra tolták volna a döntést.

Az államfői intézmény tekintetében végül az EKA kompromisszumkésznek bizonyult: a tárgyalások során a köztársasági elnöki intézmény az 1946. évi I. törvény alapján történő felállításáról döntöttek. A választás módja és időpontja azonban továbbra is vitás kérdés maradt. A tárgyalások során az EKA ragaszkodott a parlamentáris kormányformához és a gyenge államfői hatalomhoz illeszkedő közvetett választáshoz, míg az MSZMP az első alkalommal közvetlen, még a parlamenti választások előtti választást javasolt. 1989 augusztusára a kérdésben az EKA megosztottá vált: a főbb szereplők közül az MDF hajlandó lett volna elfogadni az egyszeri közvetlen, a tavaszi parlamenti voksolást megelőző választást, míg az SZDSZ és a Fidesz továbbra is elutasította ezt a megoldást. A vita eredményeként az utóbbi két párt szeptemberben nem írta alá a kerekasztal-tárgyalásokat lezáró megállapodást, ezzel egy időben pedig aláírásgyűjtést kezdeményezett a nyitva maradt kérdés népszavazással történő rendezéséről. Az úgynevezett „négyigenes" népszavazás során a köztársasági elnök választásának időpontjára vonatkozó kérdésben minimális többséggel győzött a kezdeményezők álláspontja, így a köztársasági elnök megválasztására a parlamenti választások után kerülhetett csak sor. A kérdést véglegesen az 1990 tavaszán megkötött MDF–SZDSZ-paktum zárta le, amely alap-

[10] Tordai Csaba: „A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására" *Politikatudományi Szemle*, 1998/4.

[11] Bozóki András: „A kerekasztal-tárgyalások és a rendszerváltás" in Bozóki András et al. (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Alkotmányos forradalom – 7. kötet, Tanulmányok* (Budapest: Új Mandátum 2000) 21–53.

ján – az 1946-os szabályozást követve – augusztusban a parlament Göncz Árpádot választotta köztársasági elnöknek.

A legnagyobb ellenzéki párt jelöltjének megválasztása egyben azt is jelentette, hogy az első kormányzati ciklusban politikai társbérlet alakult ki. Ez a tény, valamint Göncz politikai szerepfelfogása és az intézménnyel kapcsolatos kezdeti bizonytalanság a köztársasági elnök és a kormányfő alkotmányértelmezési vitájához és az államfőnek a kormány ellensúlyaként való megjelenéséhez vezetett. Az alkotmányértelmezési vitát végül az alkotmánybíróság alkotmányértelmezései döntötték el: ezek a határozatok – az államfő elképzelésével szemben – komolyan szűkítették az elnök mozgásterét, és egyben tisztázták a hatásköri kérdéseket. A későbbi példák azt mutatták, hogy a társbérlet nem eredményezi automatikusan az államfő és a kormányfő közötti konfliktust, az első ciklus után nem voltak jellemzőek az Antall–Göncz ellentéthez hasonló éles viták.

A köztársasági elnök választásának módjáról és az államfő jogköreiről a továbbiakban sem alakult ki teljes konszenzus a politikai szereplők között. A pártok egy része instrumentális alapon állt a kérdéshez, így időnként előkerült a közvetlen elnökválasztás igénye. 1990 nyarán az MSZP támogatta azt a népszavazási kezdeményezést, amely az államfő közvetlen választására irányult, ám a voksolás a rendkívül alacsony részvétel miatt érvénytelennek bizonyult. Később más politikai szereplők is felvetették a közvetlen választás lehetőségét, de a közjogi változás valódi esélye nélkül.

Az államfői intézmény átalakítása a 2010-ben kezdődő alkotmányozási folyamatban nem vált központi témává. Az új alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló országgyűlési határozat[12] a 2006-os eseményekre[13] reflektálva a politikai válságok feloldásában adott volna nagyobb szerepet az államfőnek, azzal hogy lehetővé tette volna számára a parlament feloszlatását „súlyos bizalomvesztés okából előállott alkotmányossági-politikai válság" esetén. Az előzetes koncepció azonban a későbbiekben veszített a jelentőségéből,[14] és a feloszlatási jog ilyen jellegű átalakítása végül nem szerepelt a parlament elé került alkotmányjavaslatban, összességében pedig lényegi, jogköröket érintő változások nem érintették az államfői intézményt.

[12] 9/2011. (III. 9.) OGY határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.

[13] 2006-ban az őszödi beszéd nyilvánosságára kerülése után több politikai szereplő a parlament feloszlatására kérte Sólyom Lászlót. Az elnök az önkormányzati választás estéjén elmondott beszédében így fogalmazott: „Ezekben a napokban özönlenek hozzám a levelek, petíciók, kérelmek, hogy tegyek valamit. Már első nyilatkozatomban tisztáztam, hogy a köztársasági elnöknek a jelen helyzetben nincsenek közjogi beavatkozási lehetőségei." Lásd Sólyom László: *Egy elnökség lenyomata. Válogatott beszédek és interjúk* (Budapest: Századvég 2010) 290.

[14] Kovács Virág (2013) 271.

3. Alkotmányos jogkörök

Az államfő alkotmányos jogköreinek bemutatására számos megoldás ismert. A közjogászok általában az alkotmány egyes pontjait azok sorrendjében ismertetik vagy alapvetően valamilyen jogi logika mentén csoportosítják az egyes jogköröket. Politikatudományi szempontból megítélésünk szerint érdemesebb más eljárást keresni, és elsősorban hatalmi szempontból vizsgálni ezeket a lehetőségeket. A közép-európai államfők hatásköreit bemutató egyik munka például – a közjogi és politikai szempontokat vegyítve – egyrészt szimbolikus, ceremoniális és eljárási, másrészt jelölési-kinevezési, végül politikai hatásköröket ír le.[15] További megoldást jelenthet, ha a politikai gyakorlat szempontjait is bevonjuk a vizsgálatba, azaz azt is megnézzük, hogy az egyes hatáskörök a gyakorlatban mennyire jelentősek, illetve egyáltalán mennyire alkalmazzák azokat.

A magyar köztársasági elnök alkotmányos jogkörei kapcsán gyakran elhangzó megállapítás, hogy a magyar modell – hasonlóan a parlamentáris kormányformával rendelkező országokhoz – „gyenge" jogköröket ad az államfőnek. Nemzetközi összehasonlításban és összességében helytállónak látszik ez az értékelés, ugyanakkor legalább ennyire fontos azt is látnunk, hogy nem minden területen azonos a „gyengeség". Vannak olyan jogkörök, ahol a magyar államfő a parlamentáris rendszerekhez képest többletjogosítványokkal rendelkezik (leginkább ilyennek tekinthető a törvénykezdeményezési jog), és akadnak olyanok is, ahol a parlamentáris rendszerekben megszokott lehetőségekkel sem rendelkezik (különösen ilyen az általános parlamentfeloszlatási jog hiánya).

A szimbolikus és ceremoniális jogkörök kapcsán fontos az alkotmány azon kijelentésére utalni, amely szerint a köztársasági elnök „kifejezi a nemzet egységét". Az államfő az ország első közjogi méltósága, képviseli a magyar államot ünnepségeken és a nemzetközi kapcsolatokban. Az államfő más parlamentáris rendszerekhez hasonlóan semleges hatalomnak tekinthető, az alkotmánybíróság egy 1991-es megfogalmazásában – ez unikális megfogalmazás még parlamentáris rendszerekben is – „kívül áll a végrehajtó hatalmon" és „nem visel politikai felelősséget az Országgyűléssel szemben".[16] Éppen ezért szigorú összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak rá, a köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi, gazdasági és politikai tisztséggel vagy megbízatással.

Politikai súlyát tekintve alapvetően ugyanebbe a csoportba tartoznak az államfő azon aktusai is, amelyek miniszteri ellenjegyzéssel gyakorolhatók, és amelyek lényegében olyan döntéseket jelentenek, amelyek a kormány diszkrecionális hatáskörébe tartoznak, de szimbolikus államfői aktus révén válnak befejezetté. Az ide tartozó jogok gyakorlásával a köztársasági elnök látszólag végrehajtó jellegű funk-

[15] McGregor James *The Presidency in East Central Europe*, RFE/RL Research Report 3, 1994/2. 23–31.
[16] 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

ciókat gyakorol, az ellenjegyzés azonban kifejezi, hogy a politikai felelősséget ezen döntésekért a kormány vállalja. A miniszteri ellenjegyzéssel gyakorolható jogok közé tartoznak a kormány és más testületek jogkörébe tartozó személyi döntések megerősítése, így a Magyar Nemzeti Bank elnökének és alelnökeinek kinevezése, az egyetemi tanárok kinevezése, az egyetemi rektorok megbízása, a tábornokok kinevezése és előléptetése, illetve a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia elnökére vonatkozó döntések megerősítése. Hasonló módon a köztársasági elnök aláírása szükséges a kitüntetések és díjak adományozásához, illetve a parlament által ratifikált nemzetközi szerződések hatálybalépéséhez.

A miniszteri ellenjegyzéssel gyakorolható államfői jogok kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az Alaptörvény az Alkotmánybíróság korábbi döntései alapján rögzíti, hogy a köztársasági elnöknek milyen esetekben van joga megtagadni a kinevezéseket és kitüntetéseket. A kinevezés megtagadásának kérdése az Antall József és Göncz Árpád közti hatásköri vitában merült fel: miután Göncz több döntés megerősítését megtagadta, a kormányfő alkotmányértelmezésért fordult az alkotmánybírósághoz. A testület határozata értelmében a köztársasági elnök a kinevezések kapcsán csak a személyre tett javaslatot vizsgálhatja felül, és csak abban az esetben, ha alapos okkal arra lehet következtetni, hogy a kinevezés az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné. Mindez a politika nyelvére lefordítva azt jelenti, hogy az államfőnek nincs lehetősége a kinevezés és a felmentés megtagadására, a köztársasági elnök ezekben az ügyekben nem élhet vétóval. Eltér ettől a kitüntetések kérdése: a kitüntetések megtagadásának ügyében 2007-ben Sólyom László kért alkotmányértelmezést. Az alkotmánybíróság állásfoglalása[17] alapján a köztársasági elnöknek – megfelelő indoklással – joga van elutasítani a kitüntetés adományozására tett javaslatot, ha az az alkotmány értékrendjét sértené.

A szimbolikus-ceremoniális és az érdemi-valódi jogkörök között érdekes átmenetet képeznek azok a hatáskörök, amelyek rendkívüli esetekben gyakorolhatók. Ezekkel a köztársasági elnök akkor élhet, amikor más alkotmányos szervek akadályoztatva vannak. Az Alaptörvény az ilyen rendkívüli helyzeteket külön fejezetben szabályozza, melynek alapján a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a Honvédelmi Tanács felállítására (melynek ő az elnöke), valamint a szükségállapot kihirdetésére, ha ebben a parlament akadályoztatva van, azaz valamilyen elháríthatatlan akadály miatt nem ülésezik. Ugyanakkor a köztársasági elnök ezeket a jogköröket nem egyedül gyakorolja, az akadályoztatás tényét, a hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot kinyilvánításának indokoltságát a parlament elnöke, az alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg. A köztársasági elnök emellett a fegyveres erők főparancsnoka, szükségállapot idején dönthet a Magyar Honvédség felhasználásáról. Békeidőben azonban az

[17] 47/2007. (VII. 3.) AB határozat.

alkotmánybíróság 1991-es határozata[18] alapján csak szimbolikus hatáskörökkel rendelkezik, egyéb irányító aktusai miniszteri ellenjegyzésre szorulnak.

Az érdemi („politikai") jogkörök kapcsán elsőként arról szólunk, amelyre a nemzetközi szakirodalomban is a legnagyobb figyelem irányul: az államfőnek a kormányalakításkor játszott szerepe. Az államfő kormányalakításban játszott politikai szerepének három ideáltípusa alapján a magyar megoldás egyértelműen a leggyengébb, az úgynevezett passzív típusba tartozik.[19] A köztársasági elnök Magyarországon más parlamentáris rendszerektől eltérően csak javaslatot tesz a miniszterelnök személyére, nem pedig felkéri vagy kinevezi a kormányfőjelöltet. A megválasztás, a megbízás, a mandátum megadása egyértelműen a parlament feladata. A javaslattételi jogot ráadásul tovább szűkíti a politikai helyzet: a pártok a kormányalakítás folyamatában általában rendelkeznek kormányfőjelölttel,[20] így fő szabályként valódi mérlegelési joga nincs a köztársasági elnöknek.[21] Ennek ellenére a magyar politikatörténet ismer olyan példákat, amikor az államfők ennél komolyabb ambícióval vettek részt a kormányalakítás folyamatában. 1993-ban Göncz Árpád, de még 2004-ben Mádl Ferenc is tett olyan nyilatkozatokat, amelyek „jelentős szerepre" utaltak.[22] Ugyanakkor a politikai gyakorlat végül minden esetben azt igazolta, hogy a köztársasági elnökök alkalmazkodtak a politikai kontextushoz, és nem próbálták meg bővíteni a mozgásterüket.

Érdemes megjegyezni, hogy a kormánytöbbséggel rendelkező politikai erők kezében komoly politikai és közjogi lehetőségek vannak egy ettől eltérő módon viselkedő államfővel szemben. Nem csupán politikai cselekvésekkel és beszéddel lennének képesek befolyásolni az államfő választását, de közjogi válaszlépéseket is kilátásba helyezhetnek. Ha az államfő nem a parlamenti többség jelöltjét javasolná a parlamentnek, mondjuk arra számítva, hogy a jelölt elutasítását követően majd feloszlathatja a törvényhozást és új választásokat írhat ki, a parlamentben többségben lévő pártok megtehetik, hogy – a cselre csellel válaszolva – megválasztják az államfő jelöltjét, majd azonnal konstruktív bizalmatlansági indítványt nyújtanak be ellene, megnevezve és megválasztva azt a jelöltet, aki mögött eredetileg is felsorakoztak. Az államfő egy ilyen kalanddal tehát csak azt érhetné el, hogy magát és a pünkösdi királyságot betöltő jelöltjét lejárassa.

[18] 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

[19] Horváth 85.

[20] Körösényi (2005) 123–132.

[21] Az alkotmány nem rendelkezik arról, hogy a köztársasági elnök a parlamenti többség kormányfőjelöltjét lenne köteles javasolni. Ugyanakkor a „demokratikus működés" fenntartásának funkciójából feltételezhető, hogy a köztársasági elnök – egy többséggel rendelkező jelölttel szemben – akár még alkotmányos szempontból sem tehet javaslatot olyan jelöltre, akinek nincs esélye a parlamenti többség megszerzésére. Lásd: Bitskey Botond – Tordai Csaba: „A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök. Válasz Zlinszky János: Jogállamból- elégséges című cikkére" *Magyar Jog* 2005/4. 218–220.

[22] Lásd Horváth 198–199.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy az államfő a kormányalakításban nem játszik érdemi szerepet – legalábbis abban az esetben nem, amikor a parlamenti többséggel rendelkező pártoknak egyértelműen adott a jelöltjük a miniszterelnöki pozícióra. Magyarországon ilyen eset még nem fordult elő az elmúlt 25 évben, ugyanakkor elméletileg előállhat olyan helyzet is, amikor ez a feltétel nem adott. Elképzelhető, hogy a parlamenti többség nem tud megállapodni egy közösen támogatott jelöltben, több rivális verseng a jelöltségért, vagy akár az is, hogy egyáltalán nincs világos parlamenti többség. Ebben a helyzetben a magyar köztársasági elnök amúgy passzív, végrehajtó szerepe felértékelődne, hiszen neki kellene olyan jelöltet találnia, aki képes lehet a parlamenti többség megszerzésére. Miután az alkotmány nem írja elő, hogy a legtöbb mandátumot szerzett párt jelöltjét kell megneveznie, akár olyan szituáció sem kizárt, amikor két – abszolút parlamenti többséggel nem rendelkező – politikai tábor közül az államfő döntheti el, hogy elsőként melyik oldal jelöltje kísérletezhet a kormány megalakításával. A többségi irányba mutató magyar választási rendszer mellett ez jelenleg inkább csak elméleti lehetőség, de nem zárható ki, hogy valamilyen rendkívüli, szokatlan helyzet miatt egy kormányalakítás kapcsán a köztársasági elnök a „hagyományosnál" jelentősebb szerephez jusson.

A parlamentáris kormányforma általában együtt jár azzal, hogy a végrehajtó hatalom valamelyik szereplője rendelkezik a parlament feloszlatásának lehetőségével. A magyar közjog az államfőnek erre is csak korlátozottan ad lehetőséget. 1989 után az alkotmány két ilyen lehetőséget ismert: egyrészt a köztársasági elnöknek joga volt feloszlatni a törvényhozást és új választást kiírni abban az esetben, ha a kormányalakításkor a miniszterelnök személyére tett első javaslattól számított 40 napon belül a parlament nem választja meg a kormányfőt. Másrészt az államfő egy másik, gyakorlatban nehezen elképzelhető helyzetben is élhetett a feloszlatási joggal: akkor, ha a parlament egy éven belül négy alkalommal megvonta a bizalmat a kormánytól. Ez utóbbi lehetőség az Alaptörvénybe már nem került bele, az új szabályozás szerint a köztársasági elnök – a miniszterelnök-jelölt meg nem választásán kívül – akkor oszlathatja fel a parlamentet, ha a parlament az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.[23]

Az elmúlt két és fél évtizedben egyetlen olyan esetre sem volt példa, amikor akár a lehetősége is felmerült volna annak, hogy az államfő megfontolhatja a parlament feloszlatását. Bár voltak olyan politikai konfliktusok, amikor a nyilvánosságban számosan kérték vagy követelték a köztársasági elnöktől ezt – a legismertebb eset a 2006-os politikai válság időszaka –, az általános feloszlatási joggal nem rendelkező államfő azonban értelemszerűen nem vehette fontolóra ennek lehető-

[23] Az Alaptörvény elfogadásának előkészítő fázisában felmerült olyan koncepció, mely szerint a bizalmatlansági indítványokhoz kötődő feloszlatási joga megmarad az államfőnek, mi több, a szükséges elvesztett bizalmatlansági indítványok számát négyről háromra csökkentették volna. Emellett eltörölték volna a konstruktív bizalmatlansági indítványt is, amellyel összességében a köztársasági elnök mozgásterét és hatalmát is növelték volna.

ségét. Az alkotmányból kikerült „bizalmatlansági sorozat" egy teljesen életszerűtlen, nehezen elképzelhető helyzetre próbált megoldást találni: ilyen példátlan parlamenti válság közelébe sem jutott soha eddig az ország. A miniszterelnök-jelöltek mindegyike[24] elsőre megkapta a többséget, így a „40 napos szabály" alkalmazására sem kerülhetett sor. A 2012-től hatályos „költségvetési késlekedés" esete korábban soha nem volt jellemző: 1990 óta minden évben időben fogadta el a következő évi költségvetést a magyar parlament. A Költségvetési Tanácsnak a költségvetési folyamatban megadott vétójog – amely szintén a 2010–2011-es alkotmányozás eredménye – elméletileg nehezítheti az elfogadást, illetve előállíthat olyan helyzetet, amikor a parlament nem képes időben dönteni, ugyanakkor valószínűbbnek látszik, hogy a „költségvetési késlekedés" esetére bevezetett szabály leginkább a kisebbségi kormányok számára jelenthet veszélyt. A kisebbségi kormányok bukása egy ilyen helyzetben nagy valószínűséggel azonban már az államfői feloszlatás előtt is bekövetkezne: ha nem tudna költségvetést elfogadtatni, akkor feltehetően a kormányképtelenséget maga is kénytelen lenne belátni.

A szimbolikus-ceremoniális, a rendkívüli esetekben működő, illetve a kormányalakításhoz és a parlament feloszlatásához kapcsolódó jogkörök után nézzük meg, hogy melyek azok az államfői hatáskörök, amelyekben a legnagyobb mozgástérrel és önállósággal rendelkezik a köztársasági elnök. Ezek döntően a parlamenti működéssel függnek össze: a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat a parlamenti üléseken, országos népszavazást kezdeményezhet, amelynek elrendeléséről a parlament dönthet („fakultatív" népszavazás), illetve – a parlamentáris rendszerekre általában nem jellemző módon – törvényjavaslatot nyújthat be. A parlamenti beszédjoggal viszonylag ritkán élnek a magyar államfők, ugyanakkor ezek a beszédek – részben éppen a ritkaságuk okán – komoly médiafigyelmet kapnak. Államfői népszavazási kezdeményezésre az elmúlt 25 évben nem akadt példa, és törvényjavaslattal is csak az első köztársasági elnök jelentkezett, minimális alkalommal. Észre kell azonban vennünk, hogy ezek olyan jogkörök, lehetőségek, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy egy eltérő szerepfelfogású elnök a korábbiakhoz képest teljesen más képet mutasson az államfő politikai szerepéről. A parlamentben rendszeresen felszólaló, politikai vitákban is részt vevő elnök, aki rendszeresen kezdeményezéssel él a parlament felé, majd esetleg leszavazott javaslatait népszavazásra is bocsátaná, az eddig megismertekhez képest radikálisan új modellt jelentene. Miután ezek a jogkörök nem reaktívak és nem is alkalomhoz kötöttek, joggal mondhatjuk, hogy valójában sajátos „félprezidenciális kiskapuk",[25] amelyek megteremthetik a közjogi alapját egy aktívabb, erőteljesebb államfői politikai szerepnek.

[24] 1990 és 2014 között a parlament kilenc alkalommal választott miniszterelnököt. Ebből nyolc alkalommal az államfő jelölt, egy esetben (2009. április 14-én) konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történt a kormányfőcsere. Az összes szavazás eredményes volt.

[25] Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2007) 177.

Az államfő vétójoga reaktív jogkörnek számít, ugyanakkor a magyar köztársasági elnökök működésének, szerepfelfogásának talán a legjobb mutatóját jelenti. A vétó klasszikus államfői hatáskör, az Európai Unióban csupán öt olyan választott államfői intézmény található, amely nem rendelkezik a törvények visszaküldésének lehetőségével.[26] A magyar elnök a parlament által elfogadott törvény kapcsán élhet alkotmányossági vétóval, azaz a törvényt felülvizsgálatra (előzetes normakontrollra) küldheti az alkotmánybírósághoz, vagy politikai vétóval, azaz visszaküldheti a parlamentnek. Ha kifogásait az alkotmánybíróság, illetve a parlament nem fogadja el, az államfőnek alá kell írnia a törvényt.[27]

A két vétó közül az alkotmányossági tűnik nehezebben alkalmazhatónak, ez ugyanis determinisztikus korlátok közé szorítja az alkalmazót, hiszen ennek gyakorlásához feltétel, hogy a kihirdetésre megküldött törvényben alkotmányellenes rendelkezést találjon a vétó mellett döntő köztársasági elnök, és ezt meggyőzően be is tudja mutatni.[28] Ezzel szemben a politikai vétó szabadabban alkalmazható, az államfő itt csak indoklásra – észrevételeinek közlésére – kötelezett. Mindkét eszköz komoly korlátja lehet a törvényhozásnak, ugyanakkor jelentősen különböznek a fentebb tárgyalt „félprezidenciális" jellegű jogköröktől: az államfő a vétóval megakadályozhat ugyan valamit, de nem jelenik meg saját javaslattal, kezdeményezéssel.

Szintén lényeges, politikailag is releváns a köztársasági elnök jelölési joga. A már tárgyalt miniszterelnök-jelölés mellett a köztársasági elnöknek javaslattételi joga van a Kúria elnökének, az Országos Bírósági Hivatal elnökének, a legfőbb ügyésznek és az alapvető jogok biztosának személyére. Ugyanakkor ezekben a jelölésekben is érvényesül az, amit a kormányalakítás kapcsán már elmondtunk: a sikeres jelöléshez a parlament támogatása szükséges. Nem véletlen, hogy a magyar államfők többsége – ha nem is olyan automatikus módon, mint a kormányfőjelölésnél – a jelölési folyamatban általában együttműködött a parlamenti többséggel. Olyan időszakokban pedig, amikor nem állt a kormánytöbbség rendelkezésére a kétharmados többség, akkor az államfők a kormány és az ellenzék politikai alkuját is figyelembe vették a jelölésnél. Több-kevesebb mozgásteret azért a legtöbb elnök igyekezett a jelölésben is érvényesíteni: elvi megfontolásokkal vagy több személy közötti választással. Arra viszont eddig mindössze egyetlen elnöki ciklusban akadt példa, hogy az államfő teljesen autonóm módon, a parlamenti többség véleményének előzetes meghallgatása nélkül jelöljön. Nem véletlenül ebben az időszakban került sor a legtöbb sikertelen választásra:[29] Sólyom László jelölései közül összesen 13 vezetett eredménytelen szavazáshoz (lásd 1. táblázat).

[26] Kumin 10.

[27] A korábbi szabályozáshoz képest fontos változás, hogy az új alkotmány szerint 15 nap helyett a köztársasági elnöknek 5 napon belül kell döntenie a törvény aláírásáról, illetve az alkotmányossági vagy politikai vétó alkalmazásáról, azaz a mérlegelésre szánt idő jelentősen csökkent.

[28] Kumin 23.

[29] Korábban mindössze három olyan eset történt, amikor az államfő jelöltje nem kapta meg a szük-

1. TÁBLÁZAT. **AZ ÁLLAMFŐK EREDMÉNYES ÉS EREDMÉNYTELEN JELÖLÉSEI (1990–2014)**

Választás	Miniszterelnök	Legfelsőbb Bíróság, Kúria elnöke	Országos Bírósági Hivatal elnöke	Legfőbb ügyész	Országgyűlési biztosok és helyetteseik	Összesen
Eredményes	8	5	1	5	15	34
Eredménytelen (ebből Sólyom László időszakában)	0	5 (4)	0	1 (1)	12 (8)	18 (13)
Összesen	8	10	1	6	27	52

FORRÁS: www.parlament.hu.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a magyar köztársasági elnök a félelnöki rendszereknél természetesen lényegesen gyengébb, de a kizárólag szimbolikusnak tekinthető hatalomnál kétségtelenül erősebb jogkörökkel rendelkezik. Míg a parlamentáris rendszerekre hagyományosan jellemző jogkörök kapcsán a magyar államfő kifejezetten gyengének tekinthető, így például nem rendelkezik a kormányfő kinevezésének jogával, és a parlamentfeloszlatás jogát is csak igen szélsőségesritka esetekben gyakorolhatja, addig a diszkrecionális hatáskörei aktív politikai szerepvállalást is lehetővé tennének. Az, hogy az 1990 utáni magyar államfők tartózkodóak voltak ezen lehetőségekkel kapcsolatban, fontos mintát jelent ugyan, de ebből nem következik automatikusan, hogy a későbbiek során más szerepfelfogással rendelkező szereplők ne éljenek aktívabban ezekkel a jogkörökkel.

4. Elnökválasztások

Bár 1989–1990-ben komoly viták kísérték az államfő megválasztásának módját, és később is akadtak kísérletek a közvetlen elnökválasztás bevezetésére, a köztársasági elnököt 1990 óta a parlament választja. Az elnökválasztás módjáról szóló vitákban felmerülő érvek szerint a közvetlen választás a köztársasági elnök legitimitását és politikai súlyát is növelné. A köztársasági elnök közvetlenül történő választása azonban nem függ össze az államfő jogköreinek erősségével, így a parlamentáris rendszerek esetében egyaránt találhatunk példát mindössze szimbolikus hatalommal rendelkező közvetlenül választott államfőre (például Ausztriában), és a szimbolikusnál erősebb jogkörökkel rendelkező közvetetten választott elnökre is (pél-

séges többséget. 1993-ban az ombudsmani pozícióra jelöltek, 1996-ban a Legfelsőbb Bíróság elnöki posztjára javasolt személy, 2011-ben pedig két adatvédelmi ombudsman esetében nem lett meg a kétharmados többség. A három eset azonban valójában inkább csak kettő: 1996-ban az egy hét múlva megismételt parlamenti szavazás már eredményesnek bizonyult ugyanazon személy esetében.

dául Olaszországban). A közvetlen elnökválasztás ugyanakkor kétségtelenül nagyobb politikai súlyt és önállóságot adhatna a köztársasági elnöknek, hiszen a parlamenthez hasonlóan közvetlen felhatalmazást kapna a választóktól, politikai felelősséggel ruházná fel, és az államfő – újraválaszthatóság esetén – közvetlenül is elszámoltathatóvá válna. A korábbi viták ellenére a 2010–2011-es alkotmányozási folyamatban a jogkörökhöz hasonlóan az elnökválasztás kérdése sem vált vita tárgyává, így komoly javaslatként a közvetlen választás bevezetése sem merült fel.

A köztársasági elnököt az 1946. évi I. törvény szabályozását követve a parlament választja öt évre, az elnök legfeljebb egyszer újraválasztható. Az Alaptörvény két változást hozott a választás folyamatában. Egyrészt változtak a jelölés szabályai: a jelöléshez korábban 50 parlamenti képviselő, jelenleg pedig a képviselők egyötödének az írásbeli ajánlása szükséges. Emellett a választás a korábbi három forduló helyett 2012-től két fordulóból áll. A választás folyamatában nem változott, hogy az első fordulóban a parlamenti képviselők kétharmadának támogatása szükséges az eredményességhez. A korábbi szabályozás szerint a sikertelen első forduló után egy újabb kétharmados forduló következett, amelyet újabb jelölés előzött meg, azaz elméletben olyan jelöltek is versenybe szállhattak volna, akiket az első fordulóban nem jelöltek. Az új szabályozásból ez a megoldás kikerült, az első eredménytelen fordulót rögtön egy olyan szavazás követi, ahol az első fordulóban a két legtöbb szavazatot kapott jelölt indul, és az eredményességhez már relatív többség is elég, így a kormánytöbbség számolhat azzal, hogy legkésőbb a második fordulóban a jelöltjét megválasztják.[30] Újabb jelölésre akkor kerül sor, ha a második szavazás is eredménytelen, ekkor a választási eljárást újra kell kezdeni.

Az első két köztársasági elnök választása már az első fordulóban eldőlt, Göncz Árpádot 1990-ben az MDF–SZDSZ-paktum eredményeként egyetlen induló jelöltként, 1995-ben pedig az ellenzéki pártok által támogatott Mádl Ferenc ellenében a kétharmados kormánytöbbség szavazataival választották meg (lásd 2. táblázat). 2000-ben csak a jobboldali kormánykoalíció állított jelöltet, Mádl Ferenc azonban kétharmados támogatás hiányában csupán a harmadik fordulóban nyerte el a tisztséget.

[30] A 2005-ös választás kapcsán kérdésként merült fel, hogy hogyan kell értelmezni a harmadik forduló eredményességére vonatkozó a „szavazatok többségét elnyerte" meghatározást: az összes leadott szavazat többségeként vagy az érvényes szavazatok többségeként, azaz előfordulhat-e, hogy az esetleges érvénytelen szavazatok miatt eredménytelen lesz a voksolás. A vitában többen – köztük Sólyom László is – amellett érveltek, hogy az 1946-os szabályozás lényege, hogy a harmadik fordulóban mindenképpen legyen eredmény, ezért csak az érvényes szavazatokat kell figyelembe venni. Az Alaptörvény szintén ezt az érvelést követi, így rögzíti, hogy a második fordulót az a jelölt nyeri, aki „a legtöbb érvényes szavazatot kapta", függetlenül a szavazásban részt vevők számától.

2. TÁBLÁZAT. **AZ ÁLLAMFŐVÁLASZTÁSOK (1990–2012)**

	Forduló	Jelölt	Igen szavazatok száma	Érvénytelen	Összes leadott szavazat	Igen szavazatok száma százalékban	Igen szavazatok száma az összes parlamenti képviselő százalékában
1990	I.	Göncz Árpád	295	2	310	95,2	76,4
1995	I.	Göncz Árpád	259	14	335	77,3	67,1
		Mádl Ferenc	62			18,5	16,1
2000	I.	Mádl Ferenc	251	7	363	69,2	65,0
	II.	Mádl Ferenc	238	14	355	67,1	61,7
	III.	Mádl Ferenc	243	12	351	69,2	62,0
2005	I.	Sólyom László	13	3	199	6,5	3,4
		Szili Katalin	183			92,0	47,4
	II.	Sólyom László	185	2	365	50,7	47,9
		Szili Katalin	178			48,8	46,1
	III.	Sólyom László	185	1	368	50,3	47,9
		Szili Katalin	182			49,5	47,2
2010	I.	Schmitt Pál	263	44	322	81,7	68,1
		Balogh András	59			18,3	15,3
2012	I.	Áder János	262	3	305	85,9	67,9

FORRÁS: www.parlament.hu.

2005-ben szintén három fordulóra került sor, a kormánypárti MSZP és az SZDSZ közti koalíciós viták miatt azonban nem a kormánypártok jelöltjét, Szili Katalint, hanem az ellenzék által támogatott Sólyom Lászlót választották meg. A választás során az első fordulóban a Fidesz képviselői távol maradtak a szavazástól, így bár Szili a szavazatok jelentős többségét megszerezte, a forduló eredménytelen volt. Az SZDSZ-es képviselők egy része feltehetően már az első fordulóban sem támogatta Szilit, a szocialisták mégsem állítottak új jelöltet, így a második fordulóban – feltételezhetően az ellenzék egységes fellépésének és a kiszavazásoknak köszönhetően – már Sólyom került előnybe, a harmadik fordulóban pedig három szavazat különbséggel megnyerte a választást.

2010-ben a választás hasonlóan zajlott, mint 1995-ben, a kormánypárt jelöltjét, Schmitt Pált már az első fordulóban megválasztották az MSZP jelöltjével, Balogh Andrással szemben. Schmitt Pál azonban 2012-ben az úgynevezett plágiumbotrány következtében lemondásra kényszerült, így a rendszerváltás óta először a köztársasági elnök nem töltötte ki az ötéves mandátumát. Ennek megfelelően új választásra került sor, melynek során a parlament – ellenjelölt nélkül, az első fordulóban – Áder Jánost választotta köztársasági elnöknek.[31]

[31] A köztársasági elnök lemondása a megbízatás megszűnésének egyik rendkívüli esete, az Alaptörvény azonban – a korábbi alkotmánnyal szemben – nem szabályozza részletesen ennek körülményeit.

5. Szerepfelfogások

A hatáskörök és a választás módja mellett a köztársasági elnök politikai súlyát jelentősen befolyásolja még két – egymással összefüggő – tényező: az államfő előélete és a politikai szerepfelfogása. A politikus szerepfelfogását jelentős mértékben meghatározza, hogy honnan érkezett, milyen politikai és politikán kívüli előélete volt. A szerepfelfogásokat általában a politikai aktivitás (lásd 3. táblázat) különböző területei alapján értelmezhetjük: az államfő esetében azoknak az alkotmányos lehetőségeknek a vizsgálata lehet mérvadó, amelyekről fentebb már részletesen beszámoltunk. Az alkotmányos jogkörök mellett külön kell szólnunk az elnökök „beszédjogáról": azaz arról, hogy az államfők politikai nyilatkozatokat tehetnek, interjúkat adhatnak, különböző rendezvényeken szónokolhatnak.[32] A magyar államfők gyakorlata ezen a téren inkább a keveset szereplő, ritkán megszólaló politikus karakterét rajzolja ki, ugyanakkor érdemi különbségek fedezhetők fel ezen a téren is.

A parlamentáris rendszerekben – szemben az elnöki és félelnöki rendszerekkel – a politikai és alkotmányos hatalmi súlypont a kormány és kormányfő körül alakul ki, az elnök jogkörei pedig korlátozottak. A köztársasági elnök politikai súlyát tovább csökkenti a parlament általi választás, és ezzel összefüggésben az a gyakorlat, hogy míg a miniszterelnök általában a győztes párt első számú, vezető politikusa, addig a köztársasági elnöknek ugyanazon párt köztiszteletben álló, de jellemzően másodvonalbeli politikusát jelölik. A köztársasági elnök így politikai értelemben nem válik önálló szereplővé, ugyanakkor politikai szerep híján elméletileg alkalmas arra, hogy a pártok felett álló, nemzet egységét képviselő államfővé váljon. Némileg eltérő helyzetet eredményez, ha a köztársasági elnök nem a kormánypárthoz kötődik, hanem a parlamenti többség ellenzékéből kikerülő politikus. A társbérlet ellensúly funkciót teremt az államfő számára a kormánnyal szemben, amely a magyar

Korábban a parlamentnek lehetősége volt arra, hogy lemondás esetén a köztársasági elnököt döntése megfontolására kérje, és csak ezután fogadja el a lemondást, az új alkotmányban azonban ez a kitétel már nem szerepel. Schmitt Pál esetében, miután a köztársasági elnök napirend előtti felszólalásban a parlamentben jelentette be a lemondását, a parlament még aznap szavazott a megbízatás megszűnéséről, illetve arról hogy az Alaptörvénynek megfelelően az államfői feladatokat ideiglenesen a parlament elnöke veszi át. A lemondás mellett a köztársasági elnök megbízatása idő előtt megszűnhet az elnök halála esetén, abban az esetben, ha feladatköreit kilencven napot meghaladó időn át képtelen ellátni, ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fent, illetve ha összeférhetetlenség áll fent. Emellett a köztársasági elnök megfosztható a tisztségtől szándékos törvénysértés esetén. A megfosztási eljárást a képviselők egyötöde kezdeményezheti, elindításához a képviselők kétharmadának szavazata szükséges, az eljárást pedig az Alkotmánybíróság folytatja le. Változás, hogy korábban az Alkotmánybíróság feladata volt a tisztségtől való megfosztás esetén az eljárás lefolytatása is, az Alaptörvény szerint azonban a Alkotmánybíróság csak a megfosztásról dönt.

[32] Hogy mennyire fontos területről van szó, arra jellemző Sólyom László megállapítása, aki a 2006. október 1-jén elmondott beszédéről a következőt írta könyvében: „Ha öt év alatt semmi mást nem tettem volna, csak ezt a beszédet mondtam volna el, akkor is megtettem volna, amit a köztársasági elnöknek meg kell tennie." Sólyom 73.

esetben az aktív szerepvállalást is lehetővé tévő alkotmányos jogkörök – elsősorban a vétók, a törvényjavaslat benyújtásának és a parlamenti politizálásnak a lehetősége – kihasználásával jelentősen növelhetik az elnök politikai hatalmát.

Magyarországon a parlamentitől eltérő ötéves elnöki ciklus, illetve az olyan egyedi politikai szituációk eredményezhetnek társbérletet, mint az első ciklusban az MDF és az SZDSZ megegyezése, melynek eredményeként az ellenzéki Göncz Árpádot választották köztársasági elnöknek. Göncz párthovatartozása és népszerűsége révén a kormány politikai ellensúlyává vált, szerepéből fakadóan pedig rendszeresen élt az alkotmány által biztosított jogkörökkel. A kifejezetten jelentős, a kormány-ellenzék közötti meghatározó konfliktusokat kiváltó törvényekben alkalmazott alkotmányossági vétók mellett a köztársasági elnökök közül Göncz használta a legaktívabban a parlamenti jelenlétet, és az ezáltal nyújtott nyilvánosságot (lásd 3. táblázat). Ugyanakkor a köztársasági elnök az alkotmányos jogköreit a rendszerváltáskori politikai megállapodásoknál és az alkotmánybíróság állásfoglalásainál tágabban értelmezte, ami a már említett kormány és államfő közötti alkotmányértelmezési vitához vezetett. Göncz szerepfelfogása mellett a konfliktus kialakulásához hozzájárult a rendszerváltáskor megszületett politikai konszenzus ingatagsága és a hatáskörökkel kapcsolatos bizonytalanságok, elsősorban a kormány és az államfő közötti viszonyok kialakulatlansága, tisztázatlansága.

Az 1994 és 1998 közötti időszakban az államfő ellensúly szerepét szimbolikus-reprezentatív szerep váltotta fel, feltehetően összefüggésben azzal, hogy az 1994-ben kormányra került koalíciónak az elnök korábbi pártja is része volt. Politikai súlya így a második ciklusban jelentősen lecsökkent. Göncz elnökségének utolsó két éve – a jobboldal 1998-as választási győzelmét követően – újra társbérletet hozott, de az államfő ebben az időszakban már nem változtatott a szerepfelfogásán, a kormány és ellenzék közti konfliktusokban nem foglalt nyilvánosan állást és csak minimálisan élt alkotmányos lehetőségeivel.

Hasonlóan szimbolikus-reprezentatív szerepet töltött be Mádl Ferenc, aki azonban elődje elnökségének utolsó éveihez képest bizonyos ügyekben aktívabban lépett fel, így rendszeresen és meglepően eredményesen[33] alkalmazta az alkotmányossági és a politikai vétót is. A vétók kapcsán Mádl nevéhez fűződik egy meghatározó jelentőségű alkotmányértelmezési kérelem. A köztársasági elnök 2003-ban, miután a parlament az általa visszaküldött kórháztörvényt még a visszaküldés napján újra elfogadta, az alkotmánybírósághoz fordult. A testület megállapította, hogy az ilyen gyors újraelfogadás esetén nem történik valódi megfontolás, ezért az eljárás alkotmányellenes. Az alkotmánybíróság emellett azt is kimondta, hogy egy jogszabály kapcsán a két vétó közül csak az egyik alkalmazható, azaz a köztársasági elnök vagy az előzetes normakontrollt,[34] vagy a parlament általi újratárgyalást kezdeményezheti.

[33] Lásd Kumin.

[34] Lásd Bitskey–Sonnevend.

A 2005-ös elnökválasztás körülményei miatt a következő államfő, Sólyom László elnökségének döntő része társbérletben telt, ami az első ciklushoz hasonlóan aktívabb, ellensúlyjellegű szerepvállalást tett lehetővé a köztársasági elnöknek. Sólyom Lászlót előélete – az alkotmánybíróság első elnöke volt kilenc évig – minden párttól távolabbra helyezte, így nem lehetett olyan mértékben az ellenzék politikusának tekinteni, mint 1990-ben Göncz Árpádot. A 2006-os politikai válság után mégis élesen szembekerült a kormányfővel, nyilatkozatai[35] nyomán a Göncz–Antall közötti politikai konfliktushoz hasonló helyzet alakult ki. Mégis jelentősek a különbségek: Sólyom saját szerepét az alkotmányos hatáskörökön belül, a köztársasági elnöki intézményt pedig a pártok közötti viszonytól független szereplőként értelmezte. Ebből a szerepfelfogásból adódik, hogy az alkotmányossági és a politikai vétók használata mellett Sólyom bizonyos ügyekben kifejezetten autonóm módon viselkedett, így – miként ezt korábban jeleztük – a legfőbb ügyész, a Legfelsőbb Bíróság elnökének és az ombudsmani tisztségre a parlamenti pártokkal való egyeztetés nélkül állított jelölteket, akiket ebből adódóan a parlament több alkalommal leszavazott.

Sólyom utódját, Schmitt Pált az előző elnökökhöz képest eltérő háttérrel és eltérő politikai helyzetben jelölték az államfői tisztségre, amiből adódóan a szerepfelfogása is különbözött az elődökétől. Egyrészt a jogászi karrierrel rendelkező, alapvetően inkább tudományos előélettel bíró Mádllal és Sólyommal szemben Schmitt – a parlamentáris rendszerekben nem ritka módon – a kormánypárt másodvonalbeli politikusa, korábban a parlament elnöke volt, akit a jelölők sportolóként való elismertsége és aktív közéleti tevékenysége miatt találhatták alkalmasnak a pozícióra. Másrészt eltérőek voltak a politikai körülmények is, mivel a kormánypárt a köztársasági elnökválasztás évében szerzett kétharmados többséget a parlamentben. Schmitt szerepe emiatt – a bizonyos szempontból hasonló háttérrel rendelkező – Göncz Árpád második ciklusában megfigyelhető szimbolikus-reprezentatív szerepéhez hasonlítható. Schmitt azonban nem csupán támogató csendestársként kívánt működni: beiktatásakor és később is nyíltan jelezte, hogy kifejezetten a kormány törvényhozási programjának segítése a célja. Ennek megfelelően elnöksége alatt – az elődöktől eltérő módon – nem élt sem az alkotmányossági, sem a politikai vétó eszközével, miközben államfői periódusában korábban soha nem látott mennyiségű törvényt fogadott el a parlament.

Schmitt lemondását követően szintén kétharmados támogatással választották köztársasági elnökké Áder Jánost, akinek sem politikusi múltja, sem szerepfelfogása nem volt pontosan azonos az elődjével. Fajsúlyosabb politikusa volt korábban a kormánypártnak, mint Schmitt, és célját sem csupán a kormány kiszolgálásában-támogatásában fogalmazta meg. Áder szerepe szintén szimbolikus-reprezentatív, de tevékenysége a köztársasági elnöki jogkörök kihasználását tekintve inkább

[35] Lásd Sólyom.

Mádléhoz hasonlítható. Áder a rendelkezésére álló eszközök közül elsősorban a politikai vétót alkalmazza, ugyanakkor 2012-ben egy politikailag is jelentős ügyben, a választási eljárási törvény esetében alkotmányossági vétóval élt, melynek eredményeként az alkotmánybíróság a törvény legvitatottabb pontját, az előzetes választási regisztrációt alkotmányellenesnek ítélte.

3. TÁBLÁZAT. **AZ ÁLLAMFŐK POLITIKAI AKTIVITÁSA (1990–2014)**

Köztársasági elnök	Benyújtott törvényjavaslat	Népszavazás kezdeményezése	Politikai vétó	Alkotmányos vétó	Parlamenti (nem technikai) felszólalás
Göncz Árpád 1990. 08. 03. – 1995. 08. 02.	3	0	0	7	22
Göncz Árpád 1995. 08. 03. – 2000. 08. 03.	0	0	2	1	6
Mádl Ferenc 2000. 08. 04. – 2005. 08. 04.	0	0	6	13	5
Sólyom László 2005. 08 .05. – 2010. 08. 05.	0	0	31	16	5
Schmitt Pál 2010. 08. 06. – 2012. 04. 02.	0	0	0	0	2
Áder János 2012. 05. 10. –	0	0	20	1	1

FORRÁS: parlament.hu.

Érdemes megfigyelni, hogy a magyar államfők többsége – feltehetően éppen a gyengének tekintetett jogkörök és a passzív-visszahúzódó szerepfelfogás miatt – igyekezett valamilyen saját témát találni, amelyben a kormány-ellenzék vitákat elkerülve, szándéka szerint azok felett állva rajzolhatja meg saját politikai karakterét. Mindez valamelyest emlékeztet az elnöki rendszerek „first lady" típusú szerepfelfogására, amikor a hatalommal nem rendelkező, de komoly médiafigyelemben élő elnöki házastársak találnak maguknak egy kedvenc témát, mintegy társadalmi küldetésként, felelősségvállalásként. Nem azzal a szándékkal, hogy abban döntéseket hozzanak, hanem azért, hogy ráirányítsák a nyilvánosság figyelmét. Ilyen volt Sólyom Lászlónál a környezetvédelem és a határon túli magyarok ügye, Schmitt Pálnál a nyelvművelés és az egészséges életmód, Áder Jánosnál pedig a klímaváltozás kérdése. Egyikük sem élt ezekben az ügyekben alkotmányos eszközökkel, nem tettek kezdeményezéseket a parlament felé, de beszédeikben és nyilvános szerepléseikben – akár még a törvényhozásban is – vezérfonalként használták ezeket a témákat.

Feltehetően a passzív, visszahúzódó, a pártpolitikai vitáktól távolságot tartó államfői szerepmintának is köszönhetően a köztársasági elnökök az elmúlt 25 év legnépszerűbb, legkedveltebb politikusai voltak, hivatali idejük alatt szinte kivétel

nélkül mindegyikük vezette a népszerűségi listákat. Göncz Árpád tízéves mandátuma alatt végig 80 százalék körüli elfogadottsággal rendelkezett, Mádl Ferenc 60 százalék környékén vitte végig a ciklust, míg Sólyom László 60 és 40 százalék között mozgott. Kivételt Schmitt Pál elnöksége jelent, aki elnöksége alatt folyamatosan veszített a népszerűségéből, és lemondásakor már csak 30 százalék közelében állt.[36] Áder János időszakában – lényegesen alacsonyabb bázison, 40 százalék közelében – újra visszatért az a gyakorlat, hogy az államfő a legnépszerűbb politikus.

Az elnökök elfogadottsága magára az intézményre is átsugárzott, a köztársasági elnöki intézmény hosszú időn keresztül a legnépszerűbb politikai intézmények közé számított. A legnagyobb visszaesés itt is Schmitt Pál elnökségének idejére esett, ekkor közel 20 százalékpontot zuhant a felmérésekben, és az intézmények rangsorában a középmezőnybe esett vissza. 2012-ben csak a kormányba és a pártokba vetett bizalom szintje volt alacsonyabb az elnöki intézmény megítélésénél.

Összefoglalás

Az államfői intézmény kapcsán alapvetően három megállapítást emelünk ki.
1. Az államfői intézmény szabályozása az 1989–1990-es alkotmányozás egyik kulcskérdése volt, a 2010–2011-es alkotmányozáskor viszont nem került sor érdemi politikai vitára az intézménnyel kapcsolatban, és az ekkor bekövetkezett alkotmányos változások is minimálisnak tekinthetők. A köztársasági elnök intézményének kialakítása a rendszerváltás során a politikai viták középpontjában állt. A pártok közötti kompromisszum, majd a „négyigenes" népszavazás eredményeként Magyarországon a parlamentáris rendszerhez illeszkedő, alapvetően gyenge politikai hatalommal rendelkező államfői intézmény jött létre. A köztársasági elnök jogkörei, elsősorban pedig a választásának a módja a rendszerváltás utáni politikai vitákban is felmerült, ennek ellenére az államfő helyzetén lényeges módon az Alaptörvény sem változtatott. A tartalmi jellegű módosítások a jogkörök közül a köztársasági elnök parlament feloszlatási jogát érintették, a választás módja kapcsán pedig a parlamenti választási eljárás kétfordulóssá válása hozott változást a korábbi alkotmány szabályaihoz képest.

2. Az elnöki jogkörök nem teljes mértékben illeszkednek a parlamentáris kormányformában megszokott tartalomhoz, ami felveti annak lehetőségét, hogy az államfői intézmény eltérő politikai súlyra tegyen szert. A korlátozott alkotmányos jogkörök lehetőséget adnak arra, hogy az államfő bizonyos fokú politikai önállósággal rendelkezzen, így elsősorban a köztársasági elnök szerepfelfogásán múlik, hogy milyen mértékben él ezekkel a jogkörökkel.

[36] http://elemzoblog.hvg.hu/2012/04/10/schmitt-pal-koztarsasagi-elnoksege-szamokban/.

3. Bár távolról nézve az államfők nagyon hasonló politikai profilt mutattak, valójában érdemi különbségeket láthatunk a politikai aktivitás tekintetében. Az első parlamenti ciklus után Magyarországon a köztársasági elnök szimbolikus-reprezentatív szerepe vált általánossá, az egyes elnökök tevékenységében pedig ezen szerepen belül láthatóak eltérések. Míg Göncz Árpád elnökségének első, döntően társbérletben telt időszakában a kormány ellensúlyaként jelent meg, a második ciklustól szimbolikus-reprezentatív, a kormány felé inkább támogató szerepet vett fel, ami az aktivitásának visszaesésében is megmutatkozott. Ezt a szerepfelfogást követte a kormánypárt jelöltjeként elnöki székbe kerülő Mádl Ferenc is, akinek a tevékenysége nem változott jelentősen a 2002-től kezdődő baloldali kormányzás idején sem. Némileg eltérő a 2005-ös választás során rendkívüli körülmények között köztársasági elnökké választott Sólyom László esete, akinek elnöksége alapvetően társbérletben telt. Bár Sólyom nem lépett ki a szimbolikus-reprezentatív köztársasági elnöki szerepfelfogásból, bizonyos esetekben élesen konfrontálódott a kormánnyal, illetve a parlamenti többséggel. Sólyom elnökségét követően Schmitt Pál deklaráltan a kormányt támogató módon, azonosuló-alárendelődő szerepfelfogásban folytatta tevékenységét, míg utódja, Áder János visszatért a szimbolikus-támogató szerepfelfogáshoz (lásd 4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT. **AZ ÁLLAMFŐK POLITIKAI SZEREPE ÉS SÚLYA (2010–2014)**

	1990–1994	1994–1998	1998–2000	2000–2002	2002–2005	2005–2010*
Az elnök	Göncz Árpád	Göncz Árpád	Göncz Árpád	Mádl Ferenc	Mádl Ferenc	Sólyom László
Az elnököt megválasztásakor támogató parlamenti párt(ok)	1990: SZDSZ (MDF)	1995: MSZP, SZDSZ		2000: Fidesz, FKGP, MDF		2005: Fidesz, MDF
A parlamenti többség politikai orientációja	jobboldali (MDF–FKGP–KDNP)	baloldali (MSZP–SZDSZ)	jobboldali (Fidesz–FKGP–MDF)	jobboldali (Fidesz–FKGP–MDF	baloldali (MSZP–SZDSZ)	baloldali (MSZP–SZDSZ)
Az elnök és a parlamenti többség politikai orientációja közötti viszony	ellentétes	illeszkedő	ellentétes	illeszkedő	ellentétes	ellentétes
Az elnök szerepfelfogása	ellensúly	szimbolikus-támogató	szimbolikus	szimbolikus-támogató	szimbolikus	szimbolikus-(ellensúly)
Politikai konfliktusok az elnök és a kormány között	gyakori	minimális	ritka	minimális	ritka	alkalomszerű
Az elnök politikai aktivitása, jelenléte a politikai napirenden	jelentős	csekély	csekély	csekély	csekély	néhány jelentősebb ügyben
Az elnök politikai súlya	közepes-nagy	gyenge	gyenge	gyenge	gyenge	gyenge-közepes

	2010–2012	2012–
Az elnök	Schmitt Pál	Áder János
Az elnököt megválasztásakor támogató parlamenti párt(ok)	2010: Fidesz–KDNP	2012: Fidesz–KDNP
A parlamenti többség politikai orientációja	jobboldali (Fidesz–KDNP)	jobboldali (Fidesz–KDNP)
Az elnök és a parlamenti többség politikai orientációja közötti viszony	illeszkedő	illeszkedő
Az elnök szerepfelfogása	azonosuló-alárendelő	szimbolikus-támogató
Politikai konfliktusok az elnök és a kormány között	semmi	minimális
Az elnök politikai aktivitása, jelenléte a politikai napirenden	csekély	csekély
Az elnök politikai súlya	nincs	gyenge

FORRÁS: Körösényi–Tóth–Török és saját kiegészítés.

*Sólyom László megbízatásának utolsó hónapjaiban már a Fidesz–KDNP kétharmados parlamenti többséggel működött együtt, ezt a periódust azonban az idő rövidsége miatt nem jeleztük külön a táblázatban.

9. FEJEZET

Kákai László

HELYI ÉS TERÜLETI ÖNKORMÁNYZATOK, HELYI POLITIKA

1. Az önkormányzat mint modell a centralizáció és decentralizáció rendszerében

Rendkívül nehéz az országokat, állami berendezkedéseket annak alapján csoportosítani, hogy milyen mértékben decentralizáltak, illetve a hatalom térbeli megosztásában milyen modellt követnek. A közigazgatási területbeosztás jelentős mértékben függ az államok területi nagyságától, a népességszámtól, de legfőképp a társadalomszervezés és irányítás politikai-ideológiai céljától és feltételrendszerétől, valamint a hatalomgyakorlás módjától.[1] Ez a fejezet a helyi politikával, önkormányzatokkal foglalkozik, azt igyekszik bemutatni, hogy elkülöníthető-e a helyi politika az országos politikától, illetve milyen helye van az önkormányzatoknak a központi intézményrendszeren belül, vajon ellenpontja-e az önkormányzati alrendszer a központi kormányzatnak vagy annak részeként az államcélok végrehajtásában közreműködik csupán?

A nemzetközi szakirodalom a fejlett polgári demokráciák tekintetében három nagy országcsoportot különít[2] el a helyi-területi irányítás alkotmányos helyzete, szerepe, a központi és helyi viszonyrendszer alapján[3]: a *francia vagy napóleoni*; az *angolszász* és a *vegyes, kontinentális* modellt. Ezt a felosztást bővíti John Loughlin tipológiája, amely alapvetően az állami tradíciók alapján a vegyes, kontinentális modellt szétválasztja és megkülönbözteti a germán tradíciókra épülő rendszereket a skandinávoktól.[4] Ezen osztályozási szempont alapján Magyarország a francia és a német tradíciókat vegyítve alakította ki államszerkezetét. A magyar alkotmány és kormányzati szerkezet kialakítására a legnagyobb hatással a Német Szövetségi Köztársaság volt. Ugyanakkor az alkotmány és kormányzati rendszer nem föderális, hanem a közigazgatási-szervezeti rendszer felépítése tekintetében egységes,

[1] Hajdú Zoltán: „A magyar megyerendszer történeti, területi fejlődésének sajátosságai" in Agg Zoltán – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A rendszerváltás és a megyék* (Veszprém: Comitatus 1994) 7–29.

[2] Jens-Joachim Hesse (ed.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* (Baden-Baden: Nomos Verlaggesellschaft 1991).

[3] Lényeges hangsúlyozni, hogy ez a felosztás nem csak a területi szerkezet jellemzésére alkalmas.

[4] John Loughilin: *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities* (Oxford: Oxford University Press 2001).

unitárius.[5] Mindamellett az 1990-es önkormányzati törvény a területi önkormányzatok erős és decentralizált rendszerét[6] hozta létre, amely a következő főbb sajátosságokkal rendelkezik:[7]

- decentralizáció a szubszidiaritás érvényre juttatása nélkül;
- alkotmányos státusz ellenére az államilag szabályozott források elosztásán keresztül erősen központosított rendszer fennmaradása;
- a napóleoni hagyományok átvétele, azaz az egy település egy önkormányzat elve, amely egy szétaprózódott önkormányzati rendszert eredményezett.

A fenti sajátosságok érvényre jutása azért tűnt könnyebben átvihetőnek, mert Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nem voltak erős hagyományai. Nem csak az 1950–1990 közötti államszocialista időszakot jellemezte az erős centralizáció, hanem a korábbi államfejlődési periódusok többségét is.

1. TÁBLÁZAT. MAGYARORSZÁG TELEPÜLÉSEINEK MEGOSZLÁSA LAKOSSÁGSZÁM SZERINT 1990–2012

Településtípus	Települések					Népesség				
	1990		2012		változás (%)	1990		2012		változás (%)
	száma	(%)	száma	(%)		száma	(%)	száma	(%)	
499 alatt	965	31,4	1116	35,4	15,6	269 458	2,6	289 721	2,9	7,5
500–999	709	23,1	641	20,3	–9,6	517 670	5,0	467 148	4,7	–9,8
1000–1999	647	21,1	642	20,4	–0,8	927 841	9,0	925 265	9,3	0,3
2000–4999	479	15,6	481	15,3	0,4	1 421 841	13,7	1 441 626	14,5	1,4
5000–9999	130	4,2	132	4,2	1,5	886 272	8,6	915 049	9,2	3,2
10 000–49 999	120	3,9	123	3,9	2,5	2 317 883	22,4	2 355 871	23,8	1,6
50 000–99 999	12	0,4	11	0,4	–8,3	785 278	7,6	742 998	7,5	–5,4
100 000 felett	9	0,3	8	0,3	–11,1	3 229 021	31,2	2 771 120	28,0	–14,2
Összesen	3071	100	3154	100	2,7	10 354 842	100	9 908 798	100	–4,3

FORRÁS: KSH 1990, 2014.

A törvényalkotók, a rendszerváltó országokhoz hasonlóan, alkotmányos rangban és védelemben részesítik az önkormányzatokat. Az alkotmány és az önkormányzati törvény meghatározott jogi feltételei között a helyi önkormányzatok (melyek lehetnek települési és területi önkormányzatok) széles körű feladatellátási kötelezettség-

[5] Loughlin (2001).

[6] Talán pontosabb a *decentralizált unitárius* meghatározás.

[7] Soós Gábor – Kákai László: „Remarkable Success and Costly Failures. An Evaluation of Subnational Democracy in Hungary" in John Loughlin – Frank Hendricks – Anders Lindstrom (eds.): *The Handbook of Subnational Democracy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press 2010) 530.

gel (kötelező feladatok), illetve lehetőséggel (önként vállalt feladatok és vállalkozási tevékenység), nagyfokú gazdálkodási önállósággal (saját bevételszerzés lehetősége, normatív központi finanszírozás, vagyonnal történő ellátás) rendelkeznek.

Magyarországon minden településnek saját önkormányzata van, így több mint háromezer települési önkormányzat létezik. A magyar önkormányzati rendszer ezért rendkívül széttagoltnak tekinthető. Ez azt jelenti, hogy egy települési önkormányzatra jutó átlagos lakosságszám 3300 fő. Magyarországon a helyhatóságok 54%-ában (1688) a lakosság nem éri el az ezer, 37%-ában pedig az ötezer (1152) főt. Sőt – mint az az 1. táblázatból jól látható – a települési széttagoltság Magyarországon az utóbbi időszakban a kistelepülések irányába tovább nőtt.

Az önkormányzati rendszer szintjei

A területi politikai rendszer alapegységei az önkormányzatok. Az önkormányzatiság Magyarországon a közösségek alkotmányos alapjoga: minden település közösségének joga, hogy saját életét maga szabályozza.[8]

Valamennyi magyar település (falu, nagyközség, város, megyei jogú város és minden fővárosi kerület) saját települési önkormányzattal rendelkezik, így ők képezik az önkormányzati rendszer első vagy helyi szintjét. Ezek az önkormányzatok jogilag egyenlőek. A 2011-ben életbe lépő új önkormányzati törvény[9] az önkormányzatok típusait ugyan nem változtatta meg, ugyanakkor jelentős módosulásokat eredményezett (pl. csökkent az önkormányzati kötelező feladatok köre; kikerültek a hatósági feladatok; kötelező társulás bevezetése a 2000 főnél kisebb teleüléseken; szigorodó törvényességi felügyelet és gazdálkodás; feladatfinanszírozás stb.).[10] Ugyanakkor a nagyobb települések az új szabályozás szerint több hatáskörrel rendelkeznek, mint korábban. Megjelenik a járásszékhely települések kategóriája, amelyek a járás egésze számára látnak el – alapvetően kistérségi közszolgáltatási – feladatokat.

A második vagy mezoszintet a megyék jelentik.[11] A tizenkilenc magyarországi megye független önkormányzattal rendelkezik. A megyei önkormányzatokhoz hasonló szintet jelent Budapesten a fővárosi önkormányzat, amely Budapesten az önkormányzati rendszer második szintjét képezi. A települési és a megyei önkor-

[8] Mivel ez a korábban az alkotmányban is szereplő deklaráció kikerült az alaptörvényből, így az mára már nem tekinthető alkotmányos alapjognak.

[9] 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.).

[10] Pálné Kovács Ilona: „Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013" *MTA Law Working Papers* 2014/02. 2–3.

[11] A megyei szint inkább kiegészítő, mint integrációs szintként került kialakításra, azaz munka- és hatáskörmegosztás tekintetében a maradékelv alapján kaptak feladatokat, nagyon kevés saját, önálló jogkörrel, amihez a közvetlen listás választás révén erős politikai legitimációt társítottak.

mányzatok között mellérendelt kapcsolat van és ugyanez igaz a fővárosi önkormányzatra is, azaz sem irányítási, sem utasítási joguk a települések (kerületek) irányában nincs. A 2011-ben elfogadott törvény a megyék szerepét a településekhez viszonyítva tovább szűkítette, egyrészt azzal, hogy korábbi, középfokú, illetve a területi közszolgáltatás-szervezési, -biztosítási feladatait megszüntette, másrészt az adósságrendezés fejében a megyei intézmények és azok vagyonelemei állami kézbe kerültek.[12]

Sajátos helyzetben vannak a megyei jogú városok. Ezek a városok formailag települési önkormányzatok, amelyek azonban megyei szinten gyakorolható jogokkal is rendelkeznek. Ez azt jelenti, hogy e városok tulajdonképpen a megyéből „kiemelve" működnek, ami egyben azzal is jár, hogy az önkormányzati rendszer második szintje, a megyei szint, voltaképpen a megyei jogú városokon kívüli települések önkormányzata lett. Ugyanakkor az új törvényben szerepük megváltozik. Míg korábban ezek az adott település lakossága számára a helyi önkormányzati szolgáltatások mellett a megyeieket is nyújtani voltak kötelesek, most az elv megfordul, és e települési önkormányzatok a megye területére kiterjedően is nyújtanak közszolgáltatásokat.

Új elemként került be a 2010-es kormányciklus intézkedéssorozatába a területi államigazgatás átszervezése. Ennek keretében a korábbi megyei közigazgatási hivatalok helyébe a kormányhivatalok léptek és ezen szervezeti keretbe integrálták a dekoncentrált igazgatás szerveinek jelentős részét is.[13] A járások lényegében területi és szervezeti egységek a települések és a megyék között. Feladatuk a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása.[14] A járások elsődleges célja az önkormányzati és államigazgatási feladatok szervezeti szinten történő szétválasztása.

Az önkormányzati rendszer további átalakulását jelzi, hogy a 2011-ben életbe lépő törvény módosította a kistérségek státuszát is azzal, hogy hatályon kívül helyezte őket. Ennek magyarázata lehet, hogy az állam a járások és a kényszertársulások elrendelésével, a közszolgáltatási típusok szervezeti, méretbeli szabályozásával a jövőben nagyobb szerepet kíván betölteni.

Összességében megállapítható, hogy a Magyarország önkormányzati rendszerét nehéz „vegytisztán" besorolni az elméletileg megkonstruált modellek valamelyikébe. Leginkább azt mondhatjuk, hogy „a magyar modell leginkább önmagára hasonlít". Magyarország területileg (lásd 1. melléklet) mind horizontálisan, mind vertikálisan rendkívül tagolt képet mutat. A vertikális tagoltságot a nagyszámú te-

[12] Ezzel szemben kapták meg a területfejlesztés kulcsszereplői státuszát.

[13] A 2013. január elsejétől életbe lépő járásrendszer, melynek keretében 198 új járás jött létre Magyarországon. A fővárosban, mind a 23 kerületben, vidéken pedig 175 helyen alakult járási hivatal. A járási székhely város bevezetése lehetőséget adott az önkormányzati közszolgáltatások járási szintű átszervezésére, bár tényleges szerepük még nem látszik tisztán.

[14] 1299/2011. (IX. 1.) Kormányhatározat.

lepülési önkormányzat jelenti, a horizontális tagoltságot a három területi szint – település, járás, megye – elválása okozza. Az új önkormányzati törvény mind a vertikális, mind a horizontális széttagoltságot kezelni kívánta, egyrészt a kényszertársulások alkalmazásával csökkentette a rendszer vertikális tagoltságát, másrészt pedig a kistérségek és régiók kivételével a horizontális tagoltságot is némileg csökkentette. Ennek fényében változik az egyes szintek politikai súlya is. A mellékletben jól látható, hogy minél nagyobb egy önkormányzat, annál több feladatot tud ellátni, így tényleges politikai súlya is nagyobb: ezért a fővárosi, kerületi és megyei jogú városok a legerősebbek. Ellentmondásos a helyzetük a megyéknek. A közvetlen választás révén erős politikai legitimitással rendelkeznek, ugyanakkor a tényleges hatáskörük tekintetében lényegesen gyengébbek, mint a nagy települések. Érdekes ugyanakkor a járások helyzete. Tényleges hatáskörük magas, politika súlyuk pedig változó.

2. Centralizáció vagy decentralizáció

Hatalmi szempontból lényeges kérdés, hogy az önkormányzati rendszer a rendszerváltás óta eltelt időszak fényében milyen pályát futott be a központi hatalom viszonyrendszerében. Vajon az autonómia révén egyfajta ellensúlyát jelentette-e a központi hatalomnak vagy inkább a centralizációs-recentralizációs törekvések érvényesültek-e? Ebben a fejezetben ezt a kérdést két terület áttekintése alapján próbálom bemutatni, melyek közül az egyik a pénzügyi-finanszírozási rendszer alakulása, a másik pedig a közfeladatok rendszere.

Pénzügyi autonómia vs. „fiskális" centralizáció

A magyar önkormányzatok költségvetési szabályozása 1990 óta ún. forrásszabályozásra épül, azaz alapvetően a bevételek oldaláról érvényesül a központi szint befolyása. Az önkormányzatok által elkölthető pénz alapvetően három forrásból származik: 1. Az állam által átengedett bizonyos bevételek (személyi jövedelemadó helyben maradó része, gépjárműadó, illetékbevételek egy része stb.); 2. saját bevételek (alapvetően helyi adók); 3. hitel, kötvénykibocsátás. Az 1992-ben elfogadott államháztartási törvény (Áht.) az önkormányzati rendszert még mint az államháztartás viszonylagos önállósággal működő alrendszerét definiálta. A gyakorlat azonban kevésbé igazolta az Áht. filozófiáját: az önkormányzati rendszer valójában egyfajta „pufferként" működött, amit az a lépés tett egyértelművé, hogy az önkormányzatok pénzügyi szabályozása egyetlen tárca, a Pénzügyminisztérium kezébe került.

A rendszerváltástól napjainkig tartó időszakban az önkormányzatok romló pénzügyi pozíciója együttesen magyarázható a központi újraosztásban bekövetkezett változásokkal, a saját tartalékok felélésével, illetve a gazdálkodás és a közszolgáltatások területén megfigyelhető racionalizáció elmaradásával.

Az önkormányzatok kiadásainak részesedése a GDP-hez folyamatos csökkenést mutat[15] úgy, hogy közben különösebb feladatcsökkenés nem következett be. Mindez azt eredményezte, hogy az ezredfordulóra (2003-ig bezárólag) az önkormányzatok kiadásainak reálértéke mintegy 10 százalékkal csökkent.[16] Az önkormányzati kondíciók romlását jól jelzi, hogy reálértékben az önkormányzatokat megillető támogatások 2000. évben már csak 49%-át képezték az 1991. évinek.[17]

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetének további jelzőszáma lehet, hogy miközben a saját bevételek[18] szerepe folyamatosan nő[19] és a központilag szabályozott bevételeké csökken, a támogatási jogcímek számának növekedése és 1999 után az adóerő-képességen alapuló újraelosztás[20] miatt a finanszírozási rendszer a normativitás irányából a *„kézivezérlés"* irányába mozdult el.[21] Az állami hozzájárulások rendszere – az ágazati minisztériumok nyomására – egyre elaprózottabbá vált, így nemcsak a hozzájárulások mértéke, de azok ágazati jogcímei, ezen belül pedig az ún. kötött felhasználású normatívák számának növekedése is kézi vezéreltté tette a rendszert. Ezt az önkormányzatok vagy vagyonfeléléssel, vagy kötvénykibocsátással próbálták ellensúlyozni. A 3177 helyi önkormányzat adósságállománya a megyei önkormányzatok nélkül 2002–2010 között mintegy ötszörösére emelkedett, az utóbbi négy évben pedig megduplázódott. A Magyar Nemzeti Bank adatai szerint Magyarország bruttó, konszolidált, európai uniós módszertan alapján számított államadóssága 21 749 milliárd forintot tett ki. Az önkormányzati adósságállomány ugyanekkor nagyjából 1200 milliárd forint volt, azaz a teljes államadósság

[15] Jól mutatja ezt a folyamatot az is, mely szerint a rendszerváltás követően az önkormányzatok GFS rendszerben mért kiadásai a GDP százalékában még 15% körül volt, mára viszont 8% körüli értékre csökkent.

[16] Vígvári András: „Politika, gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban, 1990–2004" in Bőhm Antal (szerk.): A helyi hatalom és önkormányzati választások Magyarországon 1990–2002 (Budapest: MTA PTI 2006) 26.

[17] Lóránt Zoltán – Somogyiné Legény Mária – Bukova Anna: „Az önkormányzatok költségvetési kapcsolatai 1991–2001 között az Állami Számvevőszék ellenőrzései tükrében" *Magyar Közigazgatás* 2002/6. 360–371.

[18] A tárgyévi bevételek között a saját bevételek majdnem 28%-ot tesznek ki. Ezen belül a legnagyobb részt – a tárgyévi bevételek 15%-át meghaladó aránnyal – a helyi adók képviselik. A helyi adóbevételek 85%-a a helyi iparűzési adóból származik.

[19] Itt a helyi adóbevételek növekedése látszik. Emellett az eszközértékesítésből származó bevételek szerepe is nőtt.

[20] Erről lásd Rozsi É. Judit – Várfalvi István: „Adóerőképesség és ami mögötte van. 1999 a helyi önkormányzatok költségvetésének tükrében" *Pénzügyi Szemle* 1999/1. 39–61.

[21] Vígvári András: „A recentralizáció (rejtett) pénzügyi eszközei" in Kákai László (szerk.): *Születésnap vagy halotti tor? 20 évesek az önkormányzatok* (Pécs: Publikon Kiadó 2010) 104.

alig több mint huszada. A pénzintézetekkel szemben fennálló kötelezettségek 2007 és 2010 között összességében 77,7 százalékkal növekedtek. A fővárosnál az eladósodottság 8,8 százalékkal, a megyei önkormányzatoknál 143 százalékkal, a megyei jogú városoknál 100 százalékkal, a városoknál pedig 92 százalékkal emelkedett. Az önkormányzati adósságban megfigyelhető a választási ciklikusság, hiszen négyévente jelentősebben emelkedett az állomány.

Az amerikai jelzálogpiacról kiindult válság 2009-től a forint árfolyamának gyengüléséhez vezetett, amit a 2010 utáni gazdaságpolitika csak tovább fokozott, így a nagy nyitott devizapozíció miatt a hitelállomány jelentősen megemelkedett.

A kormányzati átalakulás megkezdése előtt és a külső kedvezőtlen gazdasági környezet miatt a korábban felhalmozott óriási adósságállománytól tehát meg kellett szabadítani az önkormányzatokat. Ennek érdekében a kormány 2012 végén indította el az önkormányzati adósságátvállalást.[22] A két településkategóriában összesen 694,2 milliárd forintos adósságot vett át az állam a 2012. év végén fennálló 1182,46 milliárd forintos állományból.[23]

2. TÁBLÁZAT. **ÖNKORMÁNYZATOKTÓL ÁTVETT ADÓSSÁGÁLLOMÁNY**

Típus	Önkormányzatok száma (darab)	Átvállalás mértéke	Átvállalt adósságállomány (milliárd forint)
Összesen	1 956	56,7%	612,1
5 000 fő alatt	1 673	100,0%	97,3
5 000 fő fölött	283	48,6%	514,8
ebből, ott, ahol az egy főre jutó helyi adóbevétel aránya az országos átlaghoz			
≥100%	134	40,0%	244,7
<100% és ≥75%	54	50,0%	145,1
<75% és ≥50%	57	60,0%	79,4
<50%	38	70,0%	45,6

FORRÁS: www.kormany.hu.

Összességében az adatokból egyértelműnek tűnik, hogy *a magyar települések autonómiája csak részleges, hiszen annak legfontosabb feltétele, a pénzügyi függetlenség hiányzik*. A fenti adatok jól mutatják azt, hogy a költségvetési megszigorításokat sikerült végigvinni az önkormányzati alrendszeren. Ugyanakkor az ehhez kapcsolni kívánt strukturális reformok a politikai ellenálláson rendre megbuktak. Jól szemlélteti ezt, hogy míg az önkormányzati finanszírozási rendszer a jóléti rendszerek technikáit

[22] 2012 és 2014 között 4 ütemben összesen 1300 milliárd forintot fordított a kormányzat az önkormányzati adósságállomány konszolidációjára.

[23] 2014 februárjában befejeződött adósságkonszolidáció során az átvállalt adósság 80 százaléka az 5000 főnél nagyobb települések konszolidációjára fordítódott.

igyekszik alkalmazni, addig az egész gazdaságpolitika, különösen az 1994–1997, 1998–2000 valamint 2003–2004 és 2006 utáni kormányzati ciklusban restrikciós természetű volt.[24] Az önkormányzati rendszer *„állva maradt"*,[25] egy olyan puffer lett, ahova bezsúfoltak minden olyan tennivalót, amit más szereplők nem kívántak ellátni.

Pénzügyi források és az önkormányzati feladatok viszonya

A magyar önkormányzati rendszer az ún. *széles felelősségű*, tehát általános felhatalmazással rendelkező önkormányzatok csoportjába tartozik. Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény a legelső fejezeteiben szabályozza a feladatok, hatáskörök és rendeltetés kérdéskörét. A helyi önkormányzatokra bízott *helyi közügyek* alatt a törvényhozó a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és a közhatalom önkormányzati típusú gyakorlását nevezte meg. A helyi önkormányzatok rendeltetése tehát világos: *közszolgáltatások szervezése és közhatalmi (szabályozási, hatósági) jogosítványok gyakorlása*.

A helyi önkormányzatok anyagi közszolgáltatásainak általános körét maga az önkormányzati törvény határozza meg. Ezek egy része az ún. kötelező (de nem állampolgári jogként elismert), más része fakultatív önkormányzati feladatként került meghatározásra. A közszolgáltatások másik részét a humán közszolgáltatások szervezetrendszere képezi. Ebbe a körbe a közoktatási, közművelődési (múzeumok, levéltárak, művelődési központok stb.), egészségügyi, szociális intézmények tartoznak.

A hazai önkormányzatokat hagyományosan *intézménycentrikus közfeladat-ellátás* jellemzi. Az önkormányzati feladatkör az elmúlt húsz évben szinte folyamatosan bővült,[26] ennek elsődleges oka az, hogy az ágazati törvényeknek joguk van az önkormányzatokat kötelező feladatokkal terhelni, illetve az Ötv.-ben felsorolt feladatok tartalmát kifejteni. Az önkormányzatok a hatásköri szabályozás alapján mára „túlterhelődtek" kötelező feladatokkal úgy, hogy közben a normatívák köre is folyamatosan változott, mechanikusan követve a feladatellátás szabályainak változását, ezáltal elmozdítva a forrásorientált rendszert a hivatalosan „nemkívánatos" feladatfinanszírozás felé. Ezzel egyidejűleg az önkormányzatoktól akadálytalanul kerülhettek át feladatok az állami szektorba is, hiszen a helyi közügyekben élvezett „elsődlegesség" értelmezése konkrét feladattelepítési vitákban lényegében elmaradt.[27] Ez különösen a középszintű feladatok tekintetében vált jellemzővé, hogy a

[24] E kettősség eredménye, hogy 2010-re közel 2000 önkormányzat került csődközeli helyzetbe.

[25] Az elnevezés Ágh Attilától származik, idézi Vígvári (2006) 21.

[26] Az Állami Számvevőszék 2000. évi 0012. számú jelentése szerint 1995–1999 között az önkormányzatokra és szerveire 3646 feladat- és hatáskört telepített a kormányzat, amit összesen 351 jogszabály (ezen belül 133 törvény) szabályoz (www.asz.hu/ASZ/jeltar.usf).

[27] Eléri a 100-at a középszintű egységek száma (kb. 30 dekoncentrált regionális államigazgatási szerv),

megyei önkormányzatok helyett állami dekoncentrált szervek és intézmények kaptak felhatalmazást. Számos terület került ki az önkormányzati szférából és vált állami feladattá (pl. közlekedés, természet- és környezetvédelem, sport, műemlékvédelem, kereskedelem és piacfelügylet, fogyasztóvédelem, mezőgazdasági és földügyi igazgatás stb.). A humán közszolgáltatás párhuzamosan elláthatóvá vált az állami és az önkormányzati szervek között. (pl. oktatás, pedagógiai szolgáltatás, családsegítés, gyámügy, az egészségügyben a súlyponti kórházak stb.). A megyei fejlesztési tanácsok szerepe formálissá vált, döntési hatáskörük jórészt a regionális tanácsokhoz „kúszott" fel. Ez azt jelentette, hogy a pályázatokból a megyék ki lettek zárva, infrastruktúrát (víz, szennyvíz, hulladék) nem működtethetnek, márpedig a pályázatok zöme ezekre íratik ki.

Az önkormányzati rendszer feladat- és hatáskör-telepítési gyakorlatának másik sajátossága, hogy az Ötv. alapján mód lett volna a *hatáskörök differenciált telepítésére*. A feladatok egyértelmű és nem mozgatható differenciálására tulajdonképpen még azok a törvények sem vállalkoztak, amelyek legalább beépítették a szolgáltatások, feladatok körzeti megszervezésének lehetőségét.

A 2010-ben bekövetkezett kormányváltás eredményeként mélyreható, ugyanakkor eredményeit még ténylegesen nem érzékelő változásoknak vagyunk tanúi. A 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény[28] jelentős mértékben alakította át a helyi közszolgáltatási struktúrákat és az önkormányzati feladatokat. Ennek eredményeként az energia-, a víz- és közcsatorna-ellátási, a hulladék- és a településgazdálkodási, közútfenntartási, valamint a helyi tömegközlekedési feladatok ellátásában az állami szerepvállalás meghatározóvá válik. Jelentősen csökkent az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok köre is. Ez lényegében mind a két önkormányzati szinten (megye és település) megfigyelhető. Egyrészt a megyei önkormányzatokat a területfejlesztési feladatkör megerősítésén kívül az összes közszolgáltatási funkcióitól (művelődési központok, könyvtárak, múzeumok, levéltárak stb.) megfosztották. A települések esetében pedig 2013. január 1-jétől központi szervezésbe került az önkormányzatok korábbi legnagyobb kiadási csoportja az alap- és középfokú oktatás teljes rendszere. Ugyancsak átkerültek az egészségügyi szakellátó intézmények, azaz a kórházak valamint az integrált járóbeteg-szakellátást nyújtó intézmények. Az iskolák és kórházak átvétele jelentősen csökkentette a helyi szinten ellátott feladatok pénzügyi arányát. 2012-ben az önkormányzati kiadások mértéke a GDP-hez viszonyítva már csak 9,3 százalék volt, szemben a 2010. évi 12,8 százalékkal.[29]

---

19 megyei fejlesztési tanács, 7-8 regionális fejlesztési tanács mellett 173 kistérségi fejlesztési tanács is található.

[28] CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.).

[29] Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál: „A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája 1990–2012" *Közgazdasági Szemle* 2014/2. 125.

3. Intézményi szerkezet vagy az önkormányzati politikai rendszer

A települési önkormányzatok politikai szempontból legfontosabb szerve a képviselő-testület és a minden településen közvetlenül választott polgármester. A magyar szabályozás lényege, hogy az önkormányzati hatáskörök címzettje szinte mindig a testület, kivételes a polgármester közvetlen hatásköri címzettsége, s teljesen hiányzik a bizottságra (részönkormányzatra, kisebbségi önkormányzatra), végrehajtó testületre, illetve önkormányzati társulásra történő közvetlen hatáskörtelepítés. A magyar szabályozás további jellemzője, hogy a belső munka- és hatáskörmegosztás kialakulásának jogát magára a testületre bízta azzal, hogy a szervezeti és működési szabályzat kompetenciája a belső szervezet szabályozása.

KÉPVISELŐ-TESTÜLET. A települési önkormányzatok politikai szempontból legfontosabb szerve a képviselő-testület.[30] A képviselő-testület (különösen a nagy létszámú testületek esetében) nem olyan szerv, amely aktuális döntéseket hoz, hanem azok végső és hivatalos hatálybalépésének helye, valamint a pártok vitáinak színtere. Szerepük inkább a parlamenthez hasonlítható, annak ellenére is, hogy érdemi döntési funkcióik tekintetében annál nagyobb a szerepük. A polgármester és a testület viszonya eltér a kormányfő és parlament viszonyától. Azonban azok a polgármesterek, akik az országos politikában is befolyásos politikusok és a testületen belül is stabil többséggel rendelkeznek hasonlóan irányíthatják a testület munkáját, mint a kormányfő a parlamentet.

BIZOTTSÁGOK. Magyarországon a bizottságoknak a jogalkotó elsősorban előkészítő és végrehajtó szerepet szánt és csak kivételes esetekben ruházhatja fel a képviselő-testület bizottságait döntési jogkörökkel. Ebből következően egy viszonylag „gyenge" bizottsági rendszer működik, amelynek fő oka elsősorban abban keresendő, hogy túlnyomó többségük nem rendelkezik döntési hatáskörrel. Ennek magyarázata az, hogy míg a nagyobb (így pártpolitikailag tagolt) településeken a kormányzó párt vagy koalíció, addig a kistelepüléseken a polgármester és környezete birtokolja a döntési hatalmat, így lényegében a pártpolitikai dominancia, illetve a személyes ambíciók akadályozzák a bizottságok szerepének, szakmai befolyásának növekedését. Ezt jól jellemzi az, hogy mára a bizottságokban, illetve a külső szakértői helyek elosztásában is a pártparitások érvényesülnek.[31]

PÁRTFRAKCIÓ. A pártfrakció a képviselő-testület hivatalos struktúráján kívül álló szerv, mégis nagy fontossággal bír a közgyűlés munkájában. A pártfrakciók a helyi

[30] Megyei jogú városokban a közgyűlés.

[31] Kákai László: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek. Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban* (Budapest: Századvég 2004) 241.

hatóságok politikai döntéshozó szervei, lényegében a frakció a párt és a helyi kormányzat hivatali struktúrája között helyezkedik el. A magyar önkormányzati törvény nem tesz említést sem a pártokról, sem a frakciókról, ami önmagában nem biztos, hogy hátrányt jelent, mivel a jogszabályba foglalás leszűkíti a politikai magatartások spontán elemeit. A frakciók tevékenysége a bizottságokétól annyiban különbözik, hogy míg a bizottságok a közgyűlés döntéseit szakmai oldalról készítik elő, addig a frakciók helyi ügyekben pártpolitikai döntéseket hoznak. A magyar önkormányzati rendszer kiépülésének kezdetén a képviselők sok esetben még „lelkiismeretük" alapján szavaztak, s csak olyan kérdéseknél volt fontos az egységes szavazás, amelyeknél az egyes frakciók azt kimondottan kinyilvánították. Ezzel szemben mára a frakciófegyelemnek és az együtt szavazásnak jóval nagyobb szerepe van a közgyűlés munkájában. A frakciók nagyobb nyilvánosság előtt tevékenykednek, mint korábban, így álláspontjuk hatással van a pártok helyi megítélésének alakulására.

POLGÁRMESTER ÉS ALPOLGÁRMESTER. Az önkormányzati törvény 1994-es módosítása politikai szempontból az „erős" polgármesteri modell irányába mozdult el.[32] A polgármester közvetlen választása erős legitimitást ad számára, másrészt „felülbírálhatja" a képviselő-testület döntését, azaz kezdeményezheti az ügy újratárgyalását, költségvetési kontrollal és rendeletkezdeményezési lehetőséggel rendelkezik. Az új önkormányzati törvény a polgármester szerepét – a testület, polgármester, hivatal szervezeti-hatalmi hármasában – tovább erősíti. A jegyzővel kapcsolatos valamennyi munkáltatói feladatot már ő latja el (beleértve a kinevezést és felmentést is). Ha a testület két alkalommal nem hoz döntést – az szmsz-ben meghatározott ügyben –, jogosult döntést hozni; dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan – szmsz-ben meghatározott – ügyekben; rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról. Ugyanakkor azzal, hogy megszűnik a polgármesteri és a parlamenti képviselői mandátum együttes birtoklásának lehetősége, a polgármesterek befolyása az országos politikára a korábbi gyakorlathoz képest mindenképpen csökkenni fog. Meglehetősen ellentmondásos a szerepük az alpolgármestereknek, hiszen funkciójukból következően eredeti – jogszabály által nekik címzett – feladattal nem rendelkeznek. Az önkormányzati törvény a testület kezébe adta az alpolgármesterek számának meghatározását. A pozíciók elosztása és az alpolgármesterek számának meghatározása általában politikai alku tárgya. A státusuk kevésbé rögzített, inkább egy szabadon lebegő köztes pozíció az övék. Az alpolgármestereknek ugyanis önálló hivatali felelősségük lényegében nincs, inkább közbeiktatott vezetői pozíciót töltenek be a hivatalok vezetői és a polgármester között.[33]

[32] Verebélyi Imre: *A tanácsi önkormányzat* (Budapest: KJK 1987) 213.

[33] 2012-től már lehetőség van arra is, hogy olyan alpolgármestert válasszanak, aki nem tagja a képviselő-testületnek – de legalább egyet saját soraiból kell –, viszont ebben az esetben nem helyettesítheti a polgármestert a testület elnökeként.

HIVATAL. A törvényhozó a hivatalt valóban csak kiszolgáló szerepre rendelte. A magyar önkormányzati modell logikája szerint a hivatal osztja minden önkormányzati intézmény sorsát, tehát a testület belátása szerint szervezi meg feladatait, így az adminisztrációt és a hatósági munkát is. A hivatal jogi értelemben nem tekinthető önálló szereplőnek, ami nem jelenti azt, hogy a helyi politikai porondon súlytalan lenne, mivel az információk, és szakmai kompetencia révén nem csak a döntések tartalmát befolyásolja a hivatal, hanem a képviselő-testület elé kerülő kérdések körét is. A hivatal tevékenységének egyrészt az Ötv.-hez, másrészt az egyéb államigazgatási tennivalókhoz kell idomulnia. Ezt a kettős célt az önkormányzatok a hivatali struktúra vertikálisan történő fokozatos „nyújtásával" próbálták elérni. Az irodák „felett" kezdetben osztályok szerveződtek, majd később (1998–2002) főosztályok. Így a szervezet főosztály, osztály, csoport hivatali egységekre tagolódott. A 2010-ben életbe lépő törvény alapján egyrészt a feladatátcsoportosítással és a hatósági, államigazgatási ügyek járási átszervezésével,[34] illetve a pénzügyi források centralizációjával jelentős mértékben csökkenni fog a hivatali szervezetek korábban látott mérete is.

4. Az önkormányzat mint a helyi politika terepe és viszonya a nagypolitikához

A törvényalkotók az 1990-es önkormányzati választásoknak egyrészt az új önkormányzati rendszer bevezetésének, másrészt a helyi hatalomváltás – vagy más szóval elitcsere – lebonyolításának funkcióját szánták.[35] Az első feltételt részben sikeresnek tekinthetjük, hiszen az önkormányzati törvény radikálisan megváltoztatta a helyi hatalmi viszonyokat. A korábban erősen centralizált pártállami struktúrák helyett valóban nagyobb önállósággal és döntési szabadsággal rendelkező decentralizáltabb szerkezet jött létre. A másik feltétel esetében bizonytalanabb kijelentéseket tehetünk, hiszen ha a KSH 1991-ben publikált adatait vizsgáljuk, akkor azt mondhatjuk, hogy az 1990-ben kislistán megválasztott polgármesterek 55%-a, a képviselőknek pedig egyharmada volt korábban tanácstag. A megválasztott polgármesterek táborán belül magasnak mondható – egyharmad – a korábbi tanácselnökök aránya. A városok esetében a polgármesterek 18%-a, a képviselők 12%-a volt korábban tanácstag, ezzel szemben nem jellemző a korábbi tanácselnökök polgármesterként történő újraválasztása: a polgármesterek 7%-a volt korábban tanácselnök. Helyi szinten az „új elit" kialakulásában (különösen a városokban) sze-

[34] A kormányhivatalok és a járási hivatalok 2013. évi felállásával jelentős munkaerő-átcsoportosítás zajlott le az önkormányzatok felől a járási hivatalok felé, ennek eredményeképp az önkormányzati köztisztviselők száma mintegy egyharmaddal csökkent. Lásd Horváth M. Tamás: „Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása" *MTA Low Working Papers* 2014/04. 3.

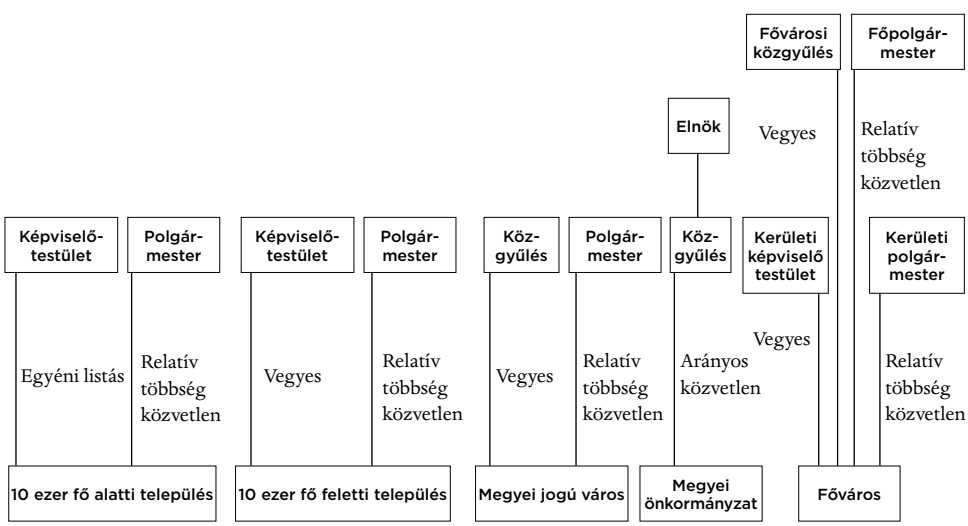
[35] Kákai (2004) 123.

repet játszott a parlamenti választásokon induló, de be nem jutott jelöltek megjelenése is. A parlamenti választásokon induló 3507 képviselőnek több mint 10%-a próbálkozott helyi szinten a képviselő-testületekbe bekerülni. Számuk a megválasztott polgármesterek és képviselők között több mint 400.[36]

Az önkormányzati választási rendszer mint modell

Az alapként felfogható és 1994-ben rögzített önkormányzati választási rendszer legfontosabb jellemzője, hogy a különböző településtípusokon különböző választást irányzott elő. Ez azt jelenti, hogy a választópolgárok egyazon napon egyfordulós formában választanak helyi képviselőket, megyei képviselőket, polgármestereket és kisebbségi képviselőket. Az önkormányzati választási rendszer így kettősen is tagolt: egyrészt a településtípusok szerint, másrészt a választandó intézmény szerint. A választandó intézmény az önkormányzati rendszer két szintje okán tovább tagolódik a települési és a megyei szintű választásokra.

TÍZEZER FŐS VAGY ANNÁL KISEBB TELEPÜLÉS KÉPVISELŐ-TESTÜLETE. Az ilyen testületeket a polgárok ún. „kislistás" rendszerben választották. A polgároknak annyi szavazatuk volt, ahány tagú lehetett a képviselő-testület (a testületek számát, ami 3–13 fő között mozoghat, törvény határozza meg a település nagyságának függvényében). A legtöbb szavazatot kapott jelöltek lettek képviselők.



1. ÁBRA. **A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSI RENDSZER**

[36] Farkas János – Vajda Ágnes: *Két választás Magyarországon 1990-ben* (Budapest: KSH 1991) 42–43.

TÍZEZER FŐ FELETTI TELEPÜLÉS KÉPVISELŐ-TESTÜLETE. E kategória magában foglalja a 10 ezer fő feletti városokat, a megyei jogú városokat, valamint a fővárosi kerületeket. A szavazás itt vegyes rendszerben zajlott. A település választókerületekre oszlott, és mindegyikben egyéni jelöltek versengtek egymással. A választókerület önkormányzati képviselője az lett, aki a legtöbb szavazatot szerezte. A választópolgárok tehát a tízezer lakosnál nagyobb településeken csak egyéni jelöltekre szavazhattak, az arányosítást pedig azzal biztosították, hogy a mandátumot nem szerzett jelölteket állító szervezetek a töredékszavazatok összesítése után (de csak azok, amelyek a választókerületek egynegyedében jelöltet tudtak állítani) ún. kompenzációs listáról jutottak képviselői helyekhez. A kompenzációs mandátumokat a kompenzációs listára került szavazatok arányában osztották szét. A mandátumok kb. 60 százaléka egyéni, míg 40 százaléka kompenzációs listán keletkezett.

MEGYEI KÖZGYŰLÉS VÁLASZTÁSA. A megyei közgyűlési választásokon azon polgárok szavazhatnak, akik nem megyei jogú városban éltek. A megyét a választáskor két „virtuális" választókerületre osztották: az egyikbe a tízezer fő alatti, másikba az e feletti települések tartoztak. A törvény meghatározta, hogy melyik kerületben hány mandátum osztható ki. A választás két kerületben külön, kötött listákon történt, a polgárok főként pártokra illetve társadalmi szervezetekre voksoltak. A mandátumokat a leadott voksokra tekintettel, nagyjából arányosan osztották ki, négyszázalékos küszöb mellett. A megyei közgyűlés saját tagjai közül választotta elnökét.

FŐVÁROSI KÖZGYŰLÉS VÁLASZTÁSA. A fővárosi közgyűlés 66 tagját a fővárosi lakosok választották, kötött listán, ahol minden párt nagyjából szavazatainak arányában részesült a mandátumokból. A fővárosi közgyűlés választásakor is érvényesült egy négyszázalékos küszöb.

POLGÁRMESTER-VÁLASZTÁS. A polgármestereket valamennyi településtípuson relatív többségi rendszerben választották.

Az 1994-ben elfogadott törvény egyik vitatható pontja volt, hogy meghagyta az önkormányzati választások időpontját az országgyűlési választások évében, ami a két választás „összeolvadását" eredményezte.[37] Ez a megoldás – az összeférhetetlenség megszüntetésével – lényegében összekapcsolta a helyi és az országos politikai elitet,[38] ami önmagában még nem jelent rosszat, hiszen lehetőséget ad arra, hogy a helyi politikai elit befolyásolni tudja a nemzeti politikát, valamint „ugródeszkaként" szolgálhat a helyi politikusok országos politikussá válásának folyama-

[37] Ez 2014-től módosult az ötéves választási ciklus bevezetésével.

[38] Az összeférhetetlenség megszüntetésével.

tában.[39] A két pozíció „összenövését" a számok is jól mutatják: 1994-ben 68; 1998-ban 132, 2002-ben 214, 2006-ban 216, de 2010-ben 166-ra csökkent a „mandátumhalmozó" képviselők száma.[40]

A 2010. esztendő jelentős változásokat hozott a magyar önkormányzatok életében. A törvény elfogadásával[41] koncepcionálisan hasonló változást vitt végbe a jelenlegi (Fidesz-vezette) kormánytöbbség, mint az 1994-es ciklusban, amikor is bevezetésre került a közvetlen polgármester-választás (az 1994. évi LXI. törvénnyel). A törvény nemcsak változtatott az addig hatályos választási törvényen, hanem egyben némely ponton fogalmi pontosítást is végrehajtott. Így a 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú települések esetében megmaradt az egyéni listás (korábban „kislistás") választási rendszer.[42]

A másik lényeges változtatás a megválasztható képviselők számának radikális csökkentése volt.

3. TÁBLÁZAT. **A KÉPVISELŐ-TESTÜLETEK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA**

10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település					
1990			2010		
Lakosságszám	Megszerezhető mandátum		Lakosságszám	Megszerezhető mandátum	
100-ig	3		100-ig	2	
600-ig	5				
1300-ig	7		1000-ig	4	
3000-ig	9				
5000-ig	11		5000-ig	6	
10 000-ig	13		10 000-ig	8	
10 000-nél több lakosú települések, fővárosi kerületek					
1990			2010		
Lakosságszám	Egyéni mandátum	Kompenzációs mandátum	Lakosságszám	Egyéni mandátum	Kompenzációs mandátum
25 000-ig	10	7	25 000-ig	8	3
50 000-ig	14	9	50 000-ig	10	4
60 000-ig	15	10	75 000-ig	12	5
70 000-ig	16	11	100 000-ig	14	6
Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 15 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.			Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.		

[39] Michael Lever: „Theories of Coalition Formation and Local Government Coalitions" in Colin Mellors – Bert Pijnenburg (eds.): *Political Parties and Coalitions in European Local Government* (London – New York: Routledge 1989) 25.

[40] Várnagy Réka: *Polgármesterek a magyar országgyűlésben* (Budapest: Corvinus Egyetem 2012) 55.

[41] 257 igen és 99 nem mellett.

[42] Ebben a településkategóriában csak a képviselői létszám módosult, a képviselő-jelöltség feltételei és a választás módja a korábbiakhoz képest nem változott.

A létszám mérséklésének mértéke a megyei jogú városokban és a megyei közgyűlésekben volt jelentősebb (közel 50 százalék).[43] Érzékelhető változást hozott az új törvény a főváros és a megyei közgyűlések tekintetében is. A korábban használt tisztán listás rendszert 23 kerületi polgármester mellett 9 fő kompenzációs listáról bekerülő képviselő váltja. A listára főpolgármester-jelöltek és polgármesterjelöltek kerülhetnek fel, mégpedig azoké a szervezeteké, amelyek legalább 12 kerületben polgármesterjelöltet állítottak. A törvény elvégezte azt az időszerű korrekciót, amely leképezi a rendszerváltás óta bekövetkezett demográfiai változásokat, hiszen a fővárosi közgyűlés létszámának számszerű meghatározása helyett a főváros lakosságszámához igazodó közgyűlési létszám meghatározására vonatkozó elvet tartalmazza. A korábbi önkormányzati választási törvény a fővárosi közgyűlés számát fixen, 66 főben rögzítette. Az új rendszerben a demográfiai változásokhoz fog igazodni a közgyűlés létszáma.[44]

A megyei közgyűlés megválasztása kapcsán az új jogszabály megszüntette a korábbi 10 000 alatti és 10 000 feletti választókerületi tagolást és helyette a minden megye egyetlen választókerület elvét valósította meg, azonban a megyei jogú városok továbbra sem képezik részét a megyei közgyűlési választásoknak. Ugyanakkor a mindenkori közgyűlések létszámát a korábbi gyakorlattal ellentétben nem abszolút számokban határozták meg, hanem a megyék lakosságszámához viszonyítva jelölik ki (itt azonban már a megyei jogú városok lakosságszámát is figyelembe kell venni).[45]

Az új törvény jelentős arányeltolódást eredményezett az egyéni és listás mandátumok vonatkozásában.[46] Az 1990-es szabályozás szerint a 10 000-nél több lakosú településen kompenzációs listát az a jelölő szervezet indíthatott, amely az adott település egyéni választókerületeinek legalább egynegyedében jelöltet állított, ezentúl azonban a település egyéni választókerületeinek több mint felében kell jelöltet állítania annak a jelölő szervezetnek, amely versenybe akar szállni az egyébként csökkentett kompenzációs mandátumokért. Végül, de nem utolsósorban említést érdemel a fent említett demográfiai korrekciós szabályok következménye: az új törvénnyel felhatalmazást kapott a kormány arra, hogy rendeletben jelölje ki a lakosságszámadatot nyilvántartó központi szervet.

[43] A mandátumok számának radikális változását mutatja az is, hogy a korábbi közel 30 000 mandátum helyett a betölthető mandátumok száma 17 000-re csökkent.

[44] Méghozzá úgy, hogy minden 50 000 lakos után egy képviselő választható. Így a korábbi 66 fő helyett 33 tagja lesz a fővárosi közgyűlésnek.

[45] Ennek köszönhetően a megyei önkormányzati képviselők létszáma 835-ről 391 főre csökkent.

[46] Ez azt jelenti, hogy míg az 1994. évi módosítás eredményeként a listás mandátumok aránya átlagosan 73%-ra csökkent, addig a 2010 módosítás 48%-ra csökkentette a listás mandátumok arányát (az egyéni képviselők száma 20-25%-kal lett kevesebb, a listáról bejutó képviselők száma 50%-ot meghaladó mértékben csökkent).

Választási részvétel és következményei

A lakosság és az önkormányzatok kapcsolatának egyik leggyakoribb indikátora az önkormányzati választási részvétel. A választásokon való részvétel vizsgálata azért fontos, mert egy nemzetközi vizsgálat kimutatta, hogy a helyi politikai részvétel 48%-át a választásokon való szavazói részvétel adja.[47] Közép-Kelet-Európában a részvételi adatok meglehetősen változatos képet mutatnak. *Csehországban* 1990-ben a helyi választásokon való részvétel szintje 73,5%-os, 1994-ben 62,3%-os, 1998-ban 74%-os volt. *Lengyelországban* 1989–1990 között 42%-os, 1993–1995 között 32%-os és 1997–2000 között 46%-os volt. Végül *Szlovákiában* 1990-ben 63,7%-os, 1994-ben 52,4%-os és 1998-ban 53,9%-os volt.[48]

A választási részvétel szintje alapján Magyarország alatta maradt a legtöbb nyugat-európai ország választási részvételének, s nem érte el néhány kelet-közép-európai ország részvételi szintjét sem. Ha az önkormányzati és parlamenti választások részvételi adatait nézzük, akkor jól látható, hogy az önkormányzati választási részvétel folyamatosan alatta marad a parlamenti választások adatainak.[49] Bár 1990 és 2006 között az önkormányzati részvételi adatok folyamatos emelkedést mutatnak, csupán 2006-ban fordult elő, hogy átlépte az 50 százalékos határt. Azóta viszont ismét csökkenő tendenciát mutat. A 2014 évi önkormányzati választások részvételi adatai lényegében az 1994-es adatokkal egyeznek meg.[50]

A választási részvétel erős korrelációt mutat a település méretével (azaz a kistelepüléseken magasabb, a nagyobb településeken alacsonyabb a lakosság részvétele)[51] valamint egy település lakónépességének szociális-gazdasági jellemzőivel.

Ennek hátterében több tényező is állhat: egyrészt mivel az emberek közvetlen közelről szemlélik önkormányzatuk működését, ezért valószínűleg sokkal jobban ismerik az ottani problémákat, visszásságokat, politikai botrányokat. Sokkal több személyes tapasztalatuk lehet a választáson induló jelöltekről is. Kedvezőtlen helyzetben az ezeknek a tényezőknek a részletes ismerete inkább taszítólag, mintsem vonzóan hathat a választópolgárok számára. Másrészt az önkormányzati választások törvényes időzítése sem kedvező, a tavaszi országgyűlési választási kampányok túltelíthetik az emberek politikai érdeklődését.

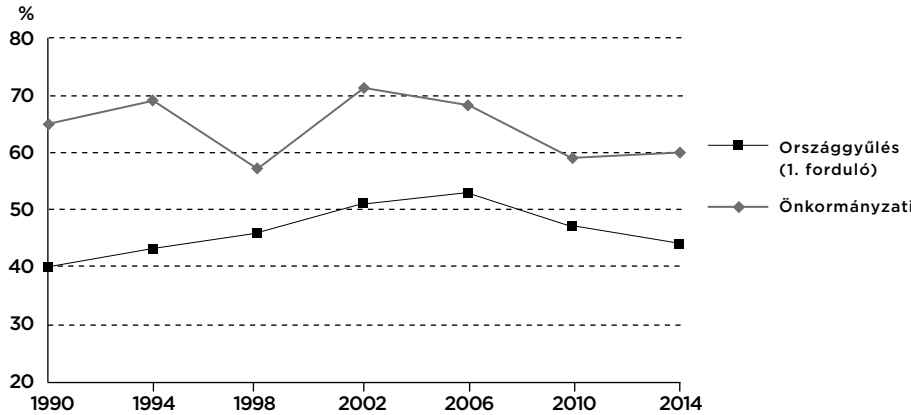
[47] George Moyser – Geraint Perry: „Participation and Non-participation in an English Town" in Albert Mabileau et al.: *Local Politics and Participation in Britain and France* (Cambridge: Cambridge University Press 1989) 39–61.

[48] Pawel Swianiewicz: „Sympathetic Disengagement: Public Perception of Local Government in Poland" in Pawel Swianiewicz (ed.): *Public Perception of Local Government* (Budapest: Open OSI/LGI 2001) 169–222.

[49] Ami világos jele a helyi politikától való egyre fokozódó elfordulásnak.

[50] 2014-ben 210 ezerrel mentek el kevesebben szavazni, mint 2010-ben.

[51] Hajnal György: „Hopes and Reality: The First Decade of Hungarian Local Government System in the Eyes of Public" in Pawel Swianiewicz (ed.): *Public Perception of Local Government* (Budapest: OSI/LGI 2001) 133.



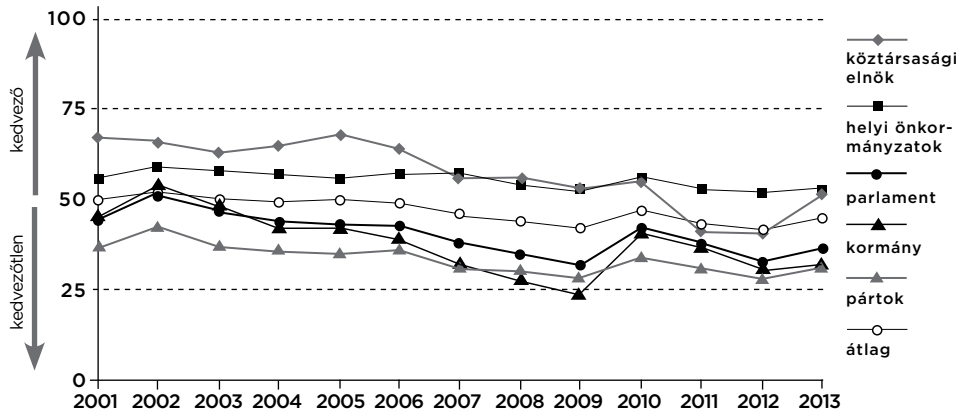
2. ÁBRA. **AZ ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOK ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK RÉSZVÉTELI SZINTJEI (A RÉSZTVEVŐK SZÁZALÉKOS ARÁNYA)**

FORRÁS: www.valasztas.hu.

Az önkormányzati választások kevésbé erőteljes kampánya így már nem tudja átütni sokak politikai ingerküszöbét, ezért egyszerűen nem érzékelik a helyhatósági voksolás tétjét, fontosságát.[52] De megemlíthető az intézmények iránti lakossági bizalom változása is. Az ezredforduló után jelentősen megváltoztak a politikai intézmények megítélésének tendenciái. Igazából inkább azt lehetne mondani, hogy a rendszerváltás óta soha nem volt annyira alacsony szinten a politikai intézmények iránti bizalom, mint 2012-ben. A bizalom átlagos szintje egy közepesnek mondható szinten stabilizálódott, a választási ciklusokhoz köthető emelkedések, illetve a ciklus közepi csökkenések egyre kisebbek lettek, majd eltűntek. Ezzel együtt 2006 után az intézmények átlagos megítélése a kedvezőtlen tartományba süllyedt. Az önkormányzatok megítélésében semmilyen számottevő változás nem állt be az ezredforduló után sem, az folyamatosan az 50 pont körüli, semleges[53] megítélési sávban mozgott. 2012-ben a közjogi szervek közül az önkormányzatokban (52) és az alkotmánybíróságban (51) hittek még leginkább az emberek, míg 2011-ben fordított volt a sorrend: akkor az AB (54) vezetett, s a második helyen holtversenyben a rendőrség és az önkormányzatok álltak (53-53).

[52] Kákai László: „Önkormányzat és lakosság viszonya, avagy bizalom vagy bizalmatlanság?" in Csefkó Ferenc (szerk.): *A közigazgatás és az emberek* (Pécs: A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány 2013 / Pécsi Közigazgatás-tudományi Közlemények 5.) 166.

[53] Éves átlagos mutatójuk a rendszerváltás óta soha nem volt 51 pontnál alacsonyabb, igaz 60 pontnál magasabb sem.



3. ÁBRA. **A POLITIKAI INTÉZMÉNYEK IRÁNTI BIZALOM VÁLTOZÁSA 2000 ÉS 2013 KÖZÖTT (ÉVES ÁTLAGOK 100 FOKÚ SKÁLÁN)**

FORRÁS: Medián 2013.

A választási eredmények és azok jellegzetességei

A „heterogén" eljárási modellben nagyon nehéz általános megállapításokat tenni, hiszen ahány településkategóriát vizsgálunk, annyi választási eljárással és ebből következően annyi eredménnyel találkozunk.

TÍZEZER FŐ ALATTI TELEPÜLÉSEK. A kistelepüléseken megválasztott polgármesterek több mint nyolcvan százaléka volt független, ami a hét választás tükrében szinte változatlan értéket mutat. Ugyanez mondható el a kistelepülések képviselő-választásáról is. Az adatok egyértelműen mutatják, hogy a leadott szavazatok közel kétharmadát választásról választásra a független képviselők kapják. A pártok ebben a településkategóriában nem igazán tudtak befolyást szerezni. Magyarázatként talán az szolgálhat, hogy a pártok érdeklődési körén kívül helyezkednek el a kistelepülések, másrészt a pártok szervezeti kiépítettsége is meglehetősen alacsony ebben a településkategóriában.

TÍZEZER FŐ FELETTI TELEPÜLÉSEK. A 10 000 lakosnál nagyobb településeken (ahol csak 1994-től választják közvetlenül a polgármestert) megfordult a trend: itt a megválasztott polgármestereknek már „csak" valamivel több mint egytizede független. Ebben a településtípusban a polgármesterek már egyértelműen a pártok támogatásával nyerték el megbízatásukat. A 10 000 lakost meghaladó népességszámú települések helyzete a vonatkozó jogi szabályozás változása miatt ellentmondásosan alakult. A pártlisták megszűnése és az ún. kompenzációs listán megszerez-

hető mandátumok számának csökkentése arányosabbá tette a választási rendszert. Ennek az volt a következménye, hogy a jelölő szervezetek kevesebb jelöltjüket tudták listán a képviselő-testületbe juttatni, ami a jelöltek személyes megmérettetése, az egyéni választókerületi rendszer erősödése irányába hatott.

A 10 000 lakosnál nagyobb településeken a pártok színeiben megválasztott képviselők aránya a vizsgált ciklusokban változó képet mutat. Az adatokhoz hozzátartozik, hogy minél nagyobb településkategóriát vizsgálunk, annál nagyobb szerephez jutnak a politikai pártok.

Ebben a településtípusban 1990-ben az összes mandátum 82%-át, 1994-ben 85%-át, 1998-ban már „csak" 80%-át szerezték meg a pártok és azok koalíciói.[54] Ugyanakkor 2002-től a pártok és azok koalícióinak újbóli erősödését tapasztaljuk, hiszen 2002-ben 82%-át, 2006-ban pedig már 88%-át szerezték meg. A képviselő-testületek összetétele is folyamatos változást mutatott. 1998-ig a szocialista és liberális pártok uralták a városi önkormányzatokat. 1998 és 2002 között viszont jelentős jobboldali erősödés történt, ami kiegyenlítetté tette a jobboldal-baloldal közötti pozíciókat. 2002–2006 majd 2010–2014 abban az értelemben hozott újat a pártok közötti versenyben, hogy míg a baloldal 2002-ben lényegében visszaszerezte 1994-es pozícióit, 2006-tól napjainkig lényegében a jobboldal dominanciája érvényesül. A liberálisok csaknem teljesen eltűntek a képviselő-testületekből és a baloldal is apróbb pártokra esett szét.

MEGYEI JOGÚ VÁROSOK. A megyei jogú városokat már egyértelműen a pártok uralják. Független vagy civil szervezet jelöltje csak elvétve tud mandátumot szerezni (lásd 2. és 3. mellékletet). Az adatokból egyrészt az látszik, hogy mind a polgármesterek, mind a képviselők esetében drasztikusan esett a pártok által önállóan mandátumot szerzett jelöltek aránya, másrészt különösen a polgármesterek tekintetében folyamatosan csökkent a mandátumot szerezni képes pártok száma. Míg 2002-ben az MSZP, az SZDSZ és a Fidesz, addig 2006-ban már csak a Fidesz és az MSZP tudott önállóan polgármesteri pozíciót szerezni. A pártok erőpozíciójára vonatkozóan megállapíthatjuk, hogy az FKGP és a KDNP (önállóan) 12 év alatt gyakorlatilag eltűnt a megyei jogú városok képviselő-testületeiből. Az MSZP a polgármesteri pozícióinak megtartása mellett főleg a képviselői helyek tekintetében tudott javítani 1998-hoz viszonyítva, bár 2006-ban, majd 2010-ben és 2014-ben mind a polgármesteri, mind a képviselő-választás alkalmával jelentős mandátumveszteséget volt kénytelen elkönyvelni 2002-höz viszonyítva. Sőt az adatok függvényében bátran állíthatjuk, hogy 2010-ben, de különösen 2014-ben minden idők legrosszabb választási eredményét érte el a szocialista párt. A Fidesz ellenben mind

[54] A pártok és azok koalíciói a megyei / fővárosi közgyűlések mandátumainak 1994-ben 91,7%-át, 1998-ban 87,9%-át, 2002-ben pedig 75%-át szerezték meg.

a polgármesteri, mind a képviselői mandátumainak tekintetében jelentős mandátumgyarapodást könyvelhetett el 2002-höz viszonyítva, sőt 2010-ben már csak ez a párt volt képes önállóan polgármesteri székhez jutni. Ha a megválasztott polgármestereket nézzük, akkor még jobban látható a jobboldal előretörése. Míg 2010-ben a Fidesz 7, a Fidesz–KDNP 15 polgármestere mellett csupán egy (Szeged) nem jobboldali jelölt tudott nyerni, 2014-ben pedig 20 polgármestert adott a Fidesz vezette jobboldal, mellette 1 független és két baloldali-civil jelölt tudott mandátumot szerezni.

MEGYEI KÖZGYŰLÉSEK. A megyei és fővárosi közgyűlési adatatok (lásd a 4. és 5. mellékletet) szintén az önállóan megszerzett mandátumok arányának csökkenését mutatják. A pártok erősorrendjét vizsgálva pedig az MSZP erősödése figyelhető meg. Bár 1998-ban mind a 10 000 lakos alatti, mind a 10 000 lakos feletti listán veszített mandátumot 1994-hez képest, 2002-ben mégis több mint 10%-ot tudott javítani mandátumainak arányán. Ezzel szemben 2006-ban 10 százalékot meghaladó mandátumveszteséget volt kénytelen elszenvedni. A Fidesz és rajta keresztül a jobboldal 1998-as mandátumainak jelentős többségét 2002-ben elvesztette. Míg 1998-ban a 19 megyéből 16-ban volt jobboldali többség, addig 2002-ben ez a szám 4-re csökkent. 2006 ezzel szemben újabb fordulatot hozott, hiszen a Fidesz egy megyét leszámítva valamennyi megyében megszerezte a többséget. 2010 és 2014-ben tovább javította pozícióját a jobboldal (Fidesz–KDNP), ekkor már mind a 19 megyében „diadalmaskodni" tudott.

FŐVÁROS. A fővárosi közgyűlés összetételében – a főpolgármester személyétől eltekintve (aki az ötször győztes Demszky Gábor sorozatát törte meg) –, érdekes tendenciákat figyelhetünk meg. Az SZDSZ mandátumainak aránya 20 év alatt 35%-ról 0%-ra csökkent, ezzel szemben az MSZP 7%-ról 36%-ra, majd 2010-ben 30%-ra tudta növelni mandátumainak arányát. Ugyanezen időszak alatt a jobboldal vezető erejévé a Fidesz által létrehozott koalíció vált, amely választásról választásra a mandátumok egyharmadát birtokolta, 2006-ban azonban már 45%-át, 2010-ben pedig már 51%-át. A nagy pártok mellett csupán a MIÉP (1994-ben az FKGP-vel közösen a mandátumok 11%-át birtokolta, bár befolyása folyamatosan csökkent 2002-ben a mandátumok 8%-át szerezte meg, 2006-ban viszont már nem jutott be a közgyűlésbe) és az MDF tudott mandátumot szerezni, majd a közgyűlésből való kiesésük után két új párt jelent meg a közgyűlésben a Jobbik és az LMP. 2014-től a Fidesz vezette jobboldal tovább erősödött, akkor már a mandátumok közel 61 százalékát birtokolta, szemben a szétforgácsolódott baloldal (ami ekkor már három pártot jelentett) 28 százalékával.

Összegző gondolat

Az adatok egyértelműen a blokkosodás irányába mutatnak, azaz míg 1994-ben az önkormányzatok két-három pólusú pártrendszer képét mutatták, addig 1998-ban csupán két markáns szereplője maradt a helyi politikának, bár a 2010-es választások inkább már a domináns egypárt képét mutatja. A blokkosodás erős ideológiai polarizációt, szembenállást eredményezett, a *létrejövő koalíciók is főleg az egyes ideológiai blokkokon belül köttettek*. A blokkok között szinte nincs átjárás a pártok között, ez a helyzet felértékelte a különböző társadalmi szervezetek (környezetvédő, városvédő, lokálpatrióta stb.) koalíciós szerepét, hiszen egyre nagyobb arányban találkozunk olyan koalíciókkal, melyeket pártok és civil szervezetek hoznak létre. Jól mutatják ezt a tendenciát a megyei jogú városi, a fővárosi és megyei közgyűlési választások adatai is.

Összegzésképpen megállapítható, hogy *a helyi választási eredményekre nagymértékben hatnak a parlamenti választás eredményei*, hiszen a parlamenti választásokon győztes pártok szerezték meg a szavazatok többségét, ami egyben azt is jelenti, hogy a helyi képviselő-testületek (főleg a megyei jogú városokban és a főváros kerületeiben, valamint a megyei közgyűlésekben) párpolitikai értelemben ugyanolyan kétpólusosságot mutatnak, mint ami a parlamenti választásoknál megfigyelhető volt. Az adatok egyértelműen jelzik, hogy a nagypolitika leginkább a nagyvárosokba hatolt be a legmélyebben, s itt ragadhatók meg legegyértelműbben a politikai tagoltság jelei is.

1. MELLÉKLET. **TERÜLETI SZINTEK JELLEMZŐI MAGYARORSZÁGON**

Földrajzi/statisztikai kifejezés	Szám (2012)	Önkormányzatiság	Döntéshozatal szerveződési elve	Szint politikai súlya	Szint tényleges hatásköre	Választási rendszer
Község	2824	van: települési önkormányzat	depolitizált	alacsony	változó	10 ezer fő alatti települési
Kistérség	175	nincs	közigazgatási	alacsony	alacsony	–
Járás	175+23	nincs	közigazgatási	változó	magas	–
Város	265	van: települési önkormányzat	vegyes (részben depolitizált)	közepes	változó-magas	Mérettől függően: 10 ezer fő alatti vagy 10 ezer fő feletti
Megyei jogú város	23	van: települési önkormányzat	politikai	magas	magas	10 ezer fő feletti települési
Fővárosi kerület	23	van: kerületi (=települési) önkormányzat	politikai	közepes	magas	10 ezer fő feletti települési
Megye	19	van: megyei önkormányzat	politikai	magas	alacsony-közepes	megyei közgyűlési
Főváros	1	van: fővárosi önkormányzat	politikai	magas	magas	fővárosi közgyűlési
Régió	7	nincs	közigazgatási és politikai	közepes	közepes	–

FORRÁS: Körösényi–Tóth–Török, 2007, 235. alapján a szerző szerkesztése.

2. MELLÉKLET. **PÁRTOK ÉS CIVIL SZERVEZETEK ÁLTAL ÖNÁLLÓAN MEGSZERZETT MANDÁTUMOK ARÁNYA A MEGYEI JOGÚ VÁROSOKBAN JELÖLŐSZERVEZET-TÍPUSONKÉNT, 1990–2014**

	1990	1994		1998		2002		2006		2010		2014	
	képviselő*	polgár-mester	képviselő	polgár-mester	képviselő	polgár-mester	képviselő	polgár-mester	képviselő	polgár-mester	képviselő	polgár-mester	képviselő
Fidesz	17,3	4,5	3,2	13,6	16,4	4,5	3,4	8,7	9,5	100,0	45,2	5,0	20,0
MSZP	5,1	18,2	33,4	27,3	28,4	27,3	30,6	8,7	25	–	26,2	–	5,2
FKGP	4,0	–	1,8	–	2,7	–	–	–	–	–	–	–	–
KDNP	6,1	4,5	2,9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
MDF	16,8	–	1,6	–	0,6	–	0,6	–	2,2	–	–	–	
MIÉP	–	–	0,1	–	2,1	–	1,2	–	–	–	–	–	
SZDSZ	19,1	27,3	13,0	9,1	6,7	9,1	6,0	–	5,2	–	–	–	
Jobbik	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	14,9	–	51,4
LMP	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5,9	–	12,9
Egyéb párt	3,6	–	4,0	–	2,3	–	1,3	–	0,3	–	0,5	–	10,0
Társ.-i szervezet	0,4	9,1	8,0	4,5	10,6	–	7,2	4,3	3,6	–	7,2	–	
Összesen	**72,4**	**63,6**	**68,0**	**54,5**	**69,8**	**40,9**	**50,3**	**21,7**	**45,8**	**30,4**	**49,3**	**5,0**	**16,2**

FORRÁS: BM OVI, 1990; 1994; 1998; 2002; 2006;, 2010; 2014 adatai alapján saját számítás.

* 1990-ben a vegyes választási rendszerbe tartozó városokban a polgármestert közvetett módon választották.

3. MELLÉKLET. **MEGYEI JOGÚ VÁROSOK MANDÁTUMAINAK ÖSSZESÍTÉSE JELÖLŐSZERVEZET-TÍPUSONKÉNT, 1990–2014**

	1990		1994		1998		2002		2006		2010		2014	
	mand.	%-ban	mand.	%-ban	mand.	%-ban	mand.	%-ban	mand.	%-ban	mand.	%-ban	mand.	%-ban
Pártok önállóan	570	71,0	407	60,1	398	59,2	288	43,2	295	42,6	204	45,6	71	16,4
Pártok koalícióban	174	21,7	165	24,4	155	23,1	230	34,5	289	41,8	199	44,4	283	65,5
Pártok társadalmi szervezetekkel közösen	18	2,2	19	2,8	23	3,4	85	12,7	69	10,0	25	5,6	65	15,0
Társadalmi szervezetek önállóan	3	0,4	54	8,0	71	10,6	48	7,2	25	3,6	15	3,3	6	1,4
Társadalmi szervezetek koalícióban	–	–	5	0,7	4	0,6	4	0,6	10	1,5	1	0,2	3	0,6
Függetlenek	28	3,5	27	4,0	21	3,1	12	1,8	3	0,4	4	0,9	5	1,1
Egyéb	10	1,2	–	–	–	–	–	–	1	0,1	–	–	–	–
Összesen	**803**	**100,0**	**677**	**100,0**	**672**	**100,0**	**667**	**100,0**	**692**	**100,0**	**448**	**100,0**	**432**	**100,0**

FORRÁS: BM OVI, 1994; 1998; 2002; 2006; 2010; 2014 adatai alapján saját számítás.

4. MELLÉKLET. **A PÁRTOK ÉS CIVIL SZERVEZETEK ÁLTAL ÖNÁLLÓAN SZERZETT MANDÁTUMOK ARÁNYA A FŐVÁROSI ÉS A MEGYEI KÖZGYŰLÉSEKBEN JELÖLŐSZERVEZET-TÍPUSONKÉNT, 1994–2010**

	1994		1998		2002		2006		2010	2014
	10 000 lakos alatt	10 000 lakos felett	10 000 lakos alatt	10 000 lakos alatt	10 000 lakos felett	10 000 lakos felett	10 000 lakos alatt	10 000 lakos felett	Egy megye egy választókerület	Egy megye egy választókerület
Fidesz	7,0	6,1	16,4	14,6	2,0	2,0	–	–	–	–
MSZP	30,4	35,7	27,0	31,6	43,5	44,4	29,2	34,4	21,0	13,2
FKGP	9,1	4,7	10,6	5,6	–	–	–	–	–	–
KDNP	5,9	5,6		–	–	–	–	–	–	–
MDF	4,3	4,4	0,5	–	2,7	1,5	2,1	2,9	–	–
MIÉP	–	–	0,2	2,0	–	2,0	–	–	–	–
SZDSZ	13,2	19,9	4,6	11,4	1,8	9,1	0,9	4,95	–	
Egyéb párt*	5,6	2,3	1,8	1,2	–	–	–	–	15,5	26,3
Társadalmi szervezetek	9,3	3,2	10,9	8,5	10,0	3,8	5,9	0,9	1,9	1,2
Összesen	**84,8**	**81,9**	**72,0**	**74,9**	**60,0**	**62,8**	**38,2**	**43,1**	**38,4**	**40,7**

FORRÁS: BM OVI, 1994; 1998; 2002; 2006; 2010; 2014 adatai alapján saját számítás.

* 2010-ben az egyéb pártok neve alatt a Jobbik és az LMP szerepelt, előbbi a mandátumok 14,3, utóbbi pedig 1,2 százalékát szerezték meg. 2014-ben a Jobbik a mandátumok 19,6 az LMP 1,2 a DK pedig 5 százalékát szerezte meg.

5. MELLÉKLET. **A FŐVÁROSI ÉS A MEGYEI KÖZGYŰLÉSEK MANDÁTUMAINAK ARÁNYA JELÖLŐSZERVEZET-TÍPUSONKÉNT, 1994–2014**

	1994		1998		2002		2006		2010	2014
	10 000 lakos alatt	10 000 lakos felett	10 000 lakos alatt	10 000 lakos alatt	10 000 lakos felett	10 000 lakos felett	10 000 lakos alatt	10 000 lakos felett	Egy megye egy választókerület	Egy megye egy választókerület
Pártok önállóan	75,5	78,6	61,2	67,3	49,9	59,1	32,6	42,3	36,5	39,5
Pártok koalícióban	12,0	16,1	24,0	21,9	21,6	21,6	37,9	40,5	61,6	59,3
Pártok társadalmi szervezetekkel közösen	2,9	1,8	1,1	1,7	17,9	15,5	23,8	16,0	–	–
Társadalmi szervezetek önállóan	9,3	3,2	12,3	8,5	10,0	3,8	5,4	1,2	1,9	1,0
Társadalmi szervezetek koalícióban	0,3	0,3	1,4	0,6	0,6	–	0,3	–	–	0,2
Összesen	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

FORRÁS: BM OVI, 1994; 1998; 2002; 2006; 2010; 2014 adatai alapján saját számítás.

10. FEJEZET

Tóth Csaba

VÁLASZTÁSI RENDSZER

A választási rendszer azon szabályok összessége, ahogyan a választásokon leadott szavazatok törvényhozási mandátumokká válnak. A képviseleti demokráciákban a választási rendszer funkciója, hogy meghatározza, a választói akarat milyen eljárás keretében, milyen csatornán keresztül eredményez pártmandátumokat. A választási rendszer soha nem semleges technika; a választási rendszer szabályai folytán ugyanolyan választói akarat különböző törvényhozási mandátumokat eredményezne; mivel ezzel a politikai szereplők is tisztában vannak, a választási rendszer visszahat e szereplők politikai stratégiáira is.[1]

Egy választási rendszert három szempontból érdemes tanulmányozni. A politikatudomány leggyakrabban a választási rendszerek arányosságának kérdésével foglalkozik, vagyis azzal, hogy az egyes pártok parlamenti mandátumaránya milyen viszonyban van a választók körében mért támogatottságával.[2] Egy másik szempontot jelentenek a választási rendszer politikai következményei: az, hogy milyen hatással van a választási rendszer a politikai rendszer egészére, de különösen a pártrendszerre.[3] Végül, fontos kérdést jelent, hogy a választási rendszerben létezik-e szisztematikus, valamelyik politikai erőt támogató torzítás.[4]

[1] Körösényi András: „Választási rendszerek politikai hatásai, pártrendszer és kormányzat" In Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): *Választástudományi tanulmányok* (Budapest: Országos Választási Iroda 1999) 55–72.

[2] A nemzetközi irodalomhoz lásd pl. Pippa Norris: „Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixes Systems" *International Political Science Review* vol 18. no. 3. July 1997. 297–312.; Michael Gallagher: „Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems" *Electoral Studies* vol. 10. no 1. 1991. 33–51. A magyar választási rendszer kapcsán Kovács László Imre: „Voksok és mandátumok. Arányos-e a magyar választási rendszer?" *Társadalmi Szemle* 1992/12.; ill. Dezső Márta: „Arányosság és vegyes választási rendszerek" *Társadalmi Szemle* 1996/8–9. szám. Fontos hangsúlyozni, hogy az arányosság nem jelent normatív kategóriát, csupán a választási rendszer egyik ismert tanulmányozási módja

[3] A talán legismertebb nemzetközi összehasonlítás: Arend Lijphart: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990* (Oxford: Oxford University Press 1994). Újabb kutatásokhoz Bernard Grofman – Arend Lijphart: *Electoral Laws and Their Political Consequences* (Algora 1986).

[4] Lásd pl. kifejezetten a közép-európai kérdések kapcsán Kenneth Benoit: „Models of Electoral System Change" *Electoral Studies* vol. 23. no. 3. 2004. 363–389. Emellett a nemzetközi szakirodalomban – mint a politikatudomány más területein is – a formális matematikai modellek és a választói magatar-

A továbbiakban a magyar választási rendszer elemzésére is a fenti szempontokat figyelembe véve kerül sor.

A rendszerváltást követően Magyarországon egy bonyolult, többcsatornás választási rendszer jött létre a politikai szereplők kompromisszuma révén. Ez a választási rendszer – néhány kisebb változással – volt hatályos egy kivételével valamennyi, a rendszerváltást követő választáson. A 2010-ben kétharmados többséget szerző Fidesz–KDNP koalíció 2011-ben egy új választási rendszert fogadott el; a 2014-es választásokat így egy más rendszer szerint tartották. Éppen ezért vetődik fel a kérdés, vajon a magyar politikai rendszer szempontjából mennyiben releváns a régi választási rendszer – vagy menyiben elegendő az új szabályokkal foglalkozni.

Jelen fejezet, ha nem is minden részletre kiterjedően, de foglalkozik a korábbi választási rendszerrel is. Ennek három fő indoka van. Egyrészt, bár a választási rendszer új, az abban versengő politikai pártok mind a régi választási rendszerben szocializálódtak; politikai magatartásukat egyes esetekben évtizedekig a régi választási rendszerre szabták, így vélhetően ezekhez a tapasztalatokhoz nyúlnak majd vissza a jövőben is. Mindezt annál is inkább megtehetik, mert az új választási rendszer rendkívül sok tekintetben emlékeztet a régire. A vegyes jelleg, ami aránytalan/többségi eredményekhez vezet; a szövetségkötés fontossága vagy az egyéni körzetek túlsúlya mind közös vonása a régi és új rendszernek. Végül egy praktikus érv: kéziratunk lezártakor nem tudhatjuk, a most hatályos választási rendszer mennyire lesz tartós – márpedig ha átmenetinek bizonyul, az előző választási rendszer megismerése éppen annyira lényeges lehet, mint a mostanié.

1. Választási rendszer 2010 előtt

A rendszer működése

Az 1989–1990-es rendszerváltás idején létrejött választási rendszer egy meglehetősen bonyolult szisztémát hozott létre. A tisztán listás vagy tisztán egyéni rendszer helyett egy kétfordulós, kétcsatornás, három ágból álló vegyes választási rendszer jött létre.[5] A választási rendszer megalkotói el kívánták kerülni a tisztán listás rendszerrel járó kormányozhatatlanságot, de a tisztán egyéni rendszerekre jellemző fragmentációt is. Az egyéni és listás elem párhuzamos megteremtésének másik indoka az volt, hogy így az egyéni képviselők a helyi, választókerületi érdekeket

tással kapcsolatos irányok váltak az utóbbi években egyre fontosabbakká; a téma egyik reprezentatív folyóirata, az *Electoral Studies* több különszámban is foglalkozott ezzel.

[5] Mészáros József: „A választási rendszer elemei" in Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): *Választástudományi tanulmányok* (Budapest: Országos Választási Iroda 1999) 217–242.

képviselhették volna, míg a listán bekerültek pártjuk, illetve tágabban az országos érdekek szószólóivá válhattak volna.

A vegyes választási rendszerben[6] minden választópolgár két szavazattal rendelkezett. Az egyik szavazatát egyéni jelöltekre adhatta. Az egyéni kerületi ágon az első forduló után mandátumot szerzett az a képviselő, aki a leadott szavazatok több mint felét megkapta – ez volt az ún. *eredményességi* feltétel. Ezzel szemben a forduló *érvényességi* feltétele részvételhez kötött volt: egy adott egyéni választókerületben a választás érvényes volt, ha azon a polgárok több mint fele megjelent. Mindez a gyakorlatban azt jelentette, hogy 2010 előtt a legtöbb egyéni választókerületi választás *érvényes, de eredménytelen* volt: a polgárok fele legtöbbször elment szavazni, de a leadott szavazatok többségét első fordulóban ritkán sikerült valakinek megszereznie. Az 1990-es években, amikor a legerősebb pártok is csak 20-30 százalék körüli eredményt értek el országosan, egészen rendkívülinek számított egy adott EVK-ban 50 százalékot szerezni. Ezzel szemben a 2000-es években, amikor a két nagy párt 40 százalék feletti eredményeket szerzett országosan, az első fordulós egyéni kerületi győzelmek gyakoribbá váltak.

Érvényes, de eredménytelen első forduló esetén második fordulóra került sor.[7] A második fordulóba az első forduló első három helyezettje került, illetve az, aki az első fordulóban elérte a leadott szavazatok 15 százalékát.[8] A második fordulóban bárki visszaléphetett, de helyét nem foglalta el senki; visszalépés esetén így csak két jelölt mérkőzött meg egymással. A második fordulós győzelemhez elegendő volt a szavazatok relatív többségének megszerzése.

A választópolgár másik szavazatát a pártok területi listáira adhatta. A választó számára ez a szavazat „pártlistás" szavazatként jelent meg; a területi dimenzió annyit jelentett, hogy a szavazatokat nem országosan, hanem megyénként összegezték. A területi listás mandátumkiosztás során minden megye előzetesen meghatározott számú kioszthető mandátummal rendelkezett; a legtöbb megye esetén ez 4-6 volt (míg Budapesten 28). E mandátumokat az adott megyében szerzett szavazatok arányában, az ún. *Hagenbach–Bischoff-formula* szerint osztották ki. A területi listán csak az egyéni kerületi ággal megegyező érvényességi küszöb volt. Mindez azt jelentette, hogy a területi listás mandátumkiosztás a választás első fordulójá-

[6] Leírását lásd pl. Kukorelli István: „Az országgyűlési képviselők választásáról szóló normák állandósága és változása" in Bőhm Antal et al. (szerk.): *Parlamenti választások 1998. Politikai-szociológiai körkép* (Budapest: MTA PTI – Századvég 2000) 18–27.

[7] Második fordulóra került sor érvénytelen és eredménytelen első forduló esetén is, azzal a különbséggel, hogy itt minden, első fordulós jelölt indulhatott. Mivel a második fordulóra az országos erőviszonyok a választók számára ismertté váltak, az így rendezett második fordulóban is gyakran megnőtt az elöl álló és csökkent az esélytelen jelöltek szavazataránya.

[8] Szinte soha nem fordult elő, hogy a 15 százalék elérés ne jelentette volna egyben az első háromba kerülést, így fő szabállyá az első három helyezett bekerülése vált.

ban eldőlt; a második fordulóban az esetek túlnyomó részében csak egyéni jelöltek között kellett választani.

A rendszer harmadik ágát az országos listás ág jelentette. Ez az ág volt hivatott a 176 egyéni választókerület és 20 területi listán szerezhető, legfeljebb 152 területi listás mandátumkiosztás aránytalanságait kompenzálni.[9] Az országos listán legfeljebb 58 mandátumot lehetett kiosztani. Az országos listára kerültek a mandátumot nem eredményező szavazatok: az egyéni választókerületben a vesztes pártok jelöltjeire adott voksok, valamint a területi listákról azok a szavazatok, amelyek nem érték el az adott megyében a következő – vagy első – mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot. Az országos listán a mandátumkiosztás arányosan történt; a legtöbb mandátumot az egyéni kerületek legnagyobb vesztesei, illetve az alacsony támogatottságú, területi listás mandátumokról lemaradó pártok szerezték.

A választási rendszer fontos elemét jelentette az 5 százalékos küszöb.[10] Ez azt jelentette, hogy az 5 százalékot el nem érő pártok nem kapnak sem területi listás, sem országos listás mandátumot. Mivel 5 százalékos országos eredménnyel – választási összefogás nélkül – nagyon nehéz egyéni mandátumot nyerni, a küszöb el nem érése a parlamentből való kimaradást jelentette a kisebb pártok számára.

A választási rendszer politikai következményei

Az egyéni és listás ág megkülönböztetése dacára a választási rendszer erősen pártalapú maradt. Az egyéni és a listás szavazat megkülönböztetése például jórészt elvi lehetőség maradt: a szavazatmegosztás rendkívül ritkán fordult elő. Az 1. táblázat mutatja, hogy a 2006-os országgyűlési választáson[11] hogyan alakultak a Fidesz–KDNP és az MSZP egyéni, illetve listás szavazatai. Mint látható, mindkét nagy párt szinte pontosan ugyanannyi szavazatot szerzett egyéni jelöltjei, mint területi listája által: a Fidesz–KDNP esetén az eltérés mindössze 4 ezer szavazat; kevesebb mint az összes szavazat 0,2 százaléka. Mindez jól illusztrálja, hogy a legtöbb választó pártalapon dönt az egyéni jelöltek között is.

[9] A területi listán gyakran nem lehetett mind a 152 mandátumot kiosztani; a ki nem osztott mandátumok felkerültek az országos listára. Legtöbbször 5-10 ilyen mandátum keletkezett országosan.

[10] Az 1990-es választáson a küszöb még csak 4 százalék volt, módosítására ezt követően került sor.

[11] A 2006-os választás adatainak használatát indokolja, hogy a két nagy párt minden egyéni kerületben indított jelöltet és viszonylag csekély komplikációt okoztak a közös jelöltek. Az adatok 2010-ben is hasonlóan alakultak a Fidesz és a Jobbik kapcsán, az LMP és az MSZP számait viszont befolyásolta, hogy az LMP nem tudott minden egyéni kerületben jelöltet állítani, így esetében az egyéni jelöltek kevesebb szavazatot kaptak.

1. TÁBLÁZAT. **A FIDESZ–KDNP ÉS AZ MSZP ÁLTAL AZ EGYÉNI KERÜLETEKBEN, ILLETVE TERÜLETI LISTÁJUK ÁLTAL SZERZETT SZAVAZATOK SZÁMA A 2006-OS ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK ELSŐ FORDULÓJÁBAN**

	Egyéni jelöltek eredménye	Területi listás szavazatok
Fidesz–KDNP	2 269 241	2 272 979
MSZP*	2 329 931	2 336 705

FORRÁS: www.valasztas.hu. Letöltve 2015.01.07.

* Tartalmazza az MSZP–SZDSZ közös jelöltek eredményét is.

A magyar választási rendszer egyik legfontosabb tulajdonsága magas aránytalansági hajlama volt.[12] Ezt az elemet az új választási rendszer is megőrizte. A választási rendszer arányosságának mérőszámait foglalja össze a 2. táblázat.

2. TÁBLÁZAT. **AZ ARÁNYTALANSÁG NÉHÁNY MUTATÓJA A MAGYAR VÁLASZTÁSOKON (AZ ELSŐ KÉT OSZLOPNÁL AZ ELSŐ FORDULÓS LISTÁS SZAVAZATARÁNYBÓL ÉS A VÉGSŐ MANDÁTUMARÁNYBÓL KIINDULVA)**

	Loosemore–Hanby-index	Győztes párt aránytalansági együtthatója	5 százalékot el nem érő pártokra adott („elveszett") szavazatok
1990	20,18	1,72	15,81
1994	21,15	1,64	12,66
1998	12,28	1,30	8,61
2002	11,7	1,19	11,31
2006	6,47	1,13	3,22
2010	13,63	1,29	3,82
2014	21,96	1,49	4,00

ADATOK FORRÁSA: A választások végeredménye; www.valasztas.hu.

* Az index előállítása úgy történik, hogy valamennyi párt vonatkozásában megállapítjuk a szavazatarány és a mandátumarány különbségét, ezek abszolút értékét összegezzük, majd elosztjuk kettővel. Lásd pl. Fábián György: „A magyar választási rendszer kelet-közép európai összehasonlításban" *Politikatudományi Szemle* 1999/3. 107–126., 116–118., illetve Gallagher (1997) 107–127., 114. Minél nagyobb ez az érték, annál aránytalanabb a választási rendszer egésze. Lásd Gallagher (1997) 114.; Fábián (1999) 116–118.

A Loosemore–Hanby-index a választási rendszer egészének arányosságát méri, a pártok által kapott szavazatok és mandátumok számából kiindulva. A magyar értékek kontextusba helyezése érdekében érdemes a számokat ismert választási

[12] Szoboszlai György: „Választás, kormányozhatóság, arányosság" in Bőhm et al. (szerk.) 28–49.; Fábián György – Kovács László Imre: „Az arányosság újabb dimenziói. Az 1990-es és az 1994-es magyar parlamenti választások. Az 1990-es és az 1994-es magyar parlamenti választások eredményeinek összehasonlító elemzése" *Politikatudományi Szemle* 1995/2.

rendszerekkel összevetni: az 1980-as években például az érték 20 körül volt a hagyományosan aránytalan brit rendszerben és 1–3 körül a holland, illetve német, arányosabb rendszerekben.[13] Látható: az 1990-es évek elején a magyar választási rendszer aránytalansága a többségi rendszerekével volt rokon. Bár az aránytalanság később csökkent, legfeljebb a 2006-os eredményt lehet „mérsékelten arányosnak" tekinteni. A rendszer arányossága a 2010-es években ismét visszatért a többségi, vagy majdnem többségi rendszerekben szokásos értékekhez.

A magyar választási rendszer aránytalansága két forrásból származik: az első a győztes felülreprezentációja, a másik az 5 százalékot el nem érő pártok kiesése és a rájuk adott szavazatok elveszte. Mindkét elem komoly torzítást jelentett az 1990-es évek választásain: az MDF 1990-ben 1,7-szer annyi mandátumot kapott, mint amennyi szavazatot szerzett, ezzel szemben a parlamentbe nem jutott pártok összesen több mint 15 százalékot kaptak. Ezzel az eredménnyel az „egyéb" pártok akkor a harmadik legerősebb alakulat lettek volna. Az aránytalanság 2000-es évekre bekövetkezett csökkenése mögött is e két tényező állt. A pártrendszer kétpólusúvá válásával a győztes felülreprezentációja csökkent, míg a választók egyre kevésbé szavaztak eleve esélytelen pártokra. A 2006-os, legalacsonyabb aránytalansági együttható esetén jól látható az 5 százalék alatti pártokra adott szavazatarány drámai csökkenése.

Az első helyezett felülreprezentáltsága elsősorban az egyéni kerületek nagy súlyából adódik. Az egyéni kerületi ág felnagyítja a kis különbségeket, hogy a választásnak egyértelmű győztese legyen. A 3. táblázat ezt érzékelteti. A választási rendszer aránytalansága – sőt, a győztes mandátumszáma – így nemcsak támogatottságának *abszolút értékétől*, hanem az *első és második helyezett közötti támogatottságkülönbségtől* függ. Ez magyarázza azt, hogy az MSZP 1994-ben 33 százalékos listás eredménnyel önállóan abszolút többséget szerez – míg 1998-ban – majdnem pontosan ugyanolyan szavazataránnyal – a mandátumok kb. egyharmadát megszerezve, elveszti a választást. Ugyanakkor, ha az első helyezett pártok között a különbség nagyon csekély, akkor az egyéni kerületi küzdelmek kevésbé meghatározók, hiszen mindkét élen álló párt részesül belőlük – mint történt ez 2002-ben és 2006-ban.

A választási rendszer visszahat a pártrendszerre is. A politikatudomány egyik legrégebbi – és leggyakrabban igazolt – empirikus állítása („Duverger törvénye"),[14] hogy a többségi jellegű választási rendszerek a kétpártrendszert, míg a listás rendszerek a sokpártrendszert valószínűsítik. A magyar választási rendszer döntő szerepet játszott a magyar pártrendszer blokkosodásában és koncentrációjában.

[13] Lásd Michael Gallagher: „Arányosság, aránytalanság és a választási rendszerek" in Fábián György (szerk.): *Választási rendszerek* (Budapest: Osiris – Láthatatlan Kollégium 1997) 122–123.

[14] Áttekintése: William H. Riker: „The Two-Party System and Duverger's Law. An Essay on the History of Political Science" *American Political Science Review*; vol. 76. no. 4. 1982.

3. TÁBLÁZAT. **AZ EGYÉNI KERÜLETEK SZEREPE A VÁLASZTÁSI RENDSZER ARÁNYTALANSÁGÁNAK ELŐÁLLÍTÁSÁBAN**

	Legtöbb szavazatot szerzett párt szavazataránya (%)	Első helyezett (listás) előnye második helyezetthez képest (%)	Első helyezett által nyert egyéni mandátumok (db; %)
1990	24,73	3,34	114; 65%
1994	32,99	13,25	149; 85%
1998	32,92*	3,44	54; 31%
2002	42,05	0,98	78; 44%
2006	43,21	1,18	102; 58%
2010	52,73	33,43	173; 98%
2014	44,87	19,3	96; 90%

ADATOK FORRÁSA: A választások végeredménye; www.valasztas.hu.

* 1998-ban területi listán az MSZP szerepelt a legjobban, ám a Fidesz–FKGP két forduló között létrejött szövetsége okán az egyéni mandátumokért folytatott küzdelmet elvesztette.

A választási rendszer a pártok stratégiáját is meghatározza. Ennek egyik legjobb példáját az 1998-as választás jelentette: e választás szinte „tankönyvi" példát szolgáltatott arra, hogyan tud egy változatlan intézményi szabály eltérő politikai magatartás mellett döntő változásokat elérni a pártrendszerben és a választói magatartásban. A változások jelentőségét jól jelzi, hogy jelen kötet választói magatartással kapcsolatos tanulmányában (12. fejezet) az 1998-as választások második fordulója szakaszhatárként szerepel. Mint a 4. táblázatból látható, az 1998-as választások első fordulóját követően az akkor kormányzó MSZP állt az élen; nem csak a területi listás szavazatokat vezette, de a legtöbb egyéni választókerületben is szocialista jelölt fordult első helyen. Ha az 1998-as választás ezt követően az 1990-es és 1994-eshez hasonlóan zajlik, érdemi mennyiségű visszalépés nélkül, a választást az MSZP nyerte volna. A két forduló között azonban a Fidesz és az FKGP felismerte, hogy jelöltjeik visszaléptetésével a verseny legtöbbször kétpólusúvá alakítható, s ebben a küzdelemben a Fidesz és az FGKP támogatottsága akár össze is adódhat – és magasabbnak bizonyulhat, mint az MSZP és az SZDSZ összesített ereje. A két párt így kölcsönösen visszaléptette gyengébb jelöltjeit. Bár hasonló visszalépési megállapodás az MSZP és az SZDSZ között is létrejött, a harmadik helyezett párt legtöbb esetben az FKGP volt; így a végeredményre legnagyobb befolyással a kisgazda jelöltek kiesése volt. A visszalépések hatására az MSZP elvesztette a választásokat: hiába vezetett az első forduló után még 113 körzetben, végül csak 54-ben tudott nyerni. A hosszabb távú következmény legalább ilyen fontosnak bizonyult: a későbbi választások során a visszalépés szövetséges pártok között automatikussá vált. 1998 előtt az EVK-k többségében a második fordulóban három jelölt versengett a mandátumért. 1998-tól rendszerint csak kettő.

4. TÁBLÁZAT. AZ EGYÉNI KERÜLETI POZÍCIÓK VÁLTOZÁSA A VISSZALÉPÉSEK KÖVETKEZTÉBEN; A PÁRTOK LISTÁS SZAVAZATARÁNYA, ELSŐ FORDULÓS EGYÉNI HELYEZÉSEIK ÉS REALIZÁLT EGYÉNI MANDÁTUMAIK

	Első fordulós listás szavazatarány	Első fordulós egyéni helyezések			EVK győzelmek (összesen)
		I.	II.	III.	
MSZP	32,92	113	59	4	54
Fidesz*	29,48	41	87	15	89
FKGP	13,15	6	14	93	12
SZDSZ	7,57	2	3	49	2
MIÉP	5,47	0	0	2	0
MDF*	2,8	13	12	4	17

ADATOK FORRÁSA: A választások végeredménye; www.valasztas.hu.

*Az 1998-as választás előtt a Fidesz és az MDF választási megállapodást kötött így egyéni jelöltjeik nem indultak egymással szemben; az MDF egyéni jelöltjeinek jó szereplése a Fidesz támogatásának tudható be.

Az 1998-as választás nem véletlenül jelentett fordulópontot a választói magatartás alakulásában: ez a választás tanította meg a magyar választókat arra, hogy az első fordulóban „kedvenc" pártjukat válasszák, ám a második fordulóban legyenek készek másodlagos preferenciájuk szerint voksolni az „ellenfél" győzelmének megakadályozása érdekében. A választás világossá tette a pártszövetségeken belül a kisebb pártok stratégiai szerepét is. A kisebb pártok *negatív zsarolási potenciállal* rendelkeznek: részvételükkel valamilyen választási koalícióban – 2010 előtt a második forduló előtti visszalépésekben – lényeges politikai oldaluk sikerét; távolmaradásukkal legfeljebb az ellenfél győzelmét segíthetik elő. Saját egyéni mandátum realizálására azonban csak szövetségben van lehetőségük. Jól látható mindez a 4. táblázatban az FKGP eredményén: a visszalépésekkel ugyan a legtöbb helyen nem maradt állva FKGP-s jelölt, de az állva maradtak nagyobb eséllyel nyertek: bár 1998-ban az első forduló után csak 6 helyen állt az élen kisgazda jelölt, a második fordulóban 12 mandátumot sikerült nyerni.

E logika a választási rendszer 2011-es változása után is érvényes maradt, nemegyszer politikai dilemmát okozva több párt számára is: a stratégiailag gyakran kifizetődőbbnek tűnő önállóság ellen szól a „választástechnikai" érv, ami az egyéni mandátumszerzés fontossága okán gyakran a választási összefogás valamilyen formáját preferálja. Nagyobb párttal való összefogás nélkül 2002-ben és 2006-ban az SZDSZ, 2014-ben a DK és az Együtt–PM nem tudott volna egyéni mandátumot szerezni, ám az egyéni mandátumszerzés ára az összefogás – gyakran negatív – politikai következményeinek elfogadása volt.

A magyar választási rendszer nem eredendően aránytalan, hanem komoly aránytalansági hajlammal rendelkezik. 1998 után azonban a választók és a pártok folyamatosan beárazták a választási rendszer hatásait. A pártok választási megálla-

podásokat kötöttek, a választók pedig azonosították azokat a pártokat, amelyek eséllyel jutnak be a parlamentbe – s más pártokra kevésbé szavaztak. Abban a kvázi kétpárti struktúrában, ami a 2000-es évekre kialakult, a választási rendszer már sokkal arányosabb eredményeket produkált (lásd 2. táblázat). A kétpárti struktúra felbomlásával és a Fidesz dominánssá válásával az aránytalanság visszatért; a 2010-es választásokon a győztest kivéve valamennyi parlamentbe jutott párt lényegesen kevesebb mandátumot szerzett, mint amire arányos rendszerben számíthatott volna.

A másodlagos választások politikai következményei

Az országgyűlési választásokon kívül ún. másodlagos választásokra is sor kerül Magyarországon: jellemzően az európai parlamenti választásokat és az önkormányzati választásokat[15] tekinthetjük ilyennek. E választások azért „másodlagosak", mert politikai relevanciájuk nem mérhető a parlamenti választásokéhoz: jellemzően kevesebben vesznek részt rajtuk és a megszerezhető politikai pozíciók súlya kisebb. Másrészt, dacára annak, hogy a választások elméletileg nem a belpolitikai erőviszonyokról szólnak, elsődleges céljuk – az EP-képviselők, illetve önkormányzati tisztségviselők – mellett másodlagos hatásuk, hogy a választók két parlamenti választás között is véleményt mondanak az országos politikáról, így befolyásolják a pártrendszer alakulását is.

Bár az önkormányzati választásokat alig fél évvel az országgyűlési megmérettetés után tartják, e fél év rendszerint elég volt arra, hogy a politikai közhangulat a tavaszi megmérettetés után kialakult új politikai realitásokra reagáljon. 1994-ben a kialakuló kétpárti struktúra felé jelentett komoly lépést, hogy a jobbra orientálódó Fidesz e választáson már nem egykori liberális szövetségesével, az SZDSZ-szel, hanem a tavasszal kormánypozíciót vesztett jobboldallal állított közösen jelölteket – így főpolgármester-jelöltet is, előre jelezve a jobboldali egységesülési folyamatokat. 1998-ban, a Fidesz tavaszi győzelme után az önkormányzati választások világossá tették: a Fidesz és az MSZP birtokolja a politikailag releváns önkormányzati pozíciók többségét. Az SZDSZ relatíve jó szereplése és Demszky Gábor budapesti győzelme azt jelentette, hogy a liberális párt, ha meggyengülve is, de részese marad a pártrendszernek. 2002-ben az önkormányzati választás a kormányzó szocialista-liberális koalíció és a „száznapos program" néven ismertté vált baloldali gazdaságpolitikai intézkedéssorozat sikerét hozta, megerősítve a baloldali-liberális tábor előnyét, ami tavasszal még ingatagnak tűnt. 2006-ban az önkormányzati választásokra nem sokkal az őszödi beszéd nyilvánosságra kerülése után került sor; e választás a Fidesz minden korábbinál erősebb áttörését hozta, előrevetítve a baloldal mély válságát. A 2010-es és 2014-es önkormányzati voksolás a Fidesz tava-

[15] E választások részletes eredményeit a vonatkozó fejezetekben taglaljuk.

szi győzelmének megismétlődése mellett azt is eredményezte, hogy az ellenzéken belüli pozíciók stabilak maradtak: az MSZP 2010 őszére magabiztosabban szerezte vissza – meggyengült – második helyét és a Jobbiknak egyik alkalommal sem sikerült tavaszi lendületét folytatnia – e választások így a 2010-ben létrejött centrális pártrendszer stabilizálódását hozták.

A magyar politikában az EP-választások is minden alkalommal fontos következményekkel jártak. 2004-ben a relatíve jól szereplő SZDSZ pozícióját javították a koalíciós partner MSZP-vel szemben, hozzájárulva a később kialakuló kormányválsághoz és Medgyessy Péter bukásához. 2009-ben az SZDSZ gyenge szereplése előrevetítette a párt eltűnését a magyar politikából, míg a Jobbik „berobbanása" tartós szereplővé tette a pártot. 2014-ben a két kisebb baloldali párt meglepően jó, az MSZP tragikus szereplése újranyitotta a baloldali pártok közötti vitákat és közrejátszott abban, hogy a baloldal a soron következő önkormányzati választáson rosszul szerepelt.

2. Új választási rendszer 2010 után

Az új választási rendszer létrejötte és működése

A 2010-es választásokon kétharmados többséget szerző Fidesz–KDNP pártszövetség számos más sarkalatos törvény mellett a választási rendszert is megváltoztatta.[16] Az új választási rendszert 2011. december 23-án fogadta el a parlament.[17] Az új választási rendszer elfogadása mellett kizárólag a Fidesz–KDNP képviselői szavaztak; ez a tény – valamint, hogy az új szabályozást rendkívül heves viták kísérték és kísérik a mai napig – mutatja, hogy az új választási rendszer megítélésében a szakmai szempontok mellett a politikai megfontolások is döntő szerepet játszanak. E politikai felhangok, valamint a szabályozás relatív újdonsága miatt az új választási rendszerrel kapcsolatban szakmai konszenzus egyelőre nem alakult ki; több, alapvetően szakmai kérdés is politikai viták tárgya maradt, nehezítve az új szabályozás pontos hatásainak bemutatását. Éppen ezért tartjuk fontosnak, hogy a választás szabályainak ismertetése után az új választási rendszerrel kapcsolatos kritikákat is megvizsgáljuk.

[16] E változtatás előtt komoly szakmai vita – is – folyt a kívánatos választási rendszerről, illetve a választási reform kérdéseiről, ezekhez lásd pl. a *Fundamentum* folyóirat 2010/4. számát.

[17] A választás eljárási szabályait a parlament 2013-ban, egy évvel a soron következő választások előtt fogadta el. Az új választási rendszert komparatív perspektívában vizsgálja például Szigeti Péter: „A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában" *Jogtudományi Közlöny* 69. évf. 2. sz. 2014. 82–92.

A választási rendszer átalakítása mellett két fontos érv hangzott el. Az egyik a parlament létszámának csökkentése volt. Az új választási rendszerben a korábbi 386 képviselő helyett csak 199 foglal helyet. A páratlan szám biztosítja, hogy teljes létszám esetén ne jöhessen létre szavazategyenlőség. Az átalakítás másik oka egy mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés kezelése volt. Az Alkotmánybíróság a régi választási rendszer kapcsán megállapította, hogy alkotmányellenes az az állapot, amelyben egyes egyéni választókerületek lakosságszáma között kiugróan nagy eltérések találhatók: 2010-re a legnagyobb és a legkisebb lakosságú EVK között két és félszeres különbég alakult ki.[18] Az Alkotmánybíróság többször felhívta az Országgyűlést e kérdés rendezésére; e felhívásnak a 2010-ben megalakult parlament az új választási rendszer megalkotásával eleget tett.

Az új választási rendszer azonban nem egyszerűen csökkentette a képviselői létszámot és arányosította az egyéni választókerületeket, hanem teljesen új választási rendszert teremtett. Ahogyan a korábbi, úgy ez is egy vegyes választási rendszer, amely kombinálja a többségi és arányos elemeket. A listás és egyéni kerületi szavazatok kettőssége is megmaradt az új rendszerben. A vegyes elemek dacára, ahogyan korábban, úgy most is a többségi elemek váltak hangsúlyossá. Sőt: az új választási rendszer a korábbi, nagy aránytalansági hajlamú rendszert még inkább a többségi választási rendszerek irányába mozdította.

A 2011-es új szabályozásban a választópolgárok továbbra is két szavazattal rendelkeznek: egyiket egyéni jelöltre, másikat listára adják. A korábbi három ágból azonban csak kettő maradt: a területi listák megszűntek, és egyetlenegy, országos lista jött létre. Az új országos lista azonban kevésbé a régi utódja, mint inkább a régi területi lista és országos lista egyfajta kombinációja. Az országos listára kerülnek a közvetlenül a pártokra leadott szavazatok, valamint az egyéni kerületi ágon képződő töredékszavazatok is. Az országos listán összesen 93 mandátumot lehet kiosztani azon pártok között, amelyek listája elérte a – változatlanul 5 százalékos – parlamentbe jutási küszöböt.

A további 106 mandátumot egyéni kerületekben lehet megszerezni. A 2011-es szabályozás egyik legfontosabb újítása, hogy a korábbi kétfordulós választási rendszert egyfordulósra cserélte. Az egyéni kerületi ágon mandátumot így az szerez, aki a legtöbb szavazatot kapja. Az eredményességi mellett az érvényességi küszöb is eltörlésre került; a választás az azon részt vevők számától függetlenül érvényes lesz. Az egyéni kerületi mandátumot nem szerző jelölt szavazatai töredékszavazatként felkerülnek az adott jelöltet állító párt országos listájára (feltéve, hogy az adott párt elérte az ötszázalékos küszöböt). Az egyéni kerületi töredékszavazatok kérdéséhez kapcsolódik a választási rendszer egyik legtöbbet vitatott változása, az ún. győzteskompenzáció. Az új szabályozás értelmében nemcsak az egyéni man-

[18] „Az új magyar választási rendszer" *Századvég Alapítvány* [n.a.]; http://szazadveg.hu. 2015.01.09.

dátumot nem szerző jelöltek szavazatai kerülnek töredékszavazat formájában az országos listára, hanem a győztes jelölt „extra" szavazatai is – azok a szavazatok, amelyekkel a győztes többet kapott, mint a második helyezett. Vagyis, az első és második helyezett közötti szavazatkülönbség a győztes jelölt listáját gyarapítja.

További fontos változások történtek a nem magyarországi, illetve nem magyar nemzetiségű polgárok szavazatait illetően. A határon túli magyar állampolgárok 2011 után szavazhatnak a magyar pártok listáira. Ez a lehetőség elméletileg minden kettős magyar állampolgár számára adott – ám élni csak akkor tud vele, ha a választás előtt felvételét kéri a névjegyzékbe. A határon túli magyarok csak listára szavaznak, egyéni jelöltekre nem, szavazatukat levélben adhatják le. Ezzel szemben az állandó magyarországi lakhellyel rendelkező, de ideiglenesen nem Magyarországon tartózkodó magyar állampolgárok – jellemzően a külföldön tanuló, dolgozó magyarok – csak személyesen, az erre kijelölt korlátozott számú helyen szavazhatnak. A választási eljárási törvény könnyített a régi választási rendszer szigorú indulási feltételein:[19] egy-egy jelöltnek a korábbi 750 helyett mindössze 500 aláírást kellett összeszednie az induláshoz. További – jelentősebb – könnyítést jelentett a „többes ajánlás" rendszerének bevezetése: egy választópolgár több jelöltet is támogathatott ajánlásával. Országos lista állításához 27 egyéni jelöltet kell legalább 9 megyében (Budapesten) állítani, vagyis az EVK-k negyedében kell – megfelelő területi eloszlásban – megjelennie egy pártnak az országos induláshoz.

Az új választási rendszerrel kapcsolatos viták

Minden új választási rendszer elfogadását kritikák kísérik, ahogyan az is tény, hogy számos demokráciában találunk példát arra, hogy a hatalomban lévő szereplő a választási szabályok megváltoztatásával kívánja politikai pozícióját javítani. A demokráciák választási rendszerei sokfélék, ám normatív elvárás, hogy a rendszer lehetőséget adjon a hatalom demokratikus keretek között történő leváltására. Az új magyar választási rendszerrel kapcsolatos egyik legfontosabb – többek között az EBESZ által is megfogalmazott – kritika[20] az volt, hogy a rendszerben a Fidesz–KDNP túlzott előnyt élvez (részben a választási rendszer, részben az olyan kapcsolódó tényezők okán, mint a kampányszabályozás vagy a médiahelyzet).

[19] A választási rendszer belépési korlátainak, így többek között a 2010–2014 közötti változásoknak a pártrendszerre – a pártok „piacára" – gyakorolt hatásáról lásd Sebők Miklós: „Kapunyitási pánik. A választási rendszer reformjának hatása a pártok piacára 1990 és 2014 között" *Politikatudományi Szemle* 2014/3. 21–48.

[20] OSCE 2014 „Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report" *OSCE-ODIHR* Warsaw 2014.07.11. http://www.osce.org/odihr/elections/hungary. 2015.01.09.

A magyar választási rendszerrel kapcsolatos kritikák[21] analitikusan két csoportba sorolhatók. A kritikák egy része azt kifogásolja, hogy a választási rendszer a többségi irányba mozdult el. A többségi jelleg a választási szabályozás időpontjában, illetve a 2014-es választásokon minden bizonnyal a Fidesznek kedvezett, ám ez nem a többségi jelleg generális következménye. A többségi jelleg a mindenkori legerősebb pártot támogatja. Az ezzel kapcsolatos kritikák így külön kezelendők azoktól, amelyek szerint olyan elemek jelentek meg a választási rendszerben, amelyek minden körülmények között a Fidesz–KDNP számára lennének kedvezőek, függetlenül a párt támogatottságától.

A választási rendszer eltolódása a többségi jelleg felé könnyen belátható. Egyrészt, a többségi elemet erősítő egyéni kerületi ág súlya nőtt a választási rendszeren belül: míg korábban a mandátumok 46, az új rendszerben 53 százaléka kerül kiosztásra az egyéni kerületekben. Az országos lista hibrid jellege azt jelenti, hogy a maradék 93 mandátum célja nem az egyéni kerületi aránytalanság kompenzálása. Mivel az országos listára a választók közvetlenül is szavaznak, az ide érkező szavazatok jelentős része az egyéni kerületi győztest támogatja majd. 2014-ben az országos listára érkező szavazatok durván 60 százalékát tették ki a pártlistás közvetlen és 40 százalékát a töredékszavazatok; ezt az arányt tekintve a 106 egyéni kerületi mandátum szerzése kapcsán keletkező aránytalanságot 38 mandátummal kellene kompenzálni.

A többségi jelleget erősíti a győzteskompenzáció már említett jelensége. A győzteskompenzáció mögötti logika, hogy azok a szavazatok, amelyekkel a győztes többet kap, mint a második helyezett, éppen úgy „elvesznek", mint a vesztesek szavazatai, tehát nem indokolt őket külön kezelni. Ez az érv szembemegy a választási rendszerek kompenzációs logikájával: a kompenzáció általában rendszerszinten értendő és célja nem minden egyes szavazat „felhasználása", hanem az, hogy a választási rendszer egészében arányosabb eredményt biztosítson, mint amit a többségi ág létrehoz. Ilyen értelemben a „győzteskompenzáció" valójában az eredendő győztes további erősítését szolgálja. A győzteskompenzáció 2014-ben a Fidesznek 6-7 mandátumot jelentett a 133-ból,[22] vagyis a mandátumok 3 százaléka dőlt így el – ami több, mint amit a parlamentbe 5 százalékkal bejutó LMP összesen szerzett.

A választási rendszerben a többségi elemet erősíti a kétfordulós rendszer helyett az egyfordulós, relatív többségi szisztéma bevezetése is. A korábbi szabályozás szerint, mivel a második fordulóba jellemzően három jelölt jutott, az EVK megnyeréséhez legalább a szavazatok egyharmada kellett. Az új szisztémában, fragmentált

[21] Mindehhez lásd például Tóka Gábor: „Constitutional Principles and Electoral Democracy in Hungary" in Ellen Bos – Kálmán Pócza (eds.): *Constitution Building in Consolidated Democracies: A New Beginning or Decay of a Political System?* (Baden-Baden: Nomos Verlag 2014).

[22] Reiner Roland 2014: „Így működött a győzteskompenzáció" *Republikon Blog* 2014.04.08.; http://republikon.blog.hu/2014/04/08/igy_mukodott_a_gyozteskompenzacio; 2015.01.09.; László Róbert: „Ez kellett a kétharmadhoz". *Valasztasirendszer.hu* 2014.04.15. http://www.valasztasirendszer.hu 2015.01.09.

pártrendszer esetén ennél kevesebb szavazat is elég lehet a győzelemhez. Ez azonban elsősorban teoretikus különbség: a pártok alkalmazkodnak a megváltozott körülményekhez, s ahogyan a korábbi rendszerben 1998 után – 2010-ig – jellemzően csak két jelölt küzdött egymással, az új választási rendszerben is az vélelmezhető, hogy a potenciális szövetséges politikai pártok a választás előtt együttműködést kötnek. Az egyfordulós rendszer kialakításának legfontosabb következménye így az, hogy az első forduló előtt kényszeríti ki azokat a szövetségkötéseket, amelyekre korábban a két forduló között került volna sor.

A fenti változások a 2014-es választásokon a Fidesz–KDNP-t erősítették – ám ha bármelyik soron következő választáson más párt lenne a legerősebb, éppen úgy segítenék azt a pártot is. Ezzel szemben az egyéni választókerületek határainak megváltoztatása felvetette az ún. gerrymandering gyanúját. A „gerrymandering" kifejezés arra a módszerre utal, amikor a körzetek határainak átalakításakor a jogalkotó úgy húzza meg a körzethatárokat, hogy az számára kedvezően alakuljon.[23] Az eljárásnak egyéni kerületi rendszerre épülő választókerületekben van értelme. Mivel a mandátumkiosztás szempontjából irreleváns, hogy egy jelölt egy szavazattal vagy hatalmas többséggel nyer, az eljárás célja az, hogy az ellenfél szavazatai minél kevesebb körzetbe koncentrálódjanak (ahol logikusan nagyon nagy többséggel nyer) – míg a támogatni kívánt politikai szereplő szavazatai több körzet között oszoljanak el (ahol győzelmének aránya kisebb lesz). Több munka – így például a Haza és Haladás tanulmánya[24] és a Political Capital elemzése[25] – arra mutatott rá, hogy a 2011-es választókerületi határhúzás pontosan ezt a logikát követte: baloldali „enklávékat" alakított ki, miközben a korábban billegő körzeteket jobboldali irányba mozdította. Karácsony Gergely[26] ellenzéki politikus regressziós elemzés segítségével összefüggést talált az új választókerületek népességszáma és a Fidesz korábbi szavazataránya között: minél jobboldalibb egy körzet, annál kisebb a lélekszáma, így a Fideszre szavazók voksa többet ér a rendszerben.

[23] John Mackenzie: *Gerrymandering and Legislator Efficiency*. (Newark: University of Delaware, College of Agricultural Sciences 1971); David Lublin: *The Paradox of Representation: Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*. (Princeton: Princeton University Press 1997); Jonathan C. Mattingly–Christy Vaughn: Redistricting and the Will of the People. *de.arcxiv.org*. 29.10.2014. http://www.researchgate.net/profile/Jonathan_Mattingly/publications.

[24] Szigetvári Viktor – Vető Balázs: „Átbillenteni, visszaszerezni, meghódítani. Tanulmány az új magyar országgyűlési választási rendszer által a demokratikus ellenzéki erők számára teremtett alkalmazkodási kényszerről" *Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány* 2012 Augusztus http://www.hazaeshaladas.hu. 2015.01.09.

[25] László Róbert: „Új választókerületi térkép" in Félúton a választási reform. Tanulmány a Political Capital Institute és a Friedrich Ebert Alapítvány budapesti irodája által közösen szervezett konferenciához. *Political Capital – Friedrich Ebert Stiftung Büro*. Budapest 2012. http://www.valasztasirendszer.hu. 2015.01.09.

[26] Karácsony Gergely 2012: „Választási matematika haladóknak" Karácsony Gergely blogja 2012.02.27. http://karacsonygergely.blog.hu. 2015.01.09.

A gerrymandering tényét több elemző intézet igyekezett cáfolni. A Nézőpont Intézet elemzése arra próbált rámutatni, hogy a gerrymandering feltételezi, hogy a pártok szavazóinak területi koncentrációja választásról választásra állandó, ez azonban nem feltétlenül van így.[27] A Századvég Alapítvány tanulmánya[28] szerint is megalapozatlan a gerrymandering vádja. A két intézet választás előtt írt tanulmányait viszont utólag a 2014-es választási eredmény cáfolta. A Fidesz szavazataránya és a választókerületek határa között szignifikáns korreláció volt a 2014-es országgyűlési választáson: minél népszerűbb volt a Fidesz az adott körzetben, annál kisebb volt a választásra jogosultak száma. A gerrymandering következtében mintegy 3-4 százalékkal ért többet a Fideszre szavazók voksa.[29]

Az új választási rendszer a rendszerváltás óta először tette lehetővé a határon túli magyaroknak, hogy a magyarországi országgyűlési választáson szavazzanak. Ezzel a lehetőséggel a gyakorlatban csak a több millió határon túli magyar kis része élt, hiszen a szavazáshoz több „szűrőn" – kettős állampolgárrá válás, névjegyzékbe jelentkezés – kell átesni. A határon túli magyarok számára biztosított szavazati jogot a baloldali ellenzéki pártok bírálták, hiszen vélelmezhető volt, hogy e választók többsége a Fideszre voksol majd.[30] Ez így is történt: a határon túli magyarok 95 százaléka a Fideszre szavazott. Ugyanakkor kevesebb mint 130 ezer határon túli magyar élt szavazati jogával; a választási rendszer ezen módosítása így 2014-ben mindössze egy plusz mandátumot jelentett a Fidesznek. Komoly kritikák fogalmazódtak meg a kampány- és pártfinanszírozás átalakítása kapcsán is. 2014-ben a korábbiaknál komolyabb pénzügyi ösztönzők léteztek új pártok számára, hogy akár minimális támogatottsággal is elinduljanak a választásokon, hiszen ez több tízmillió forintos bevételt jelentett számukra – megdrágítva a választást és felvetve a „bizniszpártok" megjelenésének problémáját.[31]

[27] „Választójogi reform" Budapest, *Nézőpont Intézet* 2011.11.29. http://nezopontintezet.hu. 2015.01.09. Ugyanakkor a választási rendszer területi dimenzióinak állandóságát mutatja pl. Hubai László: *Magyarország XX. századi választási atlasza1920–2000* . CD-ROM. Budapest 2001.

[28] „Az új magyar választási rendszer" *Századvég Alapítvány* [n. a.]; http://szazadveg.hu. 2015.01.09.

[29] A szerző számításai.

[30] A 2014-es választások előtt az egyetlen releváns, nyilvános közvélemény-kutatást a HVG megbízásából a Political Capital készítette, kizárólag az erdélyi magyarok körében. Az adatok szerint „A válaszolók körülbelül fele jelezte, hogy részt venne a magyarországi választáson, közülük 55 százalék a Fideszre voksolna, 35 százalék a bizonytalanok aránya, a többi párt pedig a maradék tíz százalékon osztozik. A Jobbik, az LMP és az MSZP tehát igen szerény támogatottsággal rendelkezik" „Közvélemény-kutatás az erdélyi magyarok körében. Erdélyben még 55 százalékon áll a Fidesz" *Kárpátalja* 2012.01.03. http://www.karpataljalap.net. 2015.01.09.

[31] Lásd pl. László Róbert: „Még mindig a sötétszürke zónában – az átalakult jelöltállítási és kampányfinanszírozási rendszer" in Cserny Ákos (szerk.): *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási törvény nóvumai és első megmérettetése tárgyában (*Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2015) 65–80.

3. Az új választási rendszer a gyakorlatban: a 2014-es választások

A 2011-ben elfogadott választási rendszer alapján rendezték a 2014. április 6-i választásokat. A választási eredmények nagyjából igazolták azokat az előzetes elvárásokat, amelyeket a választási rendszer arányosságával, az egyéni kerületi ág és az országos lista működésével vagy például a győzteskompenzáció szerepével kapcsolatban a fentebb idézett szakmai elemzések előrevetítettek.

A választási rendszer egyfordulós, relatív többségi jellegének politikai hatása már a választást megelőző hónapok folyamán világossá vált. A széttagolt baloldali ellenzék számára már a 2013-as évben, de különösen 2013 végén és 2014 elején komoly kérdést jelentett, milyen szervezeti konstrukcióban induljon a választáson. A baloldali ellenzék dilemmáját az adta, hogy legalább három, önálló alakulat – az MSZP, az Együtt–PM szövetség és a Demokratikus Koalíció – is úgy vélte, eséllyel érhetné el ugyan az 5 százalékos küszöböt, de egyéni mandátum szerzésére – s így választási győzelemre, vagy akár tisztes második helyre – csak akkor van esély, ha a Fidesz – és a Jobbik, valamint az LMP – jelöltjével szemben egyetlen baloldali jelölt áll. Hosszas tárgyalás után a baloldali ellenzék a teljes összefogás mellett döntött: a pártok közös listán, közös egyéni jelöltekkel indultak és közös miniszterelnök-jelöltet állítottak (bár később a parlamentben nem alkottak közös frakciót). Az a várakozás, hogy az egyfordulós rendszer a korábban a két forduló között zajló szövetségkötéseket előbbre hozza, már a választás előtt igazolódott.

5. TÁBLÁZAT. **A 2014-ES VÁLASZTÁS VÉGEREDMÉNYE ÉS ARÁNYOSSÁGI DIMENZIÓI**

	Szavazat-arány	Egyéni kerületi mandátum	Listás mandátum	Összes mandátum	Mandátum-arány	Arányossági együttható / L–H-index
Fidesz–KDNP	44,87%	96	37	133	66,83%	1,49
MSZP–EGYÜTT–PM–DK–MLP	25,57%	10	28	38	19,10%	0,75
JOBBIK	20,22%	0	23	23	11,56%	0,57
LMP	5,34%	0	5	5	2,51%	0,47
Egyéb	4%	0	0	0	0	
Összesen	100%	106	93	199	100,00%	19,96%

FORRÁS: Választás '14. A Republikon Intézet választási elemzése, http://republikon.hu. www.valasztas.hu. Letöltve 2015.01.09.

Az 5. táblázat részletesen mutatja be a 2014-es országgyűlési választás eredményeit. A 2. táblázat már előre jelezte, hogy a megváltozott választási rendszer egészének aránytalansága magas értéket mutat; eléri az 1990-es évek választásainak szintjét. Ez azonban azt is jelenti, hogy a többségi irányú változások dacára a 2014-es

eredmények még mindig nem jelentenek aránytalansági „rekordot" – főként azért, mert az 5 százalék alatti pártokra összesítve is viszonylag kevés választó voksolt.

Az új választási rendszer egyik fontos sajátossága az első helyezett párton kívül minden további szereplőt érintő aránytalanság. A korábbi választásokon az első szereplő felülreprezentációja mellett a középpártok általában szavazatarányuknak megfelelő, a kisebb pártok enyhén alulreprezentált módon jutottak mandátumokhoz. Ehhez képest 2014-ben a győztes Fidesz–KDNP-n túl minden szereplő – még az egyéni mandátumokra szert tevő baloldali szövetség – is alulreprezentált. A parlamentbe éppen bejutó LMP kevesebb mint feleannyi mandátumot szerzett, mint amire egy arányos választási rendszerben számíthatott volna; mutatója a rendszerváltás óta bármelyik 5 százalékot elért párt közötti legalacsonyabb arányossági együttható.

A táblázatból az aránytalanság okai is azonosíthatók. Az a tény, hogy a Fidesz–KDNP a szavazatok kevesebb mint 45 százalékával megszerezte a mandátumok kétharmadát, főként egyéni kerületi győzelmeinek köszönhető. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy az egyéni mandátumok 5 százalékát a baloldalnak úgy sikerült megnyernie, hogy közben országos támogatottsága majdnem 20 ponttal elmaradt a jobboldal eredményétől – erősítve a baloldali „enklávék" létét.

6. TÁBLÁZAT. **AZ ORSZÁGOS LISTÁRA ÉRKEZŐ SZAVAZATOK PÁRTONKÉNT, FORRÁSUK SZERINT**

	Közvetlen országos listás szavazat	Levélszavazat	Hagyományos (vesztes) töredékszavazat	Győztes töredékszavazat	Összes/db	Összes/%
Fidesz–KDNP	2 142 142	122 588	176 183	766 708	3 207 621	39,24
MSZP–EGYÜTT–PM–DK–Liberálisok	1 289 309	1 495	1 119 320	22 374	2 432 498	29,76
Jobbik	1 017 550	2 926	1 000 636	–	2 021 112	24,72
LMP	268 840	573	244 191	–	513 604	6,28
Összes/db	4 717 841	127 582	2 540 330	789 082	8 174 835	**100,00**
Összes/%	**57,71**	**1,56**	**31,08**	**9,56**	**100,00**	

FORRÁS: A választási végeredmények (www.valasztas.hu) alapján saját számítás.

A 6. táblázat mutatja, hogyan egyesít az új országos lista különböző szempontokat. A legtöbb szavazat közvetlenül érkezik a listára; az első oszlop képezi le leghitelesebben az egyes pártok aggregált országos támogatottságát. A határon túli magyarok által leadott levélszavazatok csak csekély mértékben befolyásolják a szavazatok megoszlását. A többi szavazat töredékszavazat, amelynek megoszlása a hagyományos „vesztes" és „győztes" töredékszavazatok között pártonként igencsak eltérően alakul. Az újonnan bevezetett győztes töredékszavazatok a Fidesznek majdnem annyi voksot jelentenek, mint amit a Jobbik *összesen* szerzett. Mindennek eredmé-

nye, hogy a listás szavazatok kiosztása csak mérsékelten kompenzál a vesztesek irányába: az LMP és a Jobbik – amelyek nem szereztek egyéni mandátumot – mandátumainak aránya alig haladja meg a választáson elért szavazatarányukat.

Összefoglalás

A magyar választási rendszer vegyes rendszer, amely egyszerre igyekszik eleget tenni a reprezentativitás és a kormányozhatóság igényeinek. Az eredeti, a rendszerváltás idején alkotott szisztéma egy rendkívül bonyolult, kétfordulós, két szavazatra és három ágra épülő vegyes rendszert hozott létre. E bonyolult szisztéma végül egy erős aránytalansági hajlamú rendszerhez vezetett. A 2010-ben hatalomra került Fidesz–KDNP-koalíció már alighanem pontosabban látta az általa létrehozott választási rendszer várható hatásait: egy egyszerűbb, ám a rendszert a többségi irányba elmozdító megoldást választott, miközben a szabályokat alaposan átalakította. Így jött létre egy kisebb parlamentet eredményező, kétcsatornás, egyfordulós, erősen többségi rendszer.

A választási rendszer visszahat a pártrendszerre, amit mi sem bizonyít jobban, mint az, hogy ugyanaz a választási rendszer eltérő pártstratégiák vagy eltérő pártrendszer mellett radikálisan másképp viselkedik. Az 1990-es évek elején a választási rendszert a szereplők még tanulták; ekkor jöttek létre a leginkább aránytalan eredmények, nem kis részben azért, mert sok szavazat veszett el az 5 százalékos küszöb okán. A Fidesz és az FKGP 1998-as kölcsönös visszalépése forradalmasította a választási rendszer működését: a pártok innentől szövetségi blokkokban indultak. Ez a tény, valamint az 5 százalékot el sem érő pártok támogatottságának csökkenése sokkal arányosabb eredményekhez vezetett. A 2010-ben előálló centrális pártrendszer újra az aránytalanság irányába mozdította a rendszert, míg a 2011-ben elfogadott, eleve aránytalan választási rendszer a 2014-es, némileg kompetitívebb választásokon is növelte az aránytalanságot, visszaállítva – de meg nem haladva – a kilencvenes évek szintjét.

A 2011-ben elfogadott választási törvényt sok kritika érte, elsősorban olyan elemei miatt, amelyek szisztematikusan a Fidesz–KDNP irányába látszanak torzítani. Az egyéni kerületek átszabása, a győzteskompenzáció rendszere vagy a határon túli magyarok szavazati jogának bevezetése 2014-ben biztosan a Fidesz–KDNP malmára hajtotta a vizet, ám ezen változások hosszú távú hatása politikai vita tárgya. Az azonban biztos, hogy az új választási rendszer a korábbihoz hasonló pártstratégiát követel: a választás az egyéni kerületekben dől el, így a győzelmi ambícióval rendelkező pártok célja, hogy saját „oldalukon" csak egy jelölt induljon, míg ellenük minél több. A következő választások mutatják majd meg, milyen intézményi, szövetségi és stratégiai megoldásokat választanak a pártok, hogy alkalmazkodjanak az új, egyfordulós választási rendszerhez.

11. FEJEZET

Horváth Attila – Soós Gábor

PÁRTOK ÉS PÁRTRENDSZER

Európa nyugati részén a pártok szerepe a politikai rendszerben egyes meglátások szerint csökkent, mivel más intézmények is versengenek a politikai érdekek közvetítéséért.[1] Magyarországon ez a kérdés aligha jelentkezik, itt továbbra is Huntington[2] és Lipset[3] tételei érvényesek. A pártok elsöprő jelentőséggel bírnak az érdekek artikulációjában és aggregálásában, nem különben a kormányzásban.

E fejezet először a politikai súllyal rendelkező magyarországi pártok szervezetével foglalkozik. Elemzi a párttagság alakulását és a pártok centralizáltságát, majd a pártok finanszírozásának sok szempontból kényes kérdésére tér ki. A finanszírozás elvezet a kartellpártosodás kérdéséhez, amely továbbvisz a pártok közötti tartós viszonyrendszer problematikájához. Egy rövid történeti áttekintés után két kérdésre keressük a választ: melyik típusba tartozik a magyarországi pártrendszer és mi határolja el a pártcsoportokat.

1. A pártok

A (közép-)kelet-európai térség 1980-as évek végén meginduló demokratizálódási és pártosodási folyamata több tekintetben olyan *ab initio* jellegű volt, amely markánsan különbözött a többi új demokráciától.[4] Mi az, ami más volt? Peter Mair szerint nemcsak a posztkommunista demokratizálódási folyamat volt sajátos, hanem radikális eltérést mutattak a választók és a pártok is, ráadásul a kialakuló pártverseny társadalmi kontextusa és mintázata is különbözött a nyugatitól.[5] Mindezek

[1] Philippe C. Schmitter: „Parties are not what they once were" in Larry Diamond – Richard Gunther (eds.): *Political Parties and Democracy* (Baltimore–London 2001) 67–89.

[2] Samuel P. Huntington: *Political Order in Changing Societies* (New Haven 1968).

[3] Seymour Martin Lipset: „The Indispensability of Political Parties" *Journal of Democracy* 2000/1. 48–55.

[4] Paul G. Lewis: *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe* (London: Routledge 2000) 32.

[5] Peter Mair: *Party System Change: Approaches and Interpretations* (New York: Oxford University Press 1997) 175–198.

ellenére igen hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a pártok a rendszerváltó politikai rendszerekben is központi szerepet fognak betölteni.[6]

A következőkben elsőként a magyar pártok fejlődésének szervezeti-intézményi oldalát tekintjük át, arra keresve a választ, hogy ez elmúlt negyed évszázad milyen tendenciákat hozott a pártok szervezetében és gazdálkodásában.

A pártok szervezeti-intézményi oldala

A párttagság jelentősége és dinamikája

A párttagság szerepének leértékelődése – és ezzel párhuzamosan a párttagok számának csökkenése – világszerte általános tendencia.[7] A jelenség mögött egyrészt az a tény húzódik meg, hogy a pártok egyre kevésbé szorulnak rá a párttagokra mint erőforrásokra.[8] Mindez elsősorban pénzügyi szempontból jelentős: azzal, hogy a pártok a működésükhöz szükséges források döntő részét az államtól kapják (párttagok által fizetett tagdíjak szerepe pedig marginalizálódik), nem függnek a tagok által fizetendő tagdíjaktól. Másrészt a politikai participáció formái az elmúlt évtizedekben jelentősen kibővültek: a hagyományos, a párttagságon és/vagy a választópolgár személyes közreműködésén alapuló részvétele mellett (illetve egyre inkább helyett) új módozatai alakultak ki a politikába való bekapcsolódásnak.[9]

A csökkenő párttagság sajátos kontextusban jelenik meg a közép-kelet-európai államokban. A kommunizmus évtizedeinek tapasztalata egy erőteljes pártellenes attitűdöt produkált a társadalomban,[10] így a polgárok motivációja a párthoz való csatlakozás tekintetében alacsonynak bizonyult.[11] A rendszerváltások elitvezérelt jellege többnyire felülről kiépített pártokat eredményezett, amelyek gyenge társa-

[6] A közép-kelet-európai pártrendszerek átfogó korai értékelésére lásd különösen Paul G. Lewis (szerk.): *Party Structure and Organization in East-Central Europe* (Brookfield: Edwar Elgar 1996).

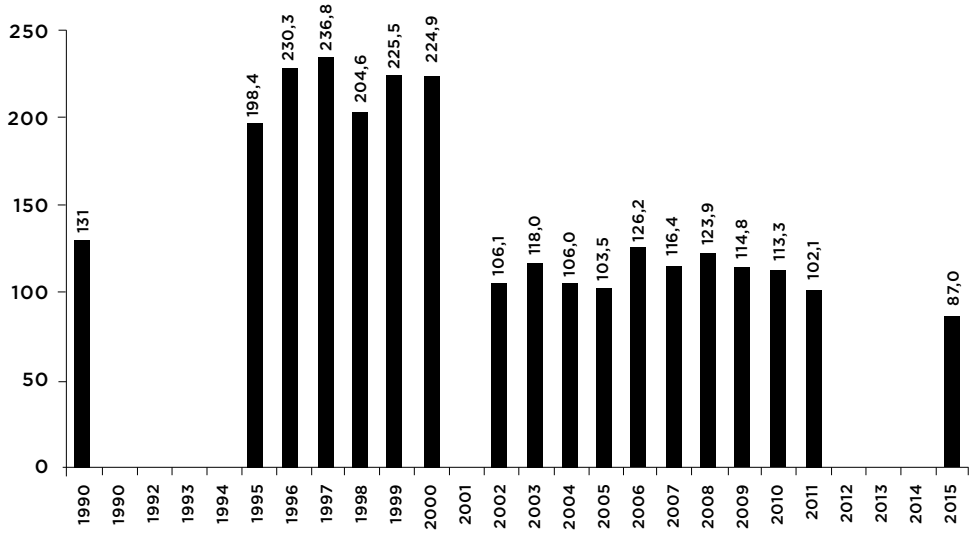
[7] Peter Mair – Ingrid van Biezen: „Party Membership in Twenty European Democracies 1980–2000" *Party Politics* 2001/1.; Ingrid van Biezen – Peter Mair – Thomas Poguntke: „Going, going, … gone? The decline of party membership in contemporary Europe" *European Journal of Political Research* 2012/1.

[8] Paul F. Whiteley: „Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world" *Party Politics* 2011/1.

[9] Ilyen pl. az ún. consumer participation, vagyis a fogyasztói szokások politikai megfontolások mentén történő átalakítása, lásd pl. Dietlind Stolle – Marc Hooghe – Michele Micheletti: „Politics in the Supermarket: Political Consumerism as a Form of Political Participation" *International Political Science Review* 2005/3. vagy a különböző internetes részvételi formák, erről lásd pl. Sarah Oates – Diana Owen – Rachel K. Gibson (eds.): *The Internet and Politics. Citizens, voters and activists* (London: Routledge 2006).

[10] Lewis (2000) 103.; Tomás Kostelecký: *Political Parties after Communism: Developments in East-Central Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 2002) 152–154.; Ingrid van Biezen: *Political Parties in New Democracies Party Organization in Southern and East-Central Europe* (Hampshire: Palgrave Macmillan 2003) 115.

[11] Petr Kopecký: „Developing Party Organizations in East-Central Europe. What Type of Party is Likely to Emerge?" *Party Politics* 1995/4. 520.



1. ÁBRA. **A PÁRTTAGOK HOZZÁVETŐLEGES SZÁMÁNAK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON (EZER FŐ)**

FORRÁSOK: 1990-re: Körösényi–Tóth–Török 199.; 1995–2000-re, valamint 2002–2010-re: Magyarország politikai évkönyvei; 2011-re: Hajba Ferenc: „Nem pártoljuk a párttagságot" NOL.hu. 2011.05.14. www.nol.hu 2014. 12.10.; 2015-re: a szerzők által gyűjtött adatok a pártok közlései alapján.

MEGJEGYZÉSEK: 1991–1994-re, 2001-re, valamint 2012–2014-re nincs adat; az adatok csak az adott év végén parlamenti képviselettel rendelkező pártok tagjainak számát tartalmazzák, vagyis a tényleges párttagság ennél valamivel magasabb.

dalmi beágyazottságot tudtak felmutatni.[12] Az előbbiek egyik folyományaként a párttagság aránya messze elmaradt a nyugati demokráciák átlagától.[13] Az elemzések arra is rámutatnak, hogy a párttagok szerepe és feladata bizonytalan,[14] a részvételi előírások inkább szimbolikusak, és – az alacsony párttagság ellenére – a pártok általában maguk sem bátorítják a csatlakozást.[15]

Bár a párttagságról rendelkezésre álló hazai adatok egyrészt hiányosak, másrészt pedig pontosságuk sem garantálható,[16] az 1. ábra mégis alkalmas az alapve-

[12] Mair 183–187.; Petr Kopecký: „Political parties and the state in postcommunist Europe: The nature of symbiosis" *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 2006/3.

[13] van Biezen–Mair–Poguntke.

[14] Lewis (2000) 103.

[15] van Biezen 113., 115.

[16] A párttagságra vonatkozó adatok a pártok önbevallásán alapulnak, így a valóságnak való megfelelésük nem ellenőrizhető. Az adatokat azért is kell fenntartással kezelni, mert a pártok eltérően értelmezik a párttagság fogalmát – pl. egyes pártok megkülönböztetnek ún. aktív és pártoló tagokat, illetve teljes jogú (szavazati joggal rendelkező) és támogató tagokat. A párttagság hazai arányának értékelésére lásd: Angelusz Róbert – Tardos Róbert: „A választói tömbök rejtett hálózata" in Angelusz Róbert – Tardos Róbert (szerk.): *Törések, hálók, hidak. Választói magatartás és politikai tagolódás Magyarországon*

tő trendek megragadására. Magyarországon a párttagok száma a rendszerváltást követő években természetszerűleg növekedett, és az 1990-es évek második felében meghaladta a 200 ezret. A 2000-es években ez viszont nagyjából a felére esett vissza;[17] napjainkban pedig valószínűleg nem éri el a 100 ezret sem, vagyis a választópolgárok alig 1,2%-a tagja valamely pártnak (a párt működésében aktívan részt vevő és/vagy tagdíjat fizető tagok száma pedig ennél is jóval alacsonyabb). A magyar társadalom pártosodása európai mércével kimondottan alacsonynak számít; sőt, a hazai ráta a posztkommunista térségben is az egyik legalacsonyabb.[18]

A párttagság alakulása az egyes pártoknál eltérő dinamikát mutatott. A rendszerváltó, de mára marginalizálódó vagy megszűnt pártok (MDF, SZDSZ, FKGP, KDNP) egészen kb. 1997–1999-ig tudták növelni tagjaik létszámát, ám az ezredforduló után – nagyjából a párt politikai súlyának csökkenésével párhuzamosan – folyamatosan zsugorodott a párttagok száma. Az MSZP tagjainak száma egészen 2006-ig egy viszonylag szűk sávban (40–50 ezer) mozgott, majd lassú csökkenésnek indult; 2010 és 2015 között viszont a tagság létszáma nagyot esett. A régi pártok közül egyedül a Fidesz volt képes mintegy két évtizeden keresztül folyamatosan növelni a párttagságát; a kezdeti néhány száz fős tagság 2010-re 40 ezer fölé emelkedett. Az utóbbi évek azonban a tagság számának kismértékű csökkenését hozták magukkal.

A néhány évvel a rendszerváltást követően mért 4–6%-os szervezettségi szint 2010-re 2%-ra csökkent. Már az 1990-es években kirajzolódott, hogy a párttagság méretéből (illetve a párt szervezettségéből) nem vezethető le támogatottsága.[19] Mindez igaz volt az azóta eltelt időszakra is; a párt tagjainak száma és választási eredménye között továbbra sincs közvetlen kapcsolat. Sőt, az LMP 2010-es és 2014-es eredményei azt bizonyítják, hogy a néhány száz fős tagság és a kevés helyi szervezet is elegendő lehet a parlamentbe jutáshoz.

(Budapest: DKMKA 2005) 94–95. A párttagság mérhetőségének nehézségéről, valamint a pártoktól kapott adatokkal szembeni fenntartásokról lásd: Mair–van Biezen 6–8.; Michael Gallagher – Michael Laver – Peter Mair: *Representative Government in Modern Europe* (Berkshire: McGraw–Hill Education 2011) 329–332.

[17] A nagyarányú csökkenésért túlnyomórészt a Független Kisgazdapárt „felelős": az 1990-es évek végén 100–120 ezres tagságot „vallott be", viszont a parlamentből történő kiesésével a későbbi statisztikákban már nem jelent meg a párt.

[18] A 2000-es évek végén egy 27 európai államot átfogó kutatás alapján Magyarországon volt a negyedik legalacsonyabb a párttagok aránya a választópolgárok körében (van Biezen–Mair–Poguntke 28.).

[19] Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer (Budapest: Osiris Kiadó 2003) 199.

1. TÁBLÁZAT. AZ EGYES PÁRTOK TAGJAINAK SZÁMA (EZER FŐ)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Együtt	—	—	—	—	—	1*
DK	—	—	—	—	—	5,3*
Fidesz	n. a.	10	15,6	30,3	40,3	36,8
FKGP	40	65	120	—	—	—
Jobbik	—	—	—	—	10,6	13,1
KDNP	5	26,4	—	—	17	10
LMP	—	—	—	—	0,7	0,6*
MDF	21	28	25	10	11**	—
MIÉP	—	—	11,2	—	—	—
MSZP	50	37	32,3	36,4	32,6	20
PM	—	—	—	—	—	0,2*
SZDSZ	15	32	20,8	26,8	1,1	—

FORRÁSOK: lásd az 1. ábránál.

* 2014-es adat.

** 2008-as adat.

— = a párt az adott év elején nem rendelkezett parlamenti képviselettel.

A pártok szervezeti kérdései

Magyarországon az 1990-es választásokat megelőzően, a pártalakítás és -építés csúcspontjának éveiben a pártok nagy ütemű szervezetfejlesztésbe kezdtek. Az egyes pártok által kialakított struktúra eleve markáns különbségeket mutatott, majd a későbbiekben is jelentős változásokra került sor.

A szervezetrendszer átalakításában a Fidesz járta be a leglátványosabb utat. Az alapítást követő éveket a decentralizált szervezet és a kollektív vezetés jellemezte,[20] az 1993-as alapszabály-módosítás viszont egy központosított struktúrát hozott létre, amelynek eredményeként a párt a kilencvenes évek közepére a legcentralizáltabb, leginkább homogén és legnagyobb belső fegyelemmel bíró, erős egyszemélyi vezetés alatt álló erővé vált,[21] és – szervezetszociológiailag – egyre inkább az oligarchikus párt képét mutatta.[22] A 2002-es választási vereséget követően ismét centralizáltabbá vált a

[20] Machos Csilla: „A magyar pártok alapszabályai és szervezeti típusai" *Politikatudományi Szemle* 1999/1. 25.; Balázs Magdolna – Enyedi Zsolt: „Hungarian case studies: The Alliance of Free Democrats and the Alliance of Young Democrats" in Paul Lewis (eds.): *Party structure and organization in East-Central Europe* (Cheltenham: Edward Elgar 1996) 53–55.

[21] Enyedi Zsolt: „The role of agency in cleavage formation" *European Journal of Political Research* 2005/5. 708.

[22] Machos (1999) 58.

párt struktúrája,[23] és addig kimondottan alacsony társadalmi beágyazottságú, tisztán piaci stratégiát követő párt[24] egy felülről vezérelt „néppártosításba" fogott, amelynek deklarált célja az országos szervezettség, lefedettség növelése volt.[25] Ezzel párhuzamosan zajlott a polgári körök mozgalom meghirdetése a szimpatizánsok integrálása és a jobbközép tábor társadalmi beágyazottsága, háttérbázisa javításának szándékával.[26]

Az MSZP szervezetének fejlődése mentes volt a jelentősebb irányváltásoktól. A közép-kelet-európai térség posztkommunista utódpártjai közül a gyorsan konszolidálódó[27] MSZP volt az egyik legsikeresebb a kompetitív politikai rendszerhez történő alkalmazkodásban.[28] Bár a baloldali-szociáldemokrata pártcsaládhoz való tartozásából ez nem következne, de a hazai pártok közül – az LMP megjelenéséig – a szocialisták mutatták a decentralizáció és a poliarchikus szervezet legtöbb jelét.[29] Mindez elsősorban a párton belüli szerveződések (platformok, tagozatok) – a többi párthoz képest – nagy hagyományában, valamint a helyi szervezetek nagyfokú autonómiájában nyilvánul meg.[30] Ugyanakkor 2011-ben az MSZP is a centralizáció útjára lépett.[31] 2014 őszén megkezdődött a párt szervezetrendszerének átalakítása, amelynek legfontosabb hozadéka a közvetlenül a pártvezetés alá tartozó választókerületi felelősök kinevezése.

A Jobbik 2009-es és 2010-es választási sikerét egy tudatosan megtervezett, intenzív szervezetfejlesztési stratégia előzte meg,[32] amely a radikális jobboldali pártok-

[23] A 2003-as szervezeti átalakítás lényege az elnöktől függő választókerületi rendszer bevezetése, valamint az elnöki hatáskörök radikális megerősítése volt.

[24] Körösényi–Tóth–Török 199.

[25] Navracsics Tibor: „Egy európai néppárt születése. A Fidesz–Magyar Polgári Szövetség 2004-ben" in Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005* (Budapest: DKMKA 2006).

[26] Kelemen Csaba – Kelemen Gábor: „Polgári körök – társadalmi mozgolódás és mozgalmárkodás" in Sándor–Vass–Tolnai (szerk.).

[27] Ágh Attila: „Partial Consolidation of the East-Central European Parties. The Case of the Hungarian Socialist Party" *Party Politics* 1995/4.

[28] John T. Ishiyama: „The Communist Successor Parties and Party Organizational Development in Post-Communist Politics" *Political Research Quarterly* 1999/1. 106–107.

[29] Machos (1999) 58.

[30] Az MSZP 1990-es évek eleji platformosodásáról lásd: Fricz Tamás: „A pártszervezeti demokratizmus kérdéséhez. Elméleti problémák és a magyarországi parlamenti pártok szervezeti karaktere" *Politikatudományi Szemle* 1994/2. 161–163. Kertész 2013-as elemzése alapján az MSZP az LMP-t követően a legdecentralizáltabb párt – lásd: Kertész Krisztián: „A magyar pártok belső szervezeti felépítésének összehasonlítása" in Karlovitz János Tibor (szerk.): *Társadalomtudományi gondolatok a harmadik évezred elején* (Komarno: International Research Institute 2013) 194–195.

[31] Így pl. míg korábban az egyéni országgyűlési és önkormányzati képviselőjelöltek, valamint a polgármesterjelöltek jelölési és választási eljárásánál a helyi szervezetek teljes autonómiával rendelkeztek, 2011. novembertől az országos elnökség együttdöntési joggal lett felruházva – lásd: Kertész Krisztián: „Hogyan mérjük a pártok centralizáltságának fokát?" *Tudományos Közlemények* (Általános Vállalkozási Főiskola) 2012. szeptember 104.

[32] Bíró-Nagy András – Róna Dániel: „Tudatos radikalizmus. A Jobbik útja a parlamentbe, 2003–

nál távolról sem tekinthető általános jelenségnek. A pártépítés eredménye egy erősen centralizált, a szűk körű országos elnökségnek igen széles körű kompetenciákat adó pártszervezet lett.[33]

Az LMP nemcsak ideológiai profilját tekintve jelent újdonságot, hanem – legalábbis a hazai viszonyok között – a pártszervezetét tekintve is innovatívnak bizonyult. A zöldpártok hagyományainak megfelelően erőteljesen jelen van a nagyfokú decentralizáció és esetenként a bázis-demokratikus jelleg.[34]

2. TÁBLÁZAT. **A PÁRTOK HELYI SZERVEZETEINEK SZÁMA**

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Együtt	—	—	—	—	—	82
DK	—	—	—	—	—	106+237*
Fidesz	150	359	470	1050	1199	1220
FKGP	n. a.	1700	2070**	—	—	—
Jobbik	—	—	—	—	873	834
KDNP	n. a.	684	—	—	400	366
LMP	—	—	—	—	34	33
MDF	327	575	567	540	n.a.	—
MIÉP	—	—	320	—	—	—
MSZP	n. a.	433	432	462+817***	517	463
PM	—	—	—	—	—	50
SZDSZ	320	740	332	621	36	—

FORRÁSOK: lásd az 1. ábránál.

* választókerületi szervezetek + helyi (városi, kerületi) szervezetek.

** 1999-es adat.

*** helyi pártszervezetek + alapszervezetek.

— = a párt az adott év elején nem rendelkezett parlamenti képviselettel.

2010" in Lánczi András (szerk.): *Nemzet és radikalizmus. Egy új pártcsalád felemelkedése* (Budapest: Századvég Kiadó 2011) 247–250.

[33] Kertész (2013) 192. Bíró-Nagy és Róna ugyanakkor az országos ügyeket erősen kézben tartó központi vezetés mellett *„erős autonómiával felruházott helyi szervezetek"*-ről ír (Bíró-Nagy–Róna 249.). A szerzők által – a Jobbik pártigazgatójával készített interjú nyomán – interpretált autonómia azonban a párt alapszabályának rendelkezései tükrében inkább csak szimbolikusnak tekinthető.

[34] Így pl. minden tisztségviselőt azon a szinten jelölnek és választanak, ahol a tisztségviselő a pozíciót betölti; a pártnak elnök helyett társelnökei vannak; gyakoriak a tisztújítások, lásd Kertész (2013) 192–193. Az LMP a honlapján deklarálja, hogy a párt *„szervezeti felépítését a hierarchia minimalizálásával, a minél hatékonyabb részvétel szellemében alakítottuk ki"* (http://lehetmas.hu/rolunk/szervezet/).

Összességében megállapítható, hogy a hazai pártok különböző szervezési stratégiákat követtek, és a kialakult struktúrák nem minden esetben feleltek meg annak, mint ami a pártcsaládhoz tartozásból következne: míg a legjobban szervezett, legcentralizáltabb egy jobboldali-konzervatív párt, addig az MSZP sokkal inkább decentralizáltnak, poliarchikusnak tekinthető.[35] Kiemelendő ugyanakkor, hogy már az 1990-es években kimutatható volt a centralizáció mint általános fejlődési tendencia.[36] Amennyiben ehhez hozzátesszük, hogy a jelenleg három legmeghatározóbb párt közül kettő (Fidesz és Jobbik) szélsőségesen centralizált,[37] a harmadik (MSZP) pedig több markáns lépést tett a központi hatalom megerősítésének irányába, arra a következtetésre juthatunk, hogy a magyar pártok esetében a centralizáció meghatározó szervezési eszköz.

A pártok szervezetfejlesztésének további fontos aspektusa az országos lefedettség kiépítése a helyi szervezetek által (lásd a 2. táblázatot).[38] Az összehasonlítást nehezíti, hogy az egyes pártok a helyinek minősülő szervezeteknek több – pártonként eltérő – kategóriáját ismerik (pl. helyi szervezet, alapszervezet, pártoló szervezet, helyi csoport stb.) – a számadatok azonban így is alkalmasak néhány következtetés levonására.

A Fidesz fentebb tárgyalt szervezeti átalakulása a helyi szervezetek számának alakulásában is visszatükröződik (különösen a 2000–2005 közötti gyarapodás szemléletes). Az adatokból az is kitűnik, hogy a 2010-ben újonnan parlamentbe kerülő két párt között milyen nagymértékű különbség volt a szervezettséget tekintve: a Jobbik az LMP-hez képest mintegy 15-ször nagyobb tagsággal és 25-ször több helyi szervezettel rendelkezett, ami azonban csak alig több mint kétszerannyi listás szavazatot eredményezett. Ezen összefüggés fényében felmerülhet a kérdés, hogy a párttagok és/vagy a helyi szervezetek száma, valamint a támogatottság között milyen összefüggés mutatható ki. A kérdés operacionalizálásához azt számoljuk ki, hogy a 2010-es választásokon a négy parlamentbe jutott párt esetében egy párttag, illetve egy helyi szervezet hány listás szavazatot „hozott".

Amint a 2. ábrából kitűnik, a Fidesz–KDNP, az MSZP és a Jobbik ilyen értelemben vett „hatékonysága" között nem mutatható ki nagyságrendi különbség. Az LMP ugyanakkor ebből a szempontból más minőséget képvisel, ugyanis a minimális infrastrukturális hátteréhez képest igen jó eredményt ért el. Mindezt tovább nyomatékosítja az a tény, hogy a párt – a 2010-eshez képest aligha előnyösebb feltételek mellett[39] – 2014-ben képes volt megőrizni parlamenti jelenlétét.

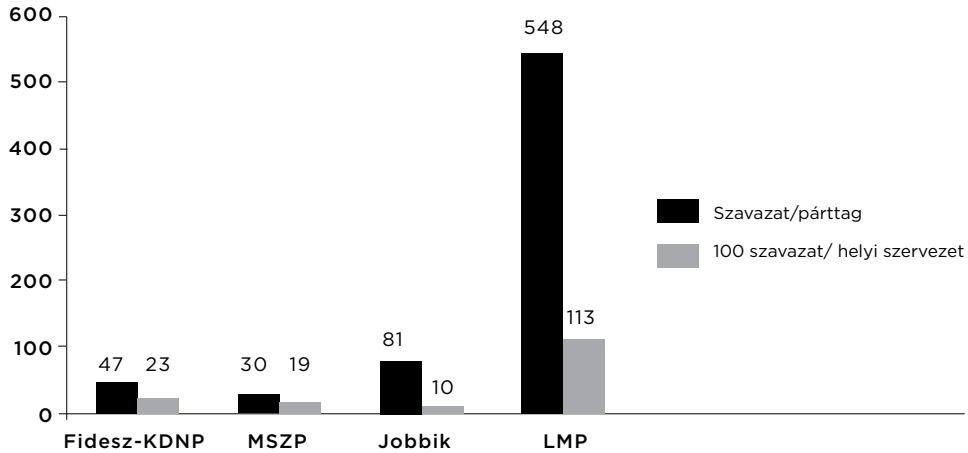
[35] Enyedi Zsolt: „Accounting for organisation and financing. A comparison of four Hungarian Parties" *Europa-Asia Studies* 2006/7. 1116.; Enyedi Zsolt – Lukás Linek: „Searching for the Right Organization: Ideology and Party Structure in East-Central Europe" *Party Politics* 2008/4. 471.

[36] Enyedi Zsolt – Tóka Gábor: „The Only Game in Town. Party Politics in Hungary" in: Paul Webb – Stephen White (eds.): *Party Politics in New Democracies* (New York: Oxford University Press 2007) 159–160.

[37] Kertész (2013).

[38] Ahogyan a párttagságra vonatkozó adatok, a helyi szervezetek számáról szerzett információk is a pártok tájékoztatásán alapulnak, így fenntartással kezelendőek

[39] 2013 elején a Párbeszéd Magyarországért Párt megalakulásával az LMP lényegében kettészakadt.



2. ÁBRA. **A PÁRTTAGSÁG ÉS A HELYI SZERVEZETEK SZÁMA, VALAMINT A VÁLASZTÁSI EREDMÉNYE KÖZÖTTI ÖSSZEFÜGGÉS 2010-BEN**

MEGJEGYZÉS: A két mutató közötti nagyságrendi különbség csökkentése végett – a jobb illusztrálhatóság érdekében – a helyi szervezeteknél a 100 szavazat volt az alapegység.

Az LMP példája figyelmünket ráirányíthatja a pártépítési stratégiák változataira. Az, hogy piaci és az organizációs (egy meghatározott társadalmi csoport felé irányuló) stratégiák közül az előbbi a hatékonyabb, már az ezredforduló környékén világosan látható volt.[40] Bár az azóta eltelt időszakban az organizációs stratégiát egyik párt sem tette magáévá, azonban a szervezet mint erőforrás jelentősége a mediatizált politikai versengés világában sem lebecsülendő. Természetesen a „csak" az országos jelenlétet célul kitűző – viszont nem meghatározott társadalmi csoport felé irányuló – piaci stratégia is alkalmas lehet egy kiterjedt és professzionálisan működő pártszervezet létrehozására. Enyedi már 1995-ben felhívta a figyelmet az intézményi háló fontosságára és a médiapártiság korlátaira.[41] Tavits pedig négy közép-kelet-európai posztkommunista pártrendszer empirikus vizsgálatát követően arra a következtetésre jutott, hogy a szervezeti erő – beleértve a párttagok számát, a helyi szervezettséget és a professzionális személyzetet –, valamint a pártegység kulcsfontosságú a versenyképesség és a hosszú távú intézményesülés szempontjából.[42] Az FKGP, az MDF és az SZDSZ példája ugyanakkor azt mutatja, hogy a megfelelő szervezeti háttér – beleértve a viszonylag magas tagságot és az országos lefedettséget – sem zárja ki a párt marginalizálódását.

[40] Körösényi–Tóth–Török 198.

[41] Enyedi Zsolt: „Az ésszerűen nem-racionális párt" *Politikatudományi Szemle* 1995/3. 152.

[42] Margit Tavits: *Post-Communist Democracies and Party Organization* (Cambridge: Cambridge University Press 2013) 67., 196.

A pártok gazdálkodása

A pártok gazdálkodására és finanszírozására vonatkozó, a rendszerváltás során kialakított szabályok viszonylag tartósnak bizonyultak a későbbiekben.[43] Az egalitárius elemeket is tartalmazó, pártközpontú, jelentős állami támogatáson alapuló modell belesimult az új közép-kelet-európai demokráciák által intézményesített – természetesen egymástól eltérő – megoldások közé.[44] Az 1989-es keretek finomhangolása még a kilencvenes évek elején megtörtént;[45] ezt követően csak a pártalapítványok bevezetése (2003) és a kampányfinanszírozás 2014-ben életbe lépő átalakítása jelentett fontosabb változást.

A hazai pártfinanszírozás meghatározó jegyei a következők lettek:

- kiterjedt állami szerepvállalás modellje:[46] az állam a (parlamenti) pártok valamennyi tevékenységéhez támogatást nyújt (külön támogatja az alapműködést, a kampányt, a frakciók működését, valamint – 2003-tól – a pártalapítványokat);[47]
- egalitárius modell:[48] a pártok közt meglevő vagyoni-gazdasági különbségeket tompítani kell (ennek eszköze volt különösen az állami támogatásra való jogosultsági szint alacsony meghúzása,[49] a pártok ingatlannal való térítésmentes ellátása, valamint – 1997-től – a kampányköltési limit felállítása);
- pártközpontú *('party-centered')* modell:[50] az állami támogatások kedvezményezettjei nagyrészt a pártok, nem pedig a jelöltek.[51]

[43] Enyedi Zsolt: „Party Funding in Hungary" in Daniel Smilov – Jurij Toplak (eds.): *Political Finance and Corruption in Eastern Europe. The Transition Period* (Hampshire: Ashgate 2007).

[44] Daniel Smilov: „Introduction: Party Funding, Campaign Finance and Corruption in Eastern Europe" in Daniel Smilov – Jurij Toplak (eds.): *Political Finance and Corruption in Eastern Europe. The Transition Period* (Hampshire: Ashgate 2007) 4–6.

[45] Ilonszki Gabriella – Várnagy Réka: „From party cartel to one-party dominance. The case of institutional failure" *East European Politics* 2014/3. 415.

[46] José M. Magone: *Contemporary European Politics. A comparative intoduction* (New York: Routledge 2011) 354.

[47] Az európai államok több mint fele – beleértve valamennyi posztkommunista államot – ebbe a kategóriába tartozik. Ezzel szemben a korlátozott állami szerepvállalás modellje esetén csak a pártok egyes tevékenysége élvez állami támogatást (pl. Ausztria, Németország, skandináv államok); míg három ország esetén (Egyesült Királyság, Hollandia, Svájc) lényegében nincs állami támogatás. Lásd: Arnauld Miguet (2004): *Political* Corruption *and Party Funding in Western Europe* (prepared following the Transparency International Western Europe group meeting, Athens, Greece, September 2002).

[48] Smilov 4.

[49] Az 1989-es – és máig változatlan – szabály alapján a szavazatok 1%-ának megszerzése már megnyitja az utat az állami támogatás előtt. Európai összevetésben e határ kimondottan alacsonynak minősül. Lásd erről: Susan E. Scarrow: „Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartel mechanisms work?" *West European Politics* 2006/4. 627.

[50] Smilov 3.

[51] A képet árnyalja, hogy a 2014-es választások során az egyéni országgyűlési képviselőjelöltek a korábbi szimbolikus összeg helyett már nagyságrendileg nagyobb támogatásra váltak jogosulttá.

A fentieken kívül kiemelést érdemel, hogy a jogalkotó több olyan támogatási módot kiiktatott, amelyek visszaélésre adhattak volna alapot (pl. névtelen támogatás elfogadásának tilalma, a gazdasági tevékenység minimálisra szorítása), ezzel – legalábbis ebből a szempontból – a volt szocialista országokhoz viszonyítva egy transzparens pártfinanszírozási rendszer jött létre,[52] amelynek ugyanakkor – amint látni fogjuk – számos más diszfunkcionális pontja rontja az összképét.

A pártok bevételei négy fontosabb kategóriába sorolhatóak.[53] A *párttagok által fizetett tagdíjak* többnyire a pártok éves bevételének 1–4%-át tették ki az elmúlt évtizedekben, így inkább csak szimbolikus jelentőséggel bírnak.[54] A tagdíjak súlyát egyedül a Fidesz volt képes növelni: az 1990-es évektől folyamatosan növekedett a párt így szerzett bevétele; az utóbbi hét-nyolc évben már 7–13%-ra emelkedett a tagdíj aránya a bevételekben. A *költségvetési támogatás* elsődleges szerepe a vizsgált időszak alatt nagyrészt folyamatosan érvényesült – bár aránya pártonként és időszakonként is nagy eltérést mutatott. A kisebb pártoknál a bevételek akár 80–90%-a is az államtól érkezett, de a nagyobbak esetében is 60–70% körül alakult a költségvetési támogatás aránya. A 3. táblázatból azonban az is kitűnik, hogy az 1990-es évek első felében több pártnál is alacsony volt az állami támogatás aránya, ugyanis rendkívül nagy hányadot (akár 60–80%-ot) tettek ki az ún. egyéb bevételek. Ezek az eltérések egy-egy nagy összegű egyszeri bevétellel magyarázhatóak (pl. ingatlanértékesítés).

A jogi személyek és a magánszemélyek által folyósított *adományok, hozzájárulások* aránya szintén nagy szórást mutat. Míg a Fidesznél csak esetenként ment 10% fölé, addig az MSZP-nél 10–20% között ingadozott; az SZDSZ esetében pedig a 2000-es évek második felében a 30%-ot is meghaladta. (A táblázatból az is kiolvasható, hogy választási években gyakran megugrott az adományok összege.) Az adományok sajátos kategóriáját képezi a párt különböző közfunkciót betöltő tagjai (különösen pl. miniszterek, államtitkárok, országgyűlési és európai parlamenti képviselők) által fizetett – esetenként a párt alapszabályában is nevesített – „pártadó", amelynek összege gyakran meghaladja a tagdíjakból befolyó bevételeket.[55]

[52] Anna Grzymala-Busse: *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies* (New York: Cambridge University Press 2007) 183–184. Vö. Szabó Zoltán Gyula: „A pártok gazdálkodására és finanszírozására vonatkozó jogszabályok Kelet-Közép-Európa egyes országaiban" *Jog, Állam, Politika* 2013/2.

[53] A pártok a beszámolóikban ennél több kategóriát tüntetnek fel.

[54] A tagdíjakból származó összegek a nyugat-európai demokráciákban is meredeken csökkentek az elmúlt évtizedekben, de számos országban még így is a bevételek 20–40%-át teszik ki. Lásd: André Krouwel: *Party Transformations in European Democracies* (New York: State University of New York Press 2013) 235–238.

[55] Enyedi (2007) 94. A pártadót pl. a Fidesz alapszabálya tagdíj-kiegészítésnek nevezi; az MSZP alapszabálya pedig egyfajta kötelező adományként említi. Mindennek fontos következménye van: az előbbi esetben – valószínűleg – a tagdíjbevételeket növelik ezek befizetések (részben magyarázva azok arányának növekedését), míg utóbbinál az adományok körét gyarapítják. Lásd: Szabó Zoltán Gyula: „A magyar EP-képviselők pártadója" in Antal Attila (szerk.): *Politikatudományi tanulmányok* (Budapest: ELTE ÁJK 2012).

3. TÁBLÁZAT. **A BEVÉTELEK ARÁNYÁNAK ÉS ÖSSZEGÉNEK ALAKULÁSA EGYES PÁRTOKNÁL**

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fidesz	**Tagdíj**	0,8%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,5%	0,2%	1,4%	6,0%	6,2%	2,6%	6,4%	4,8%	5,6%	3,3%	7,7%	7,9%	5,0%	7,0%	11,1%	11,6%	13,7%
	Költségvetési támogatás	91,3%	79,9%	16,9%	18,8%	18,0%	25,1%	96,8%	51,2%	97,4%	88,4%	80,8%	41,7%	78,9%	59,9%	44,6%	28,8%	55,1%	49,7%	29,9%	45,5%	81,6%	81,5%	78,4%
	Adományok	6,0%	1,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,4%	15,8%	0,3%	0,2%	10,6%	7,3%	1,1%	16,9%	6,5%	9,4%	5,8%	9,3%	8,3%	31,3%	3,6%	4,3%	4,9%
	Egyéb	1,9%	18,6%	83,0%	81,0%	81,7%	74,7%	2,2%	32,9%	0,9%	5,3%	2,3%	48,4%	13,6%	18,4%	43,4%	58,5%	31,4%	33,1%	56,8%	16,2%	3,7%	2,5%	2,9%
	Ebből hitelfelvétel										1,8%	0,4%	42,3%	4,8%	7,1%	40,9%	57,5%	16,7%	4,2%	46,8%	15,4%			
	Összesen (millió Ft)	**83,9**	**167,7**	**939**	**933,3**	**542,7**	**516,5**	**164,2**	**737,2**	**587,9**	**702,9**	**785,5**	**1777,9**	**1036,4**	**1364**	**1834,4**	**2871**	**1513,1**	**1677,8**	**2788,5**	**1953,3**	**1293,2**	**1294,2**	**1345,1**
		1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
MSZP	**Tagdíj**	7,9%	4,2%	4,3%	2,3%	2,0%	2,2%	2,1%	1,7%	2,3%	2,8%	3,7%	3,4%	3,9%	4,0%	3,9%	3,3%	2,3%	4,5%	3,7%	4,4%	4,8%	4,4%	3,5%
	Költségvetési támogatás	33,4%	33,7%	39,6%	26,0%	31,6%	47,4%	51,0%	48,2%	65,5%	65,6%	73,1%	72,3%	78,2%	75,2%	70,0%	55,7%	41,2%	67,6%	73,3%	64,0%	64,9%	69,6%	64,6%
	Adományok	4,6%	2,3%	2,5%	3,9%	2,5%	6,1%	6,7%	19,7%	5,8%	7,4%	13,8%	16,4%	14,2%	16,0%	21,3%	23,5%	11,3%	21,9%	16,7%	27,1%	25,1%	16,5%	15,5%
	Egyéb	54,0%	59,8%	53,7%	67,7%	63,9%	44,3%	40,2%	30,4%	26,4%	24,1%	9,4%	7,9%	3,7%	4,7%	4,8%	17,5%	45,3%	6,0%	6,3%	4,5%	5,1%	9,6%	16,3%
	Ebből hitelfelvétel				18,7%			14,1%			12,1%													
	Összesen (millió Ft)	**251,2**	**414,3**	**429,7**	**895**	**958,5**	**844**	**965**	**1322,3**	**1038,6**	**1123,7**	**1033**	**1230,1**	**1238,9**	**1288,5**	**1384,7**	**1750,4**	**2316,7**	**1411,6**	**1301,1**	**1054,5**	**802,8**	**749,3**	**806,8**
		1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Jobbik	**Tagdíj**																		2,9%	7,6%	1,7%	0,5%	1,1%	0,9%
	Költségvetési támogatás																		0,0%	0,0%	67,1%	89,1%	84,6%	85,3%
	Adományok																		97,1%	92,3%	30,8%	8,3%	11,3%	12,0%
	Egyéb																		0,0%	0,1%	0,4%	2,1%	3,0%	1,8%
	Összesen (millió Ft)																		**2,09**	**48,43**	**359,2**	**503**	**529,3**	**525**

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
LMP	**Tagdíj**																			11,1%	1,3%	1,5%	1,4%	1,2%
	Költségvetési támogatás																			0,0%	49,5%	87,5%	86,6%	92,2%
	Adományok																			88,9%	25,2%	4,0%	4,2%	1,4%
	Egyéb																			0,0%	24,0%	7,0%	7,8%	5,2%
	Összesen (millió Ft)																			**6,3**	**279,2**	**284,8**	**287,7**	**270,3**
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
MDF	**Tagdíj**	4,3%	2,4%	0,7%	1,1%	1,0%	2,6%	2,1%	3,2%	5,7%	6,0%	8,0%	3,8%	2,1%	2,1%	1,6%	0,8%	1,5%	2,7%	1,1%	0,4%			
	Költségvetési támogatás	69,4%	57,0%	23,4%	24,5%	13,3%	56,8%	58,5%	72,1%	63,5%	71,4%	72,8%	86,8%	91,8%	89,6%	89,8%	40,1%	74,8%	85,3%	57,6%	47,3%			
	Adományok	17,2%	8,5%	0,7%	6,3%	1,0%	3,1%	3,8%	8,4%	8,2%	10,1%	10,7%	6,7%	3,0%	5,8%	6,2%	34,0%	22,3%	10,7%	36,1%	35,6%			
	Egyéb (millió Ft)	9,1%	32,1%	75,2%	68,0%	84,8%	37,6%	35,6%	16,4%	22,7%	12,6%	8,5%	2,7%	3,1%	2,5%	2,3%	25,0%	1,4%	1,2%	5,2%	16,8%			
	Ebből hitelfelvétel				62,0%	0,1%	0,1%										23,1%							
	Összesen	**262,3**	**430,3**	**1266,8**	**850,9**	**1018,5**	**314,7**	**374,5**	**263,7**	**123,7**	**120,3**	**129,2**	**236,3**	**308,6**	**316,9**	**316,1**	**661,1**	**302,4**	**266,7**	**394,4**	**274,4**			
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SZDSZ	**Tagdíj**	2,8%	2,3%	1,7%	0,9%	1,4%	1,1%	0,9%	0,4%	1,4%	1,6%	2,2%	1,6%	2,0%	1,6%	6,4%	1,8%	2,1%	1,6%	1,0%	0,2%			
	Költségvetési támogatás	80,9%	89,5%	89,9%	45,7%	90,8%	90,0%	92,0%	36,6%	84,2%	86,8%	85,0%	46,8%	69,6%	41,2%	45,8%	29,4%	52,2%	38,3%	53,0%	68,0%			
	Adományok	2,3%	1,8%	0,8%	49,2%	4,4%	1,4%	1,4%	0,6%	1,5%	2,9%	2,4%	11,5%	26,5%	20,0%	33,3%	33,5%	39,1%	39,9%	38,4%	28,9%			
	Egyéb	14,1%	6,4%	7,6%	4,2%	3,4%	7,5%	5,7%	62,3%	12,9%	8,7%	10,4%	40,1%	1,9%	37,1%	14,5%	35,3%	6,6%	20,1%	7,6%	2,9%			
	Összesen (millió Ft)	**212,6**	**251,7**	**301,1**	**517,1**	**218,2**	**291,1**	**348,8**	**903,2**	**316,2**	**332,6**	**347,2**	**643**	**405,2**	**683,7**	**615,1**	**967,6**	**500,2**	**681,4**	**492,5**	**160,1**			

FORRÁS: a pártok Magyar Közlönyben (2009-től a Hivatalos Értesítőben) közzétett beszámolói.

MEGJEGYZÉSEK: 1990–1994 között a költségvetési támogatáshoz számítottuk hozzá a frakcióknak nyújtott állami támogatást, amelyekről 1994-ig a pártoknak számot kellett adniuk a beszámolóikban; az „egyéb" kategóriánál tüntettük fel a – csak esetenként releváns – a párt által alapított vállalat és kft. társaság nyereségéből származó bevételt; tekintve, hogy a pártok nem kötelesek az „egyéb" kategórián belül a hitelfelvétel összegét külön feltüntetni, a táblázat csak ott tartalmaz hitelre vonatkozó adatot, ahol a beszámolókban utalás van rá.

A pártok forrásainak negyedik pillérét képezik az ún. *egyéb bevételek*, ami egy kissé homályos gyűjtőkategóriát jelöl (elsősorban a gazdasági tevékenységből származó bevételek tartoznak ide). Tekintve, hogy a párt által felvett hitel is itt kerül nyilvántartásra, egy nagy összegű kölcsön alaposan megnövelheti az egyéb bevételek súlyát, ezáltal az adott évre eltorzíthatja a bevételek megoszlását.[56]

A pártok gazdálkodásának és támogatásának sajátos területe a kampányfinanszírozás. A rendszerváltást követően eleinte szabályozatlan volt ez a terület, majd az 1997-es törvény két fontos újítást hozott. Egyrészt bevezette a kampányok – igen szerény mértékű – költségvetési támogatását,[57] másrészt felállított egy kiadási limitet azzal, hogy – az előbbi költségvetési támogatáson felül – jelöltenként egymillió forintban maximalizálta a kampánykiadásokat. Ennek eredményeként amennyiben valamely párt maximális, azaz 386 képviselő-jelöltet állított, akkor megközelítőleg 400 millió forintot költhetett legális úton a kampányára.[58]

A jelöltenkénti egymillió forintos költési limit – életszerűtlen módon – több mint másfél évtizeden keresztül nem emelkedett, így a pártoknak négy egymást követő országgyűlési választáson is ezt a hozzávetőleges 400 milliós korlátot kellett tartaniuk – ugyanakkor egyes szakértői számítások szerint a legnagyobb pártok ezt 2006-ban és 2010-ben is mintegy két-háromszoros mértékben túllépték.[59]

A parlamenti választási kampányok finanszírozásáról 2013-ban született új törvény,[60] amelynek három jelentős újítása volt. Egyrészt – az esélyegyenlőség jegyében – a jelölteknek és a pártoknak nyújtott állami támogatás sokszorosára nőtt azzal, hogy minden egyéni választókerületi képviselőjelölt egymillió forintos költségvetési támogatásra lett jogosult. Másrészt a képviselőjelöltek mellett maguk a pártok is részesülnek támogatásban annak függvényében, hogy hány egyéni vá-

[56] A pártok ugyanakkor a beszámolóikban nem kötelesek feltüntetni, hogy az egyéb bevételeik mekkora hányada származik hitelfelvételből. A Fidesz pl. 1,68 milliárd Ft hitelt vett fel 2006-ban, így ebben az évben az egyéb bevételek aránya 58,5%-ra ugrott fel.

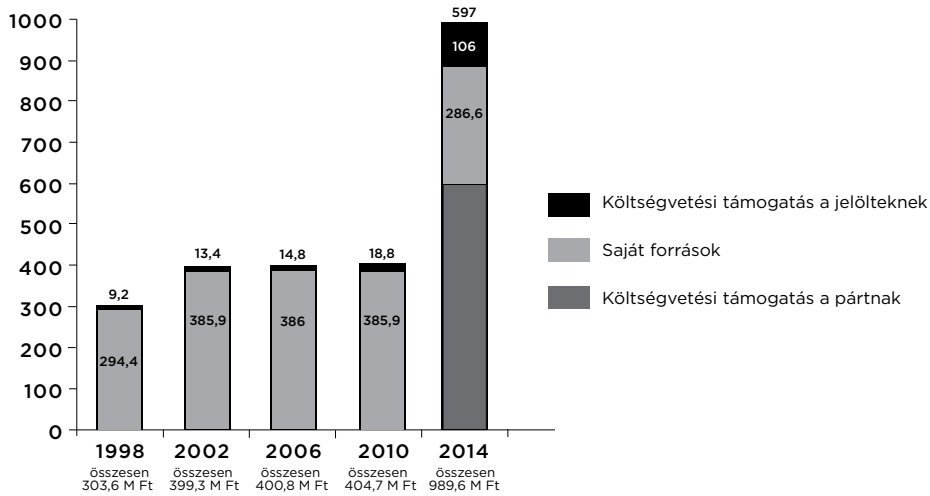
[57] A költségvetési támogatás összege 1998-tól kezdve mindegyik (!) országgyűlési választás során 100 millió Ft volt. Az egy jelöltre jutó összeg minden alkalommal attól függött, hogy hány jelölt között kellett az előbbi forrást szétosztani; ez jelöltenként kb. 26–49 ezer forintra jött ki. (A legnagyobb, 386 képviselőjelölttel rendelkező pártok esetében ez kb. 10–19 millió forintot jelentett.)

[58] A 10–19 milliós költségvetési támogatáshoz a párt saját erőforrásaiból még legfeljebb 386 millió forintot tehetett hozzá.

[59] A Transparency International Magyarország Alapítvány becslése szerint a 2010-es országgyűlési választások során a Fidesz és az MSZP is mintegy másfél milliárd forintot költhetett a kampányra, ugyanakkor mindkét párt beszámolójában 405–405 millió Ft szerepelt kampánykiadásként. Lásd: Ligeti Miklós: „A választási kampányok finanszírozása – kampánykorrupció" *Képmutatás.hu* 2014.02.01. www.kepmutatas.hu.

A 2006-os választások kampánykiadásainak becsléséhez lásd Juhász Gábor: „Kétes kampányforintok. Kampányfinanszírozás 2006" in Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA 2006). Ez alapján a két nagy párt költése a kétmilliárd forintot is meghaladta (131.)

[60] Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény.



3. ÁBRA. **A FIDESZ KAMPÁNYKIADÁSAINAK ÖSSZEGE ÉS FEDEZETE (1998–2014, MILLIÓ FT)**

FORRÁS: a pártok beszámolói.

MEGJEGYZÉS: 2014-től csak az egyéni választókerületi képviselőjelöltek jogosultak költségvetési támogatásra.

lasztókerületben állítottak jelöltet. (Ez az összeg 597 millió forint, amennyiben a párt valamennyi egyéni választókerületben állít jelöltet.) Harmadrészt a korábbi jelöltenkénti egymillió forintos költési limit ötmillió forintra emelkedett, vagyis – a 199 fős parlamentet alapul véve – a pártok immár közel egymilliárd forintot (egészen pontosan 995 millió forintot) költhetnek legálisan a kampányukra. (Az ötmillió forintba a kétféle állami támogatás is beleszámít.)

A 2013-as szabályozás nyomán tehát lényegesen megnőtt az állami támogatás mértéke, és ezzel korrigálásra került az az aszimmetria, amely a pártok működési, illetve kampánytámogatásának volumene között alakult ki. Ugyanis míg az előbbi viszonylag jelentős összeg és a kezdetektől részesülnek benne a pártok, addig a kampánykiadásokhoz csak 1998-tól járul hozzá az állam, ráadásul egy meglehetősen csekély összeggel.[61] A 2014-es választásokon életbe lépett változás természetesen növeli a költségvetés kiadásait, ugyanakkor az állam azzal, hogy forrást biztosít

[61] Országonként különböző megoldások alakultak ki arra, hogy az állam a pártok működéséhez vagy inkább kampánykiadásaik fedezéséhez járul hozzá nagyobb mértékben. Lásd: Ingrid VAN BIEZEN – Petr KOPECKÝ: „On the Predominance of State Money: Reassessing Party Financing in the New Democracies of Southern and Eastern Europe" *Perspectives on European Politics and Society* 2001/3. Csehországban pl. pontosan ellentétes a helyzet: az állam mintegy ötször magasabb összeggel járul hozzá a kampánykiadásokhoz, mint a pártok működéséhez (420.).

a pártok kampánykiadásaihoz, csökkenti annak az esélyeit, hogy az egyes pártok egyéb, nem törvényes úton biztosítsák a költségeik fedezetét.

A pártfinanszírozással kapcsolatos problémák abból a tényből eredeztethetőek, hogy a rendszerváltás jogalkotása túlzottan nagyfokú pénzügyi autonómiát biztosított a pártok részére.[62] Mindez elsősorban a transzparencia alacsony szintjében nyilvánul meg: a pártok által évente nyilvánosságra hozandó pénzügyi beszámoló túlzottan elnagyolt kategóriákat (Pl. „egyéb bevételek", „politikai tevékenység kiadásai") tartalmaz, így a beszámolók kevés konkrétumot fednek fel.[63] További problémát jelent, hogy a beszámoló – a párttörvényben előírt – formátuma számos számviteli alapelvnek nem felel meg.[64] Az átláthatatlanság ugyanakkor az új kampányfinanszírozási rendszerben is tetten érhető: a pártok (tehát nem az egyéni választókerületi képviselőjelöltek) részére juttatott költségvetési támogatásra vonatkozó felhasználási és elszámolási szabályok meglehetősen „nagyvonalúak".[65] Az átláthatatlanság ráadásul egyfajta jogi „védelemmel" is kiegészül, ugyanis a pártgazdálkodás törvényességének ellenőrzésére egyedül jogosult Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványai gyengék – a pártok beszámolóiban foglaltak valódiságát érdemben nem vizsgálhatja –, hatékony szankcionálási lehetősége pedig nincs.[66]

A transzparenciát gyengítő jogi szabályozás mellett a pártok gazdálkodásának másik – a transzparencia hiányával szorosan összefüggő – neuralgikus pontja a pártok bevételeinek valós eredete. A civil szervezetek és a szakértők egybehangzó véleménye alapján a hazai pártok valós költései – különösen a választási években – lényegesen meghaladják a bevallott kiadásaikat (és egyben a bevételeiket is).[67] A vélelmezett eltitkolt, illegális források eredetét elsősorban a közbeszerzések, az állami megrendelések és beruházások (különösen pl. autópálya-építés), valamint az állami-önkormányzati cégek „környékén" kell keresni.[68]

[62] Enyedi (2007) 100.

[63] Az Állami Számvevőszék a pártok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzése során minden alkalommal megjegyzi, hogy *„a párttörvény 1. sz. melléklete szerinti beszámoló-mintához magyarázatot, útmutatót nem készítettek a jogalkotók, így ennek kitöltése pártonként – kialakított számviteli politikájuknak megfelelően – eltérő lehet"*.

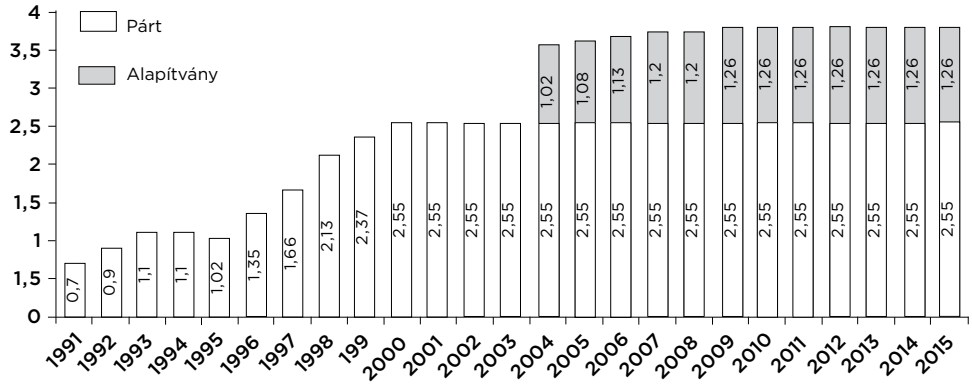
[64] Szávai Tamás: „Pártpénzek és kampánypénzek" *Politikatudományi Szemle* 2001/4. Az ÁSZ azt is valamennyi ellenőrzésben hangsúlyozza, hogy *„a beszámolóminta a számviteli törvény rendelkezéseivel nem harmonizál, nem felel meg sem a mérleg, sem az eredmény-kimutatás követelményeinek"*.

[65] Részletesebben lásd a Transparency International kritikáját: „Törvényjavaslat a kampányfinanszírozásról" *Transparency International Magyarország* 2015. 05. 21. www.transparency.hu.

[66] „A pártfinanszírozás alapelvei" *Ekint.org*/Elemzések/ 2006.06.26. 55–60. http://ekint.org.

[67] A Transparency International Magyarország, a K-Monitor Iroda, a Political Capital és az Átlátszó Oknyomozó Újságíró Központ által közösen működtetett kampánymonitor révén nyomon követhetőek a pártok becsült kampányköltései. www.kepmutatas.hu/kampanymonitor.

[68] A pártok gazdálkodásának átfogó értékelésére, bemutatva az egyes „praktikákat" is lásd: Juhász Gábor: *Pénzképviselet. Pártkasszák titkai* (Budapest: Kisszikra Kiadóház 2007), valamint *Pártpénzügyek* (Budapest: Aula Kiadó 2001). A hazai nagyvállalatok pártkötődéseinek tudományos igényű vizsgálatára



4. ÁBRA. **A PÁRTOK ÉS A PÁRTALAPÍTVÁNYOK KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSA 1991–2015 (MILLIÁRD FORINT, A FRAKCIÓ- ÉS KAMPÁNYTÁMOGATÁSOK NÉLKÜL)**

FORRÁS: a szerzők saját számításai a költségvetési törvények alapján.

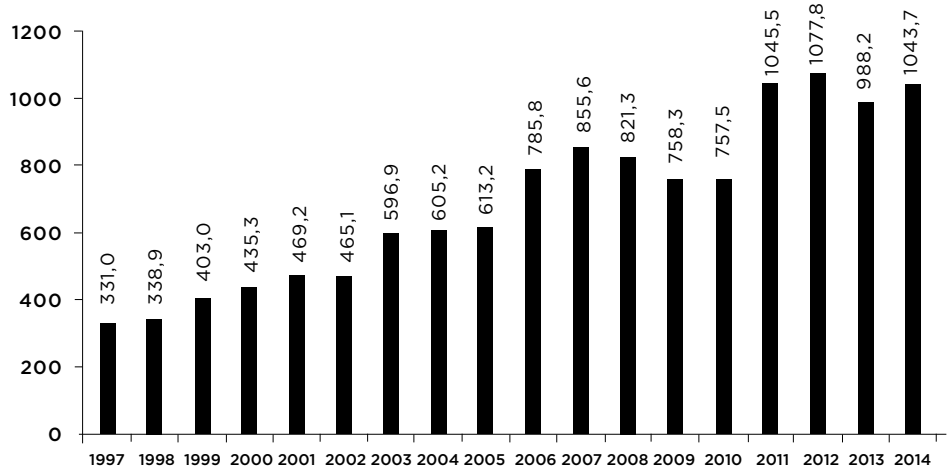
Végezetül utalni kell arra is, hogy maga a jogi szabályozás is rendkívül rugalmatlannak bizonyult az elmúlt évtizedekben, azaz a párt- és kampányfinanszírozásban sok szempontból „megállt az idő". A 4. táblázat a támogatási elemek – részben csak 2010-ig tartó – befagyását illusztrálja.

4. TÁBLÁZAT. **A JUTTATÁSI ELEMEK REÁLÉRTÉKÉNEK ALAKULÁSA**

Juttatási elem / szabály	Mióta változatlan?	Reálérték
a pártok évi költségvetési támogatására fordított összeg	2000 óta változatlan (2,55 milliárd Ft)	2014-ben a 2000. évi 51,8%-a (az 1990. évi 30,1%-a)
alapítványok költségvetési támogatása	2009 óta változatlan (1,26 milliárd Ft)	2014-ben a 2009. évi 85,5%-a (a 2004. évi 82,2%-a)
a képviselőjelöltek kampánykiadásainak költségvetési támogatása	1998–2010 között változatlan (100 millió Ft)	2010-ben az 1998. évi 50,1%-a
jelöltenkénti 1 millió forintos költési limit	1998–2010 között változatlan	

FORRÁS: a szerzők számításai a költségvetési törvények alapján.

lásd: David Stark – Balazs Vedres: „Political Holes in the Economy: The Business Network of Partisan Firms in Hungary" *American Sociological Review* 2012/5. A szerzők szerint a nagyvállalati szektorban hozzávetőlegesen a vállalkozások 20%-ánál, illetve a tőke volumenének 40%-ánál mutatható ki a politikai kötődés (719.).



5. ÁBRA. **A FRAKCIÓK MŰKÖDÉSÉNEK KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSA 1997–2014 (MILLIÓ FORINT)**

FORRÁS: Országgyűlés Hivatalának írásbeli tájékoztatása.

MEGJEGYZÉS: 1990–1996-ra nincs adat.

A költségvetési támogatások nominálértéke 1990 óta mindössze 3,6-szorosára nőtt a (0,7 milliárdról 2,55 milliárdra; 2000 óta viszont egyáltalán nem emelkedett!), ami azt jelenti, hogy reálértéken az állam ma kevesebb, mint harmadannyit költ a pártok évi „rendes" működésére, mint 1990-ben.[69] Az állami források reálértékvesztését részben ellensúlyozza, hogy 2004-től a pártalapítványok is külön támogatásra lettek jogosultak (utóbbiból azonban a párt működési kiadásai nem fedezhetőek).

Az országgyűlési frakciók működésének állami támogatása ugyanakkor – néhány kivétellel – évről évre növekedett. A képviselőcsoportok részére juttatandó forrás viszonylag jelentős mértékű (nagyságrendileg a párt részére folyósított költségvetési támogatás felével megegyező összeg).

A korábbi kampányfinanszírozás két legvitatottabb eleme, a nagyon alacsony összegű (jelöltenként néhány tízezer forintos nagyságú) kampánytámogatás, és különösen a jelöltenkénti 1 millió forintos költési limit 2014-re módosításra került, azonban a szabályozás ésszerűtlensége mintegy másfél évtizeden keresztül irreális feltételeket teremtett a pártok részére.

A jogi szabályozás – időközben részben korrigált – rugalmatlansága mellett annak hiányosságát is ki kell emelnünk: a kampányolásnak számos olyan diszfunkcionális eleme van, amely nincs szabályozva. Így pl. visszaélésre ad lehetőséget az ún. „kampány előtti kampány", vagyis amikor a párt a kampányidőszak hivatalos kez-

[69] Ez azonban egyáltalán nem minden pártnál jelentkezik tényleges csökkenésként, hiszen az egy-egy pártnak folyósítandó összeg függ a választási szereplésétől és a támogatásra jogosult pártok számától.

dete előtt megkezdi a kampányát.[70] A jogszabályok kijátszásának másik bevett módja az ún. kormánykorteskedés, azaz amikor a kormánypártok a kampányukat kormánytájékoztatók vagy beszámolók mögé bújtatják.[71] A kampányok civil szervezeteknek történő „kiszervezése" szintén aggályos megoldásnak tekinthető.

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltást követően a pártfinanszírozásban vállalt állami szerep nemcsak átmenetinek bizonyult, hanem az elmúlt negyed évszázadban megszilárdult. A demokratizálódási folyamatok során – figyelemmel az újonnan megalakult pártok szervezeti gyengeségeire és korlátos erőforrásaira – általános jelenség a pártok nagyarányú állami támogatása.[72] A megelőző évtizedekben ugyanakkor nem igazolódtak az államtól való növekvő függetlenség várakozásai; a hazai pártok – lényegében az ideológiai pozíciójuktól és a szervezeti formájuktól függetlenül – nagyrészt a költségvetési forrásokból élnek.[73]

Az állami támogatás vitathatatlanul „kényelmes", ugyanis – amint arra Grzymala-Busse rámutat[74] – nincs szükség ellentételezésre (szemben a kívülről érkező adományokkal), és nem kell azzal számolni, hogy a párttagság befolyása megnőne (hiszen a tagdíjak súlya marginális). A stabil költségvetési források csökkentik a pártok motiváltságát az adománygyűjtésben is, holott a hazai szabályozás nem állít felső korlátot az elfogadható adományok összegére.

Összegzés – Kartellpártok és/vagy kartellesedés?

A kartellpártok témája[75] az elmúlt két évtized politikatudományának meghatározó, ugyanakkor erősen vitatott[76] tézisei közé tartozik. Katz és Mair két évtizeddel ezelőtti metaforája a pártok legújabb generációjára vonatkozik, amelyben a pártok

[70] Juhász (2009) 14–15.

[71] Juhász (2009) 20–21.

[72] Van Biezen 185. A rendszerváltást követően a posztkommunista demokráciák közül mindössze kettő (Észtország és Lettország) mondott le az állami támogatás bevezetéséről (Grzymala-Busse 189.), később azonban mindkét állam bevezette a költségvetési támogatást.

[73] Enyedi (2006) 1114–1116.

[74] Grzymala-Busse 182.

[75] Richard S. Katz – Peter Mair: „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party" *Party Politics* 1995/1. Megjegyzendő, hogy a szerzők később többször finomították és kiegészítették téziseiket – lásd többek között: Richard S. Katz – Peter Mair: „Cadre, Catch-all or Cartel? A Rejoinder" *Party Politics* 1996/4.; „The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies" in Richard Gunther – José Ramón Montero – Juan Linz (szerk.): *Political Parties: Old Concepts and New Challenges* (Oxford: Oxford University Press 2002); Mark Blyth – Richard Katz: „From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party" *West European Politics* 2005/1.; valamint Richard S. Katz – Peter Mair: „The Cartel Party Thesis: A Restatement" *Perspectives on Politics* 2009/4.

[76] A bírálatokra lásd pl. Ruud Koole: „Cadre, Catch-all or Cartel? A comment on the Notion of the Cartel Party" *Party Politics* 1996/2.; Herbert Kitschelt: „Citizens, politicians, and party cartellization: Political representation and state failure in post-industrial democracies" *European Journal of Political Research* 2000/2.; Krouwel (2012).

– eltávolodva a társadalomtól – lényegében az állam részeivé válnak és igyekeznek a politikai versenyt korlátok között tartani. A kartellesedés empirikus igazolására számos kísérlet történt, amelyek egy része csak kisebb-nagyobb fenntartásokkal találta adaptálhatónak az elméletet. Detterbeck arra a következtetésre jutott, hogy ha az általa vizsgált pártrendszerekben ki is mutathatóak a kartellpártiság ismérvei, azok nem minden esetben magyarázhatóak Katz és Mair teóriájával.[77] A kanadai – és általában az angolszász pártrendszerek – vonatkozásában Young viszont sem az egyes pártok, sem a pártrendszer szintjén nem találta igazolhatónak a kartellesedés tézisét.[78] Scarrow vizsgálatai pedig azt mutatták meg, hogy – szemben a kartelltézis egyik hangsúlyos implikációjával – a pártoknak nyújtott állami támogatások nem befolyásolják a pártverseny kimenetelét, így a „kiszorító hatás" sem igazán működik.[79]

A magyar pártrendszer kartelljegyeinek vizsgálata sem előzmények nélküli. Ágh úgy találta, hogy a közép-kelet-európai térségben a pártok már az 1990-es évek második felében egyre inkább kartellpártokká alakultak át.[80] Míg Ágh a kartellesedést pusztán arra alapozta, hogy a pártok anyagi erőforrásai szinte teljes egészében az államtól érkeznek, addig Körösényi a hazai pártok – különösen a Fidesz – arculatában több kartellpárti vonást kimutatott.[81] Azon túl, hogy a pártok működéséhez szükséges anyagi források meghatározó hányada az államtól érkezik (lásd az előző pontot); a politika puszta – ideológiától mentes – karrierúttá válik; megjelentek továbbá a tőkeigényes, professzionális és centralizált kampányok.

Ahhoz, hogy a kartellpártiság tézisét megvizsgálhassuk a magyar politikai rendszerben, szükséges leszögezni, hogy a kartell metaforája két síkon is értelmezhető: egyrészt az egyes pártok szintjén, másrészt pedig a pártok interakciójában, vagyis a pártrendszer szintjén.[82] Az empirikus igazolást egyrészt nehezíti, hogy az elmélet maga is tele van feltételezésekkel,[83] másrészt pedig a kartellesedés/kartellpártiság egyes jellemzői kevésbé vagy csak igen nehezen operacionalizálhatóak.[84] További

[77] Németország, Dánia, Svájc és az Egyesült Királyság vizsgálatára lásd: Klaus Detterbeck: „Cartel Parties in Western Europe?" *Party Politics* 2005/2., illetve „Party Cartel and Cartel Parties in Germany" *German Politics* 2008/1.

[78] Lisa Young: „Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered" *Canadian Journal of Political Science* 1998/2. Az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság tekintetében ugyanakkor eltérő következtetésre jut Blyth–Katz.

[79] Scarrow.

[80] Ágh Attila: „The End of The Beginning: The Partial Consolidation of East Central European Parties and Party Systems" in Paul Pennings – Jan-Erik Lane (eds.): *Comparing Party System Change* (London: Routledge 1998) 206.

[81] Körösényi András: „Parlamentáris vagy »elnöki« kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából" *Századvég* 2001/20.

[82] Katz és Mair írásával szemben az egyik legkomolyabb ellenvetés az volt, hogy a szerzők a két értelmezési szintet nem különítették el világosan egymástól. Lásd: Koole 508.

[83] Vö. Detterbeck (2005) 188.

[84] Ilyen pl. az a meglátás, hogy a pártok közötti verseny egyre kevésbé a szakpolitikák közötti

nehézséget okoz a „tesztelésben", hogy a hazai pártok és a pártrendszer a legkevésbé sem mutatott statikus képet az elmúlt negyedszázadban, így a kartellpártiság egyes ismérvei eltérő módon fedezhetőek fel az egyes időszakokban.

A következőkben a kartellpárti tézis magyar pártokra vetítéséhez szolgálunk néhány adalékkal azzal, hogy elemzésünk távolról sem teljes körű, és részben csak a kutatási irányok kijelölésére vállalkozik.

Kartellpártiság az egyes pártok szintjén

A pártok szintjén a kartellpártok két meghatározó ismérve egyértelműen igazolhatónak tűnik. Az egyik a pártok növekvő állami támogatása[85] – az államnak a pártfinanszírozásban betöltött meghatározó szerepét fentebb bemutattuk. Amint láttuk, a költségvetési támogatás messze a legfontosabb bevétele a pártoknak; ráadásul az elmúlt évtizedekben bővültek az állami dotáció csatornái (így a pártalapítványok támogatása 2004-től, valamint a nagyságrendileg magasabb kampánytámogatás 2014-től). A másik kartellpárti ismérvet professzionális és tőkeigényes kampányok[86] jelentik: már mintegy évtizede igazolódott, hogy a nagyobb hazai pártok a professzionális kampányolás tekintetében erős hasonlóságot mutatnak nyugati társaikkal.[87] (A professzionalizációhoz szükséges anyagi ráfordítások természetesen csak a kampánykiadások megsokszorozódása árán biztosíthatóak.)

A pártok társadalmi beágyazottságának csökkenése, a társadalomtól való eltávolodásuk[88] – mint a kartellpártiság egy további fontos karaktere – sajátos értelmezést nyer a posztkommunista közép-kelet-európai államokban, ugyanis – amint arra fentebb utaltunk – az átmenetet követően a pártok eleve csekély társadalmi beágyazottságot tudtak felmutatni.[89] Ebből kifolyólag a *csökkenés* és az *eltávolodás* mint *folyamat* nem értelmezhető abban a formában, ahogyan a nyugati-európai pártrendszerekben lehetséges. Sőt, a Katz és Mair által példaként említett három

különbségekről szól, hanem mindinkább látványról és az imázsról, vagy hogy a párttagok és a nem párttagok közötti különbség elmosódik. Lásd: Katz–Mair (2009) 755.

[85] Katz–Mair (1995) 15., 18.

[86] Katz–Mair (1995) 18., 20.

[87] Mihályffy Zsuzsanna – Szabó Gabriella – Kiss Balázs: „Professzionalizáció a 2006-os kampányokban" in Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról* (Budapest: DKMKA 2007); valamint: Ilonszki Gabriella: „Hungary: Rules, Norms and Stability Undermined" in Roper Steven D. – Ikstens Janis (eds.): *Public Finance and Post-Communist Party Development* (Aldershot: Ashgate 2008) 138. Figyelemmel a hazai kampányszervezési eljárások és módszerek átalakulására, Ilonszki szerint a pártok – ebből a szempontból – tisztán besorolhatóak a kartellpártok kategóriájába.

[88] Bár a pártok társadalomtól való eltávolodása az 1995-ös cikkben explicit módon nem lett kifejtve, a későbbi kiegészítésekben hangsúlyos módon megjelenik. Lásd: Katz–Mair (1996) 527–528.; Katz–Mair (2009) 755–756.

[89] Mair 183–187; Kopecký (2006).

indikátor[90] közül sem a pártidentifikáció csökkenése, sem pedig a választási részvételi arányok hanyatlása nem mutatható ki a rendszerváltás utáni Magyarországon – vagy legalábbis közel sem olyan egyértelműen, mint a nyugati demokráciákban.[91]

A pártra mint szervezetre vonatkozó állítások igazolása szintén egy összetettebb probléma. Az 1995-ös tanulmány a pártelit és a helyi szervezetek kapcsolatát egyfajta stratarchiaként, kölcsönös autonómián nyugvó viszonyként írta le, amelyben a két szint tartózkodik attól, hogy beavatkozzon a másik ügyeibe.[92] Szisztematikus – a pártok alapszabályaiban foglaltak gyakorlati megvalósulását is figyelembe vevő – vizsgálatok hiányában[93] az előbbi ismérv értékelése még várat magára, ugyanakkor a fentebb említett centralizációs tendencia ellentmondani látszik a kölcsönös autonómiának. Katz és Mair pártszervezetre vonatkozó másik állítása a párttagságot érinti: meglátásuk szerint a párttagok jogai és kötelezettségei egyre kevésbé fontosak, aminek az egyik következménye, hogy a párttagok és a nem párttagok közötti különbség elmosódik.[94] A helyzet itt is hasonló: átfogó empirikus elemzések hiányában csak feltételezhető, hogy az előbbi meglátások és párttagság szerepének a korábbiakban vázolt leértékelődése összefügg egymással. A kartellpártok szervezetét érintő harmadik fontos megfigyelés a pártok szervezetében történő hatalomeltolódás: Katz és Mair szerint a pártoknak az ún. kormányzati arculata *(party in public office)* megerősödött a pártok bürokratikus (szervezeti) arculatával *(party in central office)*, valamint a magával a szervezettel (tagsággal) szemben *(party on the ground)*.[95] Ennek az a gyakorlati következménye, hogy a közhivatalt viselő (így pl. a kormányban vagy a parlamentben tisztséget szerző) párttagok túlsúlya fog érvényesülni a párt legmagasabb szerveiben és a belső döntéshozatalban. Ennek egyik lehetséges indikátora lehet a pártok vezető testületei összetételének vizsgálata[96] – ennek elvégzése azonban jelentősen meghaladná írásunk keretét.[97]

[90] Katz–Mair (2009) 756.

[91] Amint Tóka rámutat, a rendszerváltást követő másfél évtizedben nőtt a magyar választók pártosságának mértéke, és ezzel párhuzamosan az 1990-es évek közepétől a szavazók lojálisabbá váltak a preferált pártjaik iránt. Lásd: Tóka Gábor: „A magyarországi politikai tagoltság nemzetközi összehasonlításban" in Angelusz Róbert – Tardos Róbert: *Törések, hálók, hidak. Választói magatartás és politikai tagolódás Magyarországon* (Budapest: DKMKA 2005).

[92] Katz–Mair (1995) 18., 21.

[93] A magyar pártok szervezeti felépítéséről átfogó képet nyújt Machos Csilla: *A magyar parlamenti pártok szervezeti felépítése* (1990–1999) (Budapest: Rejtjel Kiadó 2000) c. munka, amely azonban a gyakorlati szempontok vizsgálatára bevallottan nem vállalkozott.

[94] Katz–Mair (1995) 18., 20–21.

[95] Katz–Mair (2002); Katz–Mair (2009) 756.

[96] Vö. Detterbeck (2005) 179–183. és Detterbeck (2008) 31–33.

[97] A teljesség szándéka nélkül két – a jelenséget messzemenőkig alátámasztó – adalék: jelenleg a Fidesz nyolctagú országos elnökségéből hat fő tölt be magas szintű pozíciót a kormányzásban vagy a törvényhozásban (miniszterelnök, házelnök, miniszter, frakcióvezető és két EP-képviselő). A 2006–2010-es ciklusban az MSZP 17 fős országos elnökségéből hasonló arányban viseltek fontos közhivatalt (miniszterelnök, hat miniszter, három államtitkár, házelnök, frakcióvezető és egy EP-képviselő). Ellenzéki szerepben értelemszerűen kisebbek ezek az arányok.

Kartellpártiság a pártrendszer szintjén

A pártrendszer szintjén a kartellpártiság – a kartell közgazdaságtani értelmét alapul véve – mindenekelőtt keretek közt tartott versenyt jelent – azon megfontolás miatt, hogy a fennálló pártok kölcsönösen érdekeltek a rendszer fennmaradásában.[98] A status quo megőrzése azonban csak úgy lehetséges, ha a már intézményesült pártok lezárják a piacot az újonnan feltörekvő pártok előtt.[99]

A magyar pártrendszer az elmúlt negyedszázadban kétségtelenül mutatott egyfajta zártságot, ugyanis az 1990-es választások nyomán létrejött felálláshoz képest mindössze három, a parlamenti küszöböt önállóan elérni képes politikai erőt termelt ki (MIÉP, Jobbik, LMP), amelyek közül csak kettő (a Jobbik és az LMP) tekinthető valódi új pártnak *('genuinely new party')*.[100] Az erőviszonyok átrendeződése (a választói magatartás kontextusában: a választó illékonyság) két évtizeden keresztül alapvetően a már meglevő (parlamenti) pártok *között* ment végbe; a parlamentből kilépő, és különösen a belépő pártok száma mindvégig kimondottan alacsony volt,[101] azaz a két évtizeden keresztül – 2010-zel bezárólag – nagyrészt ugyanazon pártok alkották a választási piac kínálati oldalát. Ezek a jelenségek önmagukban azonban még nem igazolják a pártrendszer kartellesedését, ugyanis utóbbi a pártok tudatos, cselekvő hozzáállását is feltételezi (ti. a kartell kialakításához és fenntartásához). Csakhogy – amint Krouwel rámutat – *„nem világos, hogy ez a láthatatlan kartell-koordinációs mechanizmus hogyan is néz ki"*, ugyanis a kartellezés értelemszerűen nem a nyilvánosság előtt történik.[102] Annak megítélése, hogy a magyar pártrendszer zártsága mennyiben vezethető vissza a pártok „önvédelmi lépéseire", illetve mennyiben függvénye az intézményi tényezőknek (különösen pl. a választási rendszernek), valamint a választói döntéseknek, nem dönthető el egzakt módon. Mindazonáltal egyes esetekben kitapinthatóak a pártok tudatos önvédelmi mechanizmusai, amelyek saját pozíciójuk megszilárdítására szolgálnak. Ilyen volt pl. a pártfinanszírozás rendszerének 1990-es átalakítása (a költségvetési támogatási arány maximumának eltörlése), majd a parlamenti küszöb 4%-ról 5%-ra emelése,

[98] Katz–Mair (1995) 19–20.; Katz–Mair (1996) 530. A közgazdasági analógia részletesebb kifejtésére lásd: Blyth–Katz 38–46.

[99] Vö. Krouwel 275.

[100] Sikk kifejezése olyan pártokra utal, amelyek nem tekinthetők egyik korábbi parlamenti párt utódjának sem, teljesen új nevük és szervezetük van és a fontosabb vezetőik korábban nem bírtak meghatározó szereppel más pártoknál. Lásd: Alan Sikk: „How unstable? Volatility and the genuinely new parties in Eastern Europe" *European Journal of Political Research* 2005/3. 399.

[101] A magyar pártrendszer stabilitási indikátorainak vizsgálatára lásd: Horváth Attila: „Stabilization and Concentration in the Political Party Systems of the Visegrád Countries" in Attila Ágh – Judit Kis-Varga (eds.): *New perspectives for the EU team presidencies: New members, new candidates and new neighbours* (Budapest: 'Together for Europe' Research Centre 2008), valamint – különösen a pártverseny zártságára: Enyedi Zsolt – Fernando Casal Bértoa: „Pártverseny-mintázatok és blokk-politika Kelet-közép Európában (1990-2009)" *Politikatudományi Szemle* 2009/1.

[102] Krouwel 275. Ugyanakkor Katz és Mair álláspontja szerint *„az összejátszás* hatásai *mindenfajta tiltott kommunikáció vagy nyílt együttműködés is elérhetőek"*. Lásd: Katz–Mair (2009) 757.

valamint – a pozícióhalmozás érdekében – az összeférhetetlenségi szabályok lazítása 1994-ben. A pártalapítványok támogatásának 2003-as bevezetése – és különösen a jogosultsági feltételek kialakítása – szintén a már intézményesült pártok érdekeit szolgálta.[103] Míg az előbbi lépések manifeszt jogalkotási lépésekben öltöttek testet, addig az összejátszásnak van egy másik – nem intézményesített, de mégis nyilvánvaló – formája: a párt- és kampányfinanszírozás. Megítélésünk szerint az érdekek kölcsönös védelme – mint a kartell lényege – itt érhető leginkább tetten.[104]

Hasonlóan a pártok szintjén értelmezett kartellpártisághoz, a pártrendszer esetén is vannak olyan ismérvek, amelyek kevésbé kimutathatóak. A pártrendszer kartellesedésének fontos toposza – a verseny intenzitásának csökkenésével párhuzamosan – pártok együttműködési hajlandóságának növekedése tekintet nélkül az ideológiai pozíciókra, valamint az ebből fakadó koalíciókötési promiszkuitás.[105] Magyarországon az elmúlt két és fél évtized viszont nem igazolta vissza a politikai verseny ilyen irányú átalakulását.[106] A harmadik kormányzati ciklustól kezdve – a kétblokkrendszer megszilárdulásával – a kooperációs és koalíciókötési szokások állandósultak; a blokkok közti átjárás gyakorlatilag megszűnt. A verseny intenzitásának csökkenése és a pártok ideológiai közeledése – mint a kartell további szimptómái – szintén nem tűnnek plauzibilisnek.[107]

A 2010-es választás a pártrendszer szintjén értelmezett kartell további gyengülését eredményezte – csakhogy az akkori fejlemények teljes mértékben beleillettek a kartellelméletbe. Amint ugyanis Katz és Mair fogalmaz, a kartellpártok egy idő után elkerülhetetlenül kitermelik a saját ellenzéküket, méghozzá gyakran populista, rendszerellenes pártok képében[108] – vagyis a kartell megtörése mintegy természetes velejárója a folyamatoknak.[109] Az, hogy 2010-ben két rendszerváltó párt is kiesett a parlamentből, és a helyüket két anti-establishment karakterű párt foglalta el, leírható a kartell megtörésének metaforájával, és egyben megmutatta a pártrendszer zártságának határait is.

[103] Utóbbiakról részletesebben lásd: Ilonszki–Várnagy 415., 421. Az önvédelmi lépéseket kiegészíthetjük azzal az 1998-as – később alkotmányellenesnek bizonyuló – módosítással, amely a frakcióalapításhoz szükséges képviselői létszámot 10-ről 15 főre emelte.

[104] Itt érdemes megemlíteni, hogy a párt- és kampányfinanszírozás átalakítására korábban több szándék is született [lásd a 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat 2. pontját, valamint a T/237. számú törvényjavaslatot 2006-ból], de a pártok inkább a zavaros állapotok konzerválása mellett döntöttek.

[105] Katz–Mair (1996) 530.

[106] Vö. Enyedi Zsolt: „Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában. Hozzászólás Körösényi András tanulmányához" *Századvég* 2001/22.

[107] A magyar pártrendszer eleve erősen polarizált volt, és a polarizáció a 2000-es években egyértelműen növekvő tendenciát mutatott. Lásd: Enyedi Zsolt – Kenneth Bennoit: „Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal-jobb dimenzióban" in Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon* (Budapest DKMKA 2011) 26–27.

[108] Katz–Mair (2009) 759.

[109] Katz–Mair (1995) 24.

Összességében megállapítható, hogy Katz és Mair elméletének egyes pontjai jól kimutathatóak az egyes pártokon és a pártrendszer szintjén is. Más ismérvek azonban nem tűnnek igazolhatónak; illetőleg a tesztelés alaposabb empirikus kutatást igényel. A tézis adaptációját jelentősen megnehezíti az a tény, hogy a szerzők a kartellpártokat alapvetően annak a nyugati pártfejlődésnek a legújabb fázisaként aposztrofálták, amely a posztkommunista térségben nem mehetett végbe. Mindez azzal járt, hogy a hazai pártok – paradox módon – lényegében a megalakulásukkal egyidejűleg „teljesítették" a kartellpártiság néhány kritériumát (különösen pl. az állami forrásokra való ráutaltságot és a gyenge társadalmi beágyazottságot).

2. A pártrendszer

A pártok viszonya az első szabad választástól 2014-ig

A rendszerváltást követően a pártok alapvetően három pólust alkottak. Az MSZMP utódpártjától az ellene létrejött pártalakulatok igyekeztek elhatárolni magukat, „politikai gettóba" zárva az MSZP-t. Az 1989-es négyigenes népszavazás és még inkább az 1990-es kormánykoalíció összetétele pedig meghúzta azt a határvonalat, amelynek egyik oldalán a jobboldalinak tekintett pártok, az MDF, az FKGP és a KDNP álltak, a másik, ellenzéki oldalon pedig a liberálisként meghatározott SZDSZ és FIDESZ.

A kilencvenes évek közepén az MSZP megerősödése és a jobboldal térvesztése új lehetőségeket és politikai kényszereket eredményezett, amely számos egyedi döntésen keresztül (az MSZP többsége az 1994-es választáson, az SZDSZ belépése az ezt követően alakult koalícióba, az Orbán Viktor vezette Fidesz újradefiniálása és a jobboldali pártok összefogási hajlandósága) ahhoz a kétblokkrendszerhez[110] vezetett, amely a magyar politikai életet egészen 2010-ig meghatározta. A pártstruktúra leglényegesebb eleme a bal- és jobboldal közötti, egyre nehezebben átjárható határvonal lett, amelynek két oldalán egy-egy politikai szervezetcsoport állt. Ebben egy-egy vezető párt, az MSZP és a Fidesz, valamint egy-egy kisebb párt, az SZDSZ és a KDNP mellett számos kiegészítő szervezet (pl. Societas, MSZOSZ, Népszabadság, Lungo Drom, polgári körök, Magyar Nemzet) játszott szerepet. A mozgás a blokkokon belül lehetséges és legitimálható volt, míg a blokkok között erkölcstelennek számított, és komoly hitelességvesztéssel járt.

A helyzet részben a Fidesz földcsuszamlásszerű győzelmével, részben új pártok feltűnésével változott meg. Az SZDSZ szétesése és az MSZP népszerűtlensége, valamint a Fidesz képessége a közhangulat megragadására a 2010-es választásokon

[110] Soós Gábor: „Kétblokkrendszer Magyarországon" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI – Új Mandátum 2012).

nem egyszerűen abszolút többséget hozott, hanem kétharmados parlamenti többségű pártkormányzást. A Fidesz–KDNP konglomerátum (továbbiakban egyszerűen „Fidesz") képes lett átírni az alkotmányt és a sarkalatos törvényeket is, amit sok esetben nem is haboztak megtenni. Másfelől a politikai űrbe két új párt is sikeresen benyomult. Míg az LMP – részben a szervezeti gyengeségei miatt – nem volt képes önálló pólust képezni, a Jobbik mind morális értelemben, mind a világképét tekintve elkülönülő politikai mezőt hozott létre.

A politika újra háromosztatú lett, de nem a rendszerváltás utáni szerkezetben. A pártrendszer szempontjából a lényeg nem is az ideológiai címkékben áll, hanem a rendszer három elemének számában és egyenlőtlen jelentőségében. A Fidesz a következő, 2014-es választáson is kétharmados parlamenti többségre tett szert. A Jobbik és a baloldali pártok küzdhetnek egymással a második helyért, a lényeg, hogy a Fidesz valóban mint „centrális erőtér" működik.

Egy párt túlhatalma nem új a magyar politikatörténetben, ahogy az sem, hogy van bal- és jobboldali ellenzéke is. Hasonlóan működött a politika Tisza István Szabadelvű Pártja és Bethlen István által megszervezett Egységes Párt (később Nemzeti Egység Pártja és Magyar Élet Pártja) idején. A történelmi hasonlóság azonban nem jelent a múltból jövő oksági kapcsolatot vagy a politikai kultúrából fakadó érdemi legitimációt. A Fidesz-központú pártrendszer a saját korának terméke.

Domináns pártrendszer?

Hogyan lehet a 2010-től kibontakozó pártrendszert a politikatudomány nyelvén leírni? A nemzetközi szakirodalomban a domináns pártrendszer fogalma áll a legközelebb. Általánosságban a domináns pártrendszer olyan versengő politikai rendszer, amelyben egy pártnak hosszabb időn keresztül akkora súlya van, ami megkerülhetetlenné teszi a kormányzásban. A pontos definíció azonban vita tárgyát képezi. Az elméletnek nehézségei vannak a domináns párttal rendelkező rendszerek elhelyezésével, mert a pártrendszer-tipológiákat Nyugat-Európából kiindulva alakították ki.

Duverger[111] szerint egy párt akkor domináns, ha nevéhez egy egész korszakot fűznek úgy, hogy a párt eszméi és módszerei egybeesnek e korszakéval. Egy párt akkor domináns, ha a közvélekedés annak tartja. Ez a fogalom nem különösebben pontos, ám bizonyára van érvényessége.

Pempel[112] sokkal világosabb meghatározást ad. A domináns pártnak négyféleképpen kell dominánsnak lennie: 1. több képviselői helyet kell szereznie, mint az

[111] Maurice Duverger: *Political Parties: Their organization and activity in the modern state* (New York 1963) 275–280., 308–309.

[112] T. J. Pempel (szerk.): *Uncommon Democracies: The one-party dominant regimes* (Ithaca 1990) 3–4.

ellenfelei; 2. központi alkupozíciót kell élveznie; 3. időben hosszú ideig, 30-50 évig kell kormányoznia; és 4. történelmileg jelentős mértékben kell országa politikai kultúráját formálnia.

Sartori[113] elsődleges definíciója rendkívül egyszerű a domináns pártot illetően: olyan pártok, amelyek legalább 10%-kal több szavazatot kapnak, mint a második legnagyobb párt. Ez a meghatározás önmagában nem sokat segít, azonban Sartori külön definiálja a domináns pártrendszert is, méghozzá jóval tartalmasabban. Eszerint domináns az a pártrendszer, amelyben a vezető párt *a)* legalább háromszor egymás után győz; *b)* a választói bázisa stabil; továbbá *c)* mindig világos abszolút többséget szerez, de legalábbis elég nagy, 10%-nál nagyobb különbségű győzelmet arat. A releváns elem újra a hosszú távú, stabil és nem megkérdőjelezhető politikai fölény.

Mennyiben elégíti ki a magyarországi eset a domináns pártrendszer fogalmait? A Fidesz kétszer is kielégítette a nagyarányú győzelem feltételét, amelyet mindhárom meghatározás közvetve vagy közvetlenül tartalmaz. Azonban az időbeli elvárás ennél sokkal hosszabb: Sartori három győzelmet vár el, Pempel 30-50 évet, Duverger pedig egy egész történelmi korszakot. Korántsem biztos, hogy a Fidesz képes lesz ilyen hosszú ideig kormányozni. Bár a média- és jogi környezetet, elsősorban a választási rendszert számára kedvezőre szabta, óriási (és egymást feltételező) feladat a politikai népszerűség fenntartása és a pártkonglomerátum belső egységének megőrzése. Egyfelől az összes szavazó és a törzsszavazó aránya túlságosan magas a Fideszнél ahhoz, hogy a jelenlegi támogatottságot hosszú távon is képes legyen biztosan megtartani. Egyáltalán nem lehetünk biztosak abban, hogy a politikai piac (a mások által megnyerhető szavazók száma) kisebb, mint a Fidesz többsége.[114] Másfelől a domináns pártrendszerek gyakran belülről, frakcióinak vagy vezetőinek versengése miatt buknak el.[115] Márpedig a Fidesz vezette politikai koalíció rendkívül heterogén, még ha ezt az egységes és centralizált döntéshozatal legtöbbször el is fedi.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a jelenlegi pártverseny nagyban hasonlít a domináns pártrendszerekhez, azonban a rendszerszerűsége csak hosszabb távon fog kiderülni. A pártrendszer típusa nemcsak empirikus probléma, hanem komoly tétje van. Vajon még a demokráciák közé sorolhatóak-e a domináns pártrendszerek? A szakirodalomban különböző válaszokat találunk. Ha úgy vesszük, hogy a politikai versengés nem szűnik meg, a demokrácia kondíciói fennállnak.[116] Ha azonban a váltógazdálkodást a demokrácia lényeges elemének tartjuk, a domináns

[113] Giovanni Sartori: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (ECPR Press 2005).

[114] Körösényi András: *Pártok és pártrendszerek* (Budapest: Századvég 1993) 182.

[115] Shiro Sakaiya – Kentaro Maeda: „Explaining the Breakdown of Dominant Party Systems: Party Splits and the Mechanisms of Factional Bargaining" *Japanese Journal of Political Science* 2014. 397–415.

[116] Alan Arian – Samuel H. Barnes: „The Dominant Party System: A Neglected Model of Democratic Stability" *The Journal of Politics* 36:3 (1974) 593.

pártrendszerek nem teljes értékű demokráciák.[117] Valahol az autoriter és demokratikus rendszerek közötti mezsgyén találhatóak, és az értékelésük attól függ, merre hajlanak. Míg a nem demokratikus rezsimek puhulásakor – demokratikus szemszögből – a domináns pártrendszert könnyebb pozitív szerepben látni,[118] az értékelés kényesebb a demokratikus rezsimekben. Ha a domináns pártrendszer egyáltalán kiteljesedik Magyarországon, a normatív kérdés az lesz, merre hajlik a Fidesz-központú politikai rendszer.

Törésvonalak

A 2010 utáni magyarországi politikáról beszélve egyértelműnek tűnik a pártpolitika háromosztatúsága. A baloldal ugyan konszolidálatlan és töredezett, a szervezetei a politikai térben mégis egy mezőben helyezkednek el (habár az LMP kommunikációja szívósan elhatárolja magát). A Jobbik és általában a nemzeti radikalizmus szintén egy különálló egységnek tűnik. A Fidesz, amely maga is egy komplex szervezeti hálózat a harmadik egységnek látszik.

Mit ragad meg az intuíció ezzel a felosztással? Minden bizonnyal olyan strukturális különbségeket, amelyek túlmutatnak a pártok közötti napi konfliktusokon és kommunikáción. Ezek a strukturális különbségek azok a törésvonalak, amelyek a pártblokkok között húzódnak. Törésvonal alatt e helyütt olyan, a pártrendszeren belül húzódó tartós határt értünk, amelyeken a politikai szervezetek csak nagy politikai költség árán kelhetnek át.

A centrális erőtér kifejezés, amely a pártrendszer egyik öndefiníciója is a domináns párt központi helyére utal a politikai térben. Vagyis a releváns törésvonalak azok, amelyek a Fideszt elválasztják a baloldaltól és a radikális jobboldaltól. A pártrendszer elemzésében tehát az a kérdés, hogy milyen lényegi különbségek vannak a politikai álláspontokban ezen határvonalak mentén, amelyekben az adott pártok nem képviselhetnek hitelesen eltérő véleményt.

A politikai viták során számos olyan közpolitikai kérdés kerül a középpontba, amelyről a pártblokkok vagy egyszerűen a kormány és ellenzéke sarkítottan ellentétes véleményt fogalmaz meg. Ezek rendkívül fontosnak tűnnek az adott politikai helyzetben, legtöbbjük mégsem olyan, amely törésvonalat képezne. A Fidesz-korszak emblematikus közpolitikai döntéseit, mint a személyi jövedelemadó és a rezsiköltségek csökkentését, a külgazdasági nyitást vagy a közoktatás államosítását Magyarországon egy más összetételű kormány is meghozhatta volna. Még a mögöttük levő állam- és kapitalizmusfelfogáshoz való viszony sem a törésvonalak mentén

[117] Hermann Giliomee – Charles Simkins: *The awkward embrace. One-party domination and democracy* XV. (Cape Town 1999).

[118] Malte Kaßner: *The Influence of the Type of Dominant Party on Democracy: A Comparison Between South Africa and Malaysia* (Wiesbaden: Springer 2014).

húzódik. Az elemzésekkel összhangban úgy gondoljuk, hogy a pártblokkok közötti különbség nem közpolitikai jellegű.

Gyakori vélemény, hogy a magyar pártrendszerben a kulturális-ideológiai kérdések okoznak tartós különbségeket. Tóth és Török[119] a bal-jobb skálán látja elhelyezhetőnek a pártokat. Ezt a skálát azonosítják a „progresszív-tradicionalista" vagy „autoriter-liberter" tengellyel. A Jobbik ezen a skálán a Fidesztől jobbra, a baloldal pedig valóban balra helyezkedik el, és ezek a pozíciók tartósak. A probléma ezzel az érveléssel, hogy a skála fokozatossága nem magyarázza meg, miért van éles határvonal a pártblokkok között. Habár valóban nagy felfogásbeli és hangsúlybeli különbség van például a nemzeti eszmét illetően, egyetlen párt sem utasítja el a nemzeti érdek képviseletét. Vannak elválasztó ideológiai kérdések, ezek azonban konkrétabb szimbolikus ügyek. Fontos azt is észrevenni, hogy nem ugyanazok az elhatároló ügyek a domináns jobbközép és a radikális jobb, illetve a jobbközép és a baloldal között. Nem egyszerűen egy skálán való eltérő pozíciókról van szó, hanem mélyen különböző, rendszerszerű álláspontokról. Ilyen szakadékot teremtő különbség a nyílt rasszizmus, amely a Jobbikot sokkal inkább elhatárolja, mint valami általános toleranciaskálán elfoglalt hely. A baloldal és a Fidesz közé a többségi és liberális demokráciafelfogás elvi különbsége valódi határvonalat húz, ami nem egyszerűen az „autoriter-liberter" tengelyen található más helyet jelent.

Minden ideológiai elemzés kihagyja azonban a legfontosabb szimbolikus különbséget: magukat a pártokat. A Fidesz természetesen képvisel egy – folyamatosan változó – ideológiai keveréket, azonban a folyamatosságot maga a szervezet képviseli. Más pártok és a választók is ehhez a szimbólumhoz viszonyulnak. A Fidesz ma a legértékesebb márkanév, amelyhez sokan hűségesek. Egyben olyan márka, amelyet mások gyűlölnek. A Fidesz-márka legfőbb szimbóluma a párt vezetője, aki szintén a pártrendszert megosztó szimbólum. Orbánt vezetőként elfogadni vagy becsmérelni jóval gyakrabban jelenti a pártrendszerben való pozícióválasztást, mint mondjuk az egyházi támogatások kérdésében elfoglalni valamilyen álláspontot. Korántsem triviális azt állítani, hogy a pártrendszerbeli legfőbb különbséget maguk a pártcímkék okozzák: „fideszesből" „jobbikosnak" vagy baloldalinak lenni (vagy fordítva) a törésvonal igazi átlépése.

Összességében a magyarországi pártrendszerről tehát azt mondhatjuk, hogy hordozza a domináns pártrendszer számos vonását. Ezen belül a pártrendszer fontos jellegzetessége, hogy a domináns pártblokknak megosztott az ellenzéke, a radikális jobb- és a baloldal egymással is verseng. Azonban abban csak hosszabb idő elteltével lehetünk biztosak, hogy az így leírt képlet valóban rendszerszerűvé vált.

[119] Tóth Csaba – Török Gábor: „Az új pártrendszer" in Tóth István György – Kolosi Tamás (szerk.): *Társadalmi riport 2014* (Budapest: TÁRKI 2014) 519–539.

Összefoglalás

Mit mondhatunk a pártokról Magyarországon? Ha csak a tagságukat nézzük, egyáltalán nem tűnnek fontos szereplőnek. Sok választó negatívan viszonyul a pártokhoz, és látszatra kevés embert vonz a tevékenységük. A közélet nagy játékosai mégis a pártok, nem a szakszervezetek, üzleti érdekképviseletek vagy pártoktól független társadalmi mozgalmak, szervezetek. A hatékonyságuk egyik forrása a legtöbb a kiterjedt pártszervezet és a centralizált működés. Emellett a pártok képesek megszerezni azokat az anyagi erőforrásokat, amelyeket hatékonyan képesek politikai kapacitásokká változtatni. A pártok Magyarországon erőteljes gépezetek, amelyek a potenciális alternatívákat háttérbe szorítva a közélet legfőbb aktoraiként működnek.

Ezek az aktorok az idők során különböző konfigurációkban működtek együtt és váltak ellenfelekké. A rendszerváltás után a pártpolitika a háromosztatúságtól a kilencvenes évek végére a kétblokkrendszerig jutott. Ez tört meg a Fidesz 2010-es, 2014-ben megismételt elsöprő győzelmével. A kialakuló pártrendszer egy bizonyos fokig kartellizált, domináns pártrendszer jellegzetességeit mutatja, amelyben jobb- és baloldalon is vannak vetélytársak, a kormányzásra azonban csak a domináns blokknak van hatása. A domináns pártrendszer irodalma azonban hosszabb időt vár el a rendszerszerűség meglétének bizonyítására, így azt csak később mondhatjuk ki, hogy Magyarországon domináns pártrendrendszer jött létre.

12. FEJEZET

Szabó Andrea

A VÁLASZTÓK[1]

Fejezetünk a választói magatartás szempontjából tekinti át az 1990 óta eltelt 25 év legfontosabb tendenciáit. Azokra az alapvető kérdésfeltevésekre, tényezőkre reflektálunk, amelyek a választói magatartás kutatói számára meghatározó jelentőséggel bírtak elemzéseik során. Először arra keressük a választ, hogy stabilitás vagy instabilitás jellemzi-e a magyar választópolgárok politikai preferenciáit? Másodszor azt vizsgáljuk meg, hogy 25 év elegendő volt-e arra, hogy a nemzetközi gyakorlatoknak megfelelően, kialakuljon egy széles társadalmi réteg, amelynek a politikai preferenciái egyre inkább identitásalapúak? Emellett fontos kérdés az is, hogy kialakult-e a magyar társadalomban egy olyan réteg, amely soha sem szólítható meg a pártok által, és akik tudatosan vagy éppen körülményeik folytán nem szólnak, vagy nem tudnak beleszólni a választási eredmények alakulásába.

Egy ilyen negyedszázados áttekintés nem hagyhatja ki azt sem, hogy bemutassa a releváns parlamenti pártok szavazótáborának ideológiai orientációját és kötődésének alakulását. A szöveg terjedelme azonban nem teszi lehetővé, hogy a hét parlamenti ciklus minden pártjáról részletesebben írjunk, ezért alapelvként rögzítjük, hogy a 2010-ben parlamentbe jutott pártokból indulunk ki.

A kiválasztott időintervallum kezdő dátuma adott, 1990, míg végdátuma a 2014. évi országgyűlési választások. A 2014. áprilisi választások óta eltelt időszak nem tárgya a dolgozatnak. Annyit érdemes azonban megjegyezni, hogy az országgyűlési választást követő európai parlamenti, majd az önkormányzati választásokat is nagy arányban nyerte meg a Fidesz–KDNP szövetség (az önkormányzati választásokról részletesen lásd a 9. fejezetet, az EP-választásokról pedig a 16. fejezetet).

1. A választói magatartás elméletek rövid áttekintése

A választói magatartás, a választói viselkedés és döntés hátterének vizsgálata a második világháború óta a politikatudomány egyik legdivatosabb témaköre. 1944-ben készült az első választásszociológiai tanulmány az Amerikai Egyesült Államok-

[1] Köszönetet szeretnék mondani Závecz Tibornak és Fábián Zoltánnak, hogy rendelkezésemre bocsátották az Ipsos és a Tárki tanulmányban jelzett survey vizsgálatait. Köszönettel tartozom továbbá a tanulmány opponenseinek, Papp Zsófiának, Oross Dánielnek és Róbert Péternek, de mindenekelőtt Stumpf Istvánnak.

ban.[2] Ezen első próbálkozás óta a választói viselkedés három iskolája, kutatási iránya bontakozott ki. A Columbia Egyetem kutatói (többek között Paul Lazarsfeld és Bernard Berelson[3]) a politikai szociológiai, a Michigani Egyetem tanárai (például Agnus Campbell és Philip Converse[4]) a politikai pszichológiai irány kidolgozói, míg a harmadik, politikai gazdaságtan tradíciója Antony Downs,[5] illetve követőinek munkásságához köthető.[6] Bár a második világháború után kialakuló elméletek érvényessége sokat kopott az elmúlt évtizedekben,[7] és legújabban e modellek valamilyen kombinációja mentén szokás vizsgálni a választók viselkedését, valójában az elemzések többsége mégis az alapmodellekből indul ki, ezért érdemes néhány gondolatban összefoglalni ezek esszenciáját.

A racionális választó modellje mögött az a közgazdasági megfontolás húzódik meg, hogy az emberek haszonmaximalizálásra törekszenek döntéseik meghozatalakor.[8] A választások előtti szituációban mérlegelik, hogy milyen költséggel jár a részvétel és ennek milyen egyéni hasznai lehetnek. Az a választó racionális, aki otthon marad, mert a részvétel egyéni haszna mindig eltörpül a részvétel várható költségeitől. A gyakorlat mégis azt mutatja, hogy földrajzi helytől, politikai kultúrától, politikai szituációtól függetlenül az emberek többsége eljár választani, és leadja a szavazatát valamilyen pártra. Ezen ellentmondás feloldására Fiorina (1990) azt a választ adja, hogy a részvétel és a választáson a pártokkal kapcsolatos tájékozódás önmagában hordoz értéket.[9] A választó azért is elmehet szavazni, mert ez az állampolgári kötelezettsége, és valamilyen szempontból hátrányosnak, kellemetlennek érezné, ha mégsem menne el. Ha viszont úgy dönt, hogy mégis elmegy, akkor a downsi elvek alapján a lehető legkisebb erőfeszítést teszi a politikai piacon

[2] Edward G. Carmines – Robert Huckfeldt: „Politikai viselkedés: áttekintés" in Robert E. Goodin – Hans-Dieter Klingemann (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve* (Budapest: Osiris Kiadó 2003) 225–252.

[3] A columbiai iskola alapműve: Paul Lazasfeld – Bernard Berelson – Hazel Gaudet: *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign* (New York: Columbia University Press 1948).

[4] A michigani iskola alapműve: Angus Campbell – Philip Converse et al.: *The American voter* (New York: John Wiley & Sons, Inc. 1960).

[5] A racionális iskola alapműve: Antony Downs*: An economic theory of democracy* (New York: Harper and Row 1957).

[6] Edward G Carmines – Robert Huckfeldt: „Politikai viselkedés: áttekintés" in Robert E. Goodin – Hans-Dieter Klingemann (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve* (Budapest: Osiris Kiadó 2003) 225–252.; K. Dowding: „Is it Rational to Vote? Five Types of Answer and a Suggestion" *British Journal of Politics and International Relations* 2005/7 (3) 442–459.; Róbert Péter: „A racionális szavazó Magyarországon" *Századvég* 1999/tavasz 12.; Tóka Gábor: „A szavazói magatartás" in Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány* (Budapest: Aula Kiadó 2003) 457–477.

[7] Peter Achterberg: „Class Voting in the New Political Culture. Economic, Cultural and Environmental Voting in 20 Western Countries" *International Sociology* 2006/21. 237–261.; Sigge Winther Nielsen – Martin Vinæs Larsen: „Party brands and voting" *Electoral Studies* 2014/33. 153–165.

[8] Carmines–Huckfeldt.

[9] Morris P Fiorina: "Information and rationality in elections" in J. A. Ferejohn– J. H Kuklinski (eds.): *Information and Democratic Processes* (Urbana: University of Illinois Press 1990) 329–342.

való tájékozódás, informálódás érdekében. Gondolatmankók és döntési heurisztikák segítségével vizsgálja meg a pártok álláspontját.[10] Többnyire azt a pártot választja, amelynek egyes témában kialakított álláspontjai – személyes mérlegelése alapján – a legközelebb állnak saját nézeteihez (issue voting), drámai újdonság hiányában pedig mindig arra szavaz – hiszen ez a legracionálisabb –, amelyre korábban szavazott.[11] Fiorina kutatásai ugyanis rámutatnak, hogy a racionális szavazó többnyire retrospektívan mérlegel, a kormányzó párt teljesítményét vizsgálja az ellenzék által nyújtott kormányzati alternatíva fényében.[12]

A magyar választói magatartás vizsgálata szempontjából a racionális választói modell még egy aspektusa érdemel figyelmet. Az a választó is racionálisnak tekinthető, aki – egy legalább hárompárti modellben – a mérlegelés során nem a hozzá legközelebb álló pártra és/vagy jelöltre szavaz, hanem taktikai, esetleg stratégiai megfontolásokból, egy másik, még éppen elfogadható pártra adja le a voksát, ha azzal a hozzá legközelebb álló pártot juttatja hatalomhoz.[13]

Míg az előző modellben az állampolgár gondolkodva, mérlegelve dönt, addig a michigani pártidentifikációs irányhoz tartozó kutatók szerint döntését elsősorban érzelmi kötődések befolyásolják. Méghozzá nagyon mélyen gyökerező, a szocializációs mechanizmusok és saját egyéni élettapasztalatok révén kialakult pártkötődések (oksági tölcsér).[14] A szavazat nem egyszerű választás, hanem az egész élet során felhalmozott, a különféle választások között kapcsolódási pontot biztosító pártokkal kapcsolatos beállítódások pillanatnyi állásának kifejeződése.[15] A szavazó azonosul a számára szimpatikus párttal, és ennek következtében sajátos világlátás, véleményklíma és hosszú távon akár zárt informálódási források alakulnak ki. Létrejön tehát egyfajta „csőlátás" és „csőhallás", amelynek eredménye kettős: egyrészt a szavazók saját preferenciájuk alapján választják ki az információforrásokat, másrészt ezek közül is elsősorban azokra rezonálnak, amelyek saját nézeteiket erősítik meg.[16] Róbert

[10] Megjegyzendő, hogy a bal–jobb ideológiai mezőben való elhelyezkedés az egyik leggyakrabban vizsgált döntést segítő mankó.

[11] Tóka Gábor: „A szavazói magatartás kutatása" *Politikatudományi Szemle* 2001/3. 105–130.

[12] M. P Fiorina: *Retrospective Voting in American National Elections* (New Haven: Conn Yale University Press 1981).

[13] A koalíciós mérlegelésről részletesen lásd Franz Urban Pappi: „Politikai viselkedés: mérlegelő szavazók és többpárti rendszerek" in Goodin–Klingemann (szerk.) 253–271.

[14] A modellről részletesen lásd még: Philip E. Converse: „The Nature of Belief Systems in Mass Publics" in David E. Apter (ed.): *Ideology and Discontent* (New York: Free Press 1964) 206–261.; John R. Zaller: *The Nature and Origins of Mass Opinion* (Cambridge: Cambridge University Press 1992); Michael S. Lewis-Beck –William G. Jacoby – Helmut Norpoth (et al.): *The American Voter Revisited* (Ann Arbor University of Michigan Press 2008).

[15] Tóka (2001) 122.

[16] Tóka Gábor: „A jó kormányzat, az ismeretgazdag választóközönség, és a tömegtájékoztatási rendszer összefüggései nemzetközi összehasonlításban" *Politikatudományi Szemle* 2009/2. 7–24.

szerint a szocializációs-identifikációs szavazói magatartás legfontosabb jellemzője, hogy nem kalkulatív alapon jön létre.[17]

Ha egy társadalomban túl sok a racionális, mérlegelő, kalkuláló szavazó, az a tömegpártok számára kevéssé ideális, mert szavazataikért erősen „meg kell dolgozni", ígéretekkel, programokkal, teljesítménnyel, viszont sokkal kellemesebb állapot, ha képesek híveiket identitásalapon, és nem kalkulatív módon magukhoz kötni. Nyilvánvaló azonban, hogy ezen második kötődési forma kialakulásához egy feltétel mindenképpen szükséges: a történelmi, politikai idő, a hagyomány (bár emocionális alapú választás kialakulhat egy különleges politikai szituációban vagy karizmatikus személyiséghez való kötődés kapcsán is).

A harmadik, szociológiai kutatási irány még a fentiekhez képest is kevéssé képez egységes rendszert, viszont talán a leginkább operacionalizálható elképzelésekből áll össze.[18] A szociológiai iskola képviselői azt feltételezik, hogy a választó magatartására befolyással bír a személyes és társadalmi környezet, a szocioökonómiai státus, az a szociális tér, mező, amelyben a választópolgár él. A választói magatartás rendkívül tág szociális mezőbe illeszkedik, amelyben az egyének léthelyzetének és társadalmi tapasztalatának áttekinthetetlenül gazdag szövevénye érvényesíti hatását.[19] „[E] hatótényezők mindenkor átszűrődnek az egyénekre jellemző politikai attitűdök, értékelések és orientációk rendszerén, s azok által módosítottan érvényesítik differenciáló hatásukat."[20] A hatás működését – leginkább a választásokon való részvétel tekintetében – a szerzők több 1990-es években készült tanulmányukban is bizonyítják.[21]

Elemzésünkben elsősorban a racionális és a pártidentifikációs modell működését vizsgáljuk, a szocioökológiai és szociodemográfiai jellegzetességekre kevéssé koncentrálunk.

A választói magatartás vizsgálatának operacionalizálása hagyományosan pártpreferenciák leképeződésében történik, vagyis legáltalánosabban egy-egy párt támogatottsága a kutatás tárgya (pártpreferencia). A pártpreferencia megjelenhet a „teljes választókorú népesség"/„globális támogatottság"/„választókorúak"/„tel-

[17] Lásd Róbert.

[18] Ehhez az iskolához áll legközelebb Lipset és Rokkan ún. politikai törésvonal-elmélete. Lásd erről bővebben: Fábián Zoltán: „Törésvonalak és a politikai-ideológiai azonosulás szerepe a pártszimpátiák magyarázatában" in Angelusz Róbert – Tardos Róbert (szerk.): *Törések, hálók, hidak. Választói magatartás és politikai tagolódás Magyarországon* (Budapest: DKMKA 2005) 207–242.; Róna Dániel: „A törésvonal fogalma a politikatudományban Magyarországon" *Politikatudományi Szemle* 2008/4. 121–144.

[19] Gazsó Ferenc – Stumpf István: „Pártok és szavazóbázisok két választás után" *Társadalmi Szemle* 1995/6. 3–17.

[20] Gazsó Ferenc – Gazsó Tibor: „Választói magatartás és pártpreferenciák Magyarországon" *Politikatudományi Szemle* 1993/4. 112–113.

[21] Lásd még Gazsó Ferenc – Stumpf István: „Pártbázisok és a választói magatartástípusok" in Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995* (Budapest: DKMKA 1995) 567–581.

jes sokaság" körében, de a különböző közvélemény-kutató intézetek különböző egyéb kategóriákat is használnak, mint pártot választók, biztos szavazók, aktív szavazók, biztos szavazó pártot választók. Az elemzés során, ahol csak lehetséges a teljes választókorú népességre vonatkozó adatokat mutatjuk be különböző survey vizsgálati eredmények alapján.

Használunk továbbá olyan fogalmakat, mint szavazatszerző és szavazatmegtartó képesség. A szavazatszerző képesség egy olyan mutató, amely azt jelzi, hogy egy adott párt az előző országgyűlési választásokhoz képest tudott-e és ha igen hány százaléknyi szavazót tudott megszólítani, mobilizálni. A szavazatmegtartó képesség ehhez képest azt mutatja, hogy az előző választásokon mobilizált szavazók hány százalékát volt képes tartósan maga mögött tartani, integrálni. Az elemzésben többször is alkalmazott identitás fogalom többet jelent, mint egy adott pártra való szavazást. Követve a michigani iskola elméletét, úgy véljük, hogy a pártidentitás egy párthoz való szorosabb és tartós kötődést, egy párt ideológiájának, nézeteinek, magatartásmintáinak el- és befogadását, azaz egyfajta szorosabb elköteleződést jelent. A pártidentitás megjelenik a párt üzenetei/kérései/elvárásai szerinti cselekvésben, amely egy szelektív információforráson nyugvó, vélt percepción nyugszik.

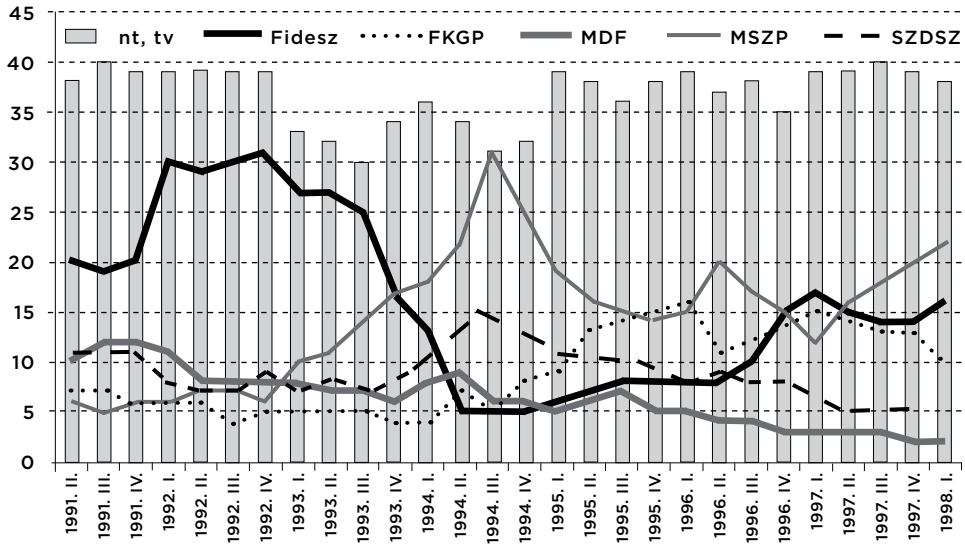
2. A magyar választói magatartás jellegzetességei, 1990–2014

Első periódus: az identitás és hagyománykeresés időszaka (1990–1998. 1. forduló)

Álláspontunk szerint a választói magatartás alakulásának három szakasza különböztethető meg az 1990–2014-es periódusban Magyarországon. Az első szakasz három választást foglal magában: 1990-et, 1994-et és az 1998. évi választás első fordulóját. Ezt a szakaszt a választói magatartás *hagyománykereső* éveinek nevezhetjük, egy megspórolhatatlan út- és identitáskereső időszaknak, amikor a magyar választókorú népesség megtanulta a demokratikus választások alapszabályait, az alternatívák közötti választás szabadságát és lehetőségeit. A második szakaszba az 1998-as választás második fordulóját, 2002-t és 2006-ot soroljuk, míg a harmadik szakasz választásai 2010 és 2014.

A magyar választói magatartás első időszakát az instabilitás, a szituativitás, a képlékenység és az illékonyság, valamint az erős expresszív vonás jellemezte a legjobban.[22]

[22] Lásd például: Stumpf István: „Választói magatartás félidőben" Stumpf István (szerk.): *Két választás között* (Budapest: Századvég Kiadó 1997) 183–204.; Angelusz Róbert – Tardos Róbert: *Pártok között szabadon. Választók és társadalmi környezet a 90-es évek Magyarországon* (Budapest: Osiris Kiadó 2000); Angelusz Róbert – Tardos Róbert: „A választói tömbök rejtett hálózata" in Angelusz – Tardos szerk.



1. ÁBRA. **A RELEVÁNS PÁRTOK TÁMOGATOTTSÁGA 1991 ÉS 1998 KÖZÖTT A SZONDA IPSOS NEGYEDÉVES MÉRÉSEI ALAPJÁN (SZÁZALÉKOS MEGOSZLÁS AZ ÖSSZES KÉRDEZETT KÖRÉBEN)**

FORRÁS: Závecz Tibor: „A közvélemény és pártok 1988–1998" in Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998. A rendszerváltás. II. kötet.* (Budapest DKMKA) 812.

A szituativitás és változékonyság megnyilvánulásaként az 1990. évi országgyűlési választáshoz képest az 1994. évi országgyűlési választáson, majd az 1998-as választás első fordulójában milliók cseréltek nem egyszerűen politikai pártot, hanem akár ideológiai oldalt is, valamint két választás között a kormányzati ciklus folyamán a támogatottsági mutatók óriási hullámzást mutattak.[23] A hullámzás elsősorban az aktuális kormányzópártokkal szembeni protest hangulatot jelenítette meg, és emelte fel a választások közötti ciklusokban előbb a Fideszt, majd az MSZP-t, 1994 és 1998 között pedig az FKGP-t (lásd 1. ábra). Míg 1990-ben az MDF, 1994-ben és 1998-ban az MSZP kapta a legtöbb listás szavazatot, viszont 1998-ban – mandátumtöbbség híján – kormányt nem tudott alakítani.

Tóka Gábor elemzése szerint a szavazatváltozékonysági mutató jelentős volatilitást mutatott 1990. március és 1998. május között, vagyis a választópolgárok folyamatosan keresték a helyüket, és keresték a hozzájuk közel álló pártokat.

(2005) 65–160.; Tóka Gábor: „A magyarországi politikai tagoltság nemzetközi összehasonlításban" in Angelusz – Tardos szerk. (2005) 17–64.

[23] Lásd Stumpf István: „A választói magatartás hullámzása" in Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 1996* (Budapest: Tárki 1996) 135–148.

1. TÁBLÁZAT. **A PÁRTOSSÁG MÉRTÉKÉNEK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON NÉGY ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁS SORÁN, 1990–2004**

Időpont	Aggregát változékonyság (%)	Közel áll egy párthoz (%)
1990. március	–	–
1994. május	25,8	–
1998. május	31,7	34
2002. április	22 / 18,2*	52
2006. április	8,4	
2010. április	35	

FORRÁS: 1990–2002: Tóka (2005) 30. 2. táblázat. A táblázat egyes mutatóinak részletes magyarázatát lásd az eredeti forráshoz tartozó „Megjegyzések a táblázathoz" pontban, Tóka (2005) 31.

2002*–2010: Enyedi Zsolt – Ken Benoit: „Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal–jobb dimenzióban" in Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon* (Budapest: DKMK 2011) 17-42.

A szavazatvándorlás aggregát mutatói mellett a *hagyománykereső* időszak legfontosabb vonásait a pártok egyes választásokon elért eredményeivel és a bal–liberális–jobb pólusok aggregát adataival is érdemes jellemezni, felhíva a figyelmet, hogy a választási részvétel ingadozása okán az abszolút számokban jelentős eltérések is lehetnek. A jobb-, a liberális és a baloldalon, illetve adott esetben egyes pártok vonatkozásában is jelentős szavazatingadozások voltak kimutathatók, a globális átrendeződés mértéke egyik választásról a másikra igen jelentős méretet öltött.

A két első országgyűlési választás eredményeit vizsgálva Gazsó Ferenc és Stumpf István ekkor írta le a magyar választó típusait: 1. az erős kötődésű, konzekvens szavazót; 2. az erős kötődésű, inkonzekvens szavazót; 3. a gyenge kötődésű, konzekvens szavazót; és végül 4. a labilis, ingadozó szavazókat.[24] Az első két csoport a magyar választók mindösszesen 20, a harmadik csoport pedig 27 százalékát tette ki, azaz a labilis, ingadozó szavazók alkották a választópolgárok több mint felét. E csoport tagjainak semmiféle pártkötődése nem volt, választásról választásra, szituációtól függően döntöttek az egyes pártokra leadott szavazataikról, és az identitásképződésnek még csak a jelei sem mutatkoztak esetükben. *A két említett tanulmány fontos tanulsága, hogy a szerzők szerint ebben az időszakban egyedül az MSZP mögött voltak olyan mértékű identitás alapon szerveződő szavazók, akik önmagukban is biztosíthatták a párt parlamenti részvételét.* Az elemzések egyik fontos tanulsága, hogy az identitásalapú, elkötelezett szavazók szükségesek – esetenként nélkülözhe-

[24] A magyar választó típusairól lásd Gazsó–Stumpf: „Pártok és szavazóbázisok…" és Gazsó–Stumpf: „Pártbázisok…"

tetlenek – egy párt tartós fennmaradásához. Ezért is vizsgáljuk a tanulmányban kiemelten a pártokhoz identitás alapon kötődő szavazók meglétét vagy éppen hiányát.

Álláspontunk szerint a választói magatartás fenti, expresszív vonásokat hordozó mintázataiban az 1998-as országgyűlési választás második fordulója indítja el a változást. Ekkor a pártok mandátummaximalizáló stratégiáját meghallva és követve, egyes szavazói csoportok először kezdtek el tudatosan „politikai oldalakban" gondolkodni, és taktikai jellegű szavazást végrehajtani. Az egyik oldalon az FKGP, az MDF, illetve más, kisebb jobboldali pártok szavazói kerültek abba a helyzetbe, hogy nem feltétlenül a saját jelöltjükre, hanem – taktikai megfontolásból – a Fidesz egyéni képviselőjelöltjeire, valamint két megyében a Fidesz területi listájára adták le a szavazatukat. A bal-liberális oldalon pedig az MSZP–SZDSZ és kisebb baloldali pártok szavazói kaptak lehetőséget, hogy egy jelöltre összpontosuló szavazataikkal a regnáló kormányzóerőket tartsák hatalmon.

Második periódus: kvázi kétpárti szisztéma, a két politikai oldal status quója

A magyar választói magatartás második periódusa az 1998-as választások 2. fordulójában kezdődik és 2006-ig tart. Az 1998-as választások második fordulójában történt meg először bizonyíthatóan, hogy a választók tudatosan kezdték szavazataikat koncentrálni, egy pártot, illetve pártszövetséget előnyben részesíteni. Az 1998-as választást követő időszakot *kvázi kétpártrendszerként* írhatjuk le, ahol a politikai szereplők határozottan kijelölték az ideológiai bal- és jobboldalakat, és amelyeket a szavazók szinte teljes körűen tettek magukévá. A szavazói magatartás a stabilitás felé mozdult el, amely együtt járt a tömbösödéssel/blokkosodással, az integrálódással és a koncentrálódás folyamatával.[25]

A már fentebb jelzett, Tóka Gábor által készített táblázat is jelzi, hogy 1998 és 2002 között csökkent a szavazói magatartás fluktuációját jelző mutató, és ezzel párhuzamosan növekedett a pártos, pártokkal szimpatizáló, pártokhoz kötődő szavazók aránya is. A globális átrendeződések abszolút számokban is mérséklődtek 2002 és 2006 vonatkozásában. Nem állítva, hogy kizárólag ugyanazon szavazók találhatók az egyes pártok mögött, de kimutatható, hogy a bal és a liberális póluson található pártok aggregát adataiban, együttesen alig 50 000 szavazó mozgása rögzíthető a két választás között, a jobboldalon pedig összességében mintegy 250 000

[25] Az időszakról részletesen lásd például: Tóka Gábor: „Vezérek csodálói. A magyar választói magatartás nemzetközi összehasonlításban" in Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamenti választások 2006. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA–BCE Politikatudományi Intézet 2006) 17–58.; Karácsony Gergely: „Árkok és légvárak. A választói viselkedés stabilizálódása Magyarországon" in Karácsony Gergely (szerk.) 59–104.; Enyedi Zsolt: „A befagyott felszín és ami alatta van. A 2006-os választás és a magyar pártrendszer" in Karácsony Gergely (szerk.) 205–228.

szavazó vándorolt 2002 és 2006 között. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Fidesz körül szerveződő centrum esetében a mozgás alig haladta meg a 30 000 főt.

A szavazatok koncentrálódása, valamint a szavazók tudatosabbá válása bizonyítható oly módon is, hogy 2002-ben és 2006-ban a két legnagyobb párt, az MSZP és a Fidesz–MDF/KDNP a szavazatok több mint 80 százalékát gyűjtötte be, ráadásul a nem hasznosuló, azaz az olyan pártokra leadott szavazat, amely nem konvertálódott át mandátummá, drámaian lecsökkent (1990-ben még 15,84%, 1998-ban 11,40%, 2002-ben 11,30 %, 2006-ban 3,12%).

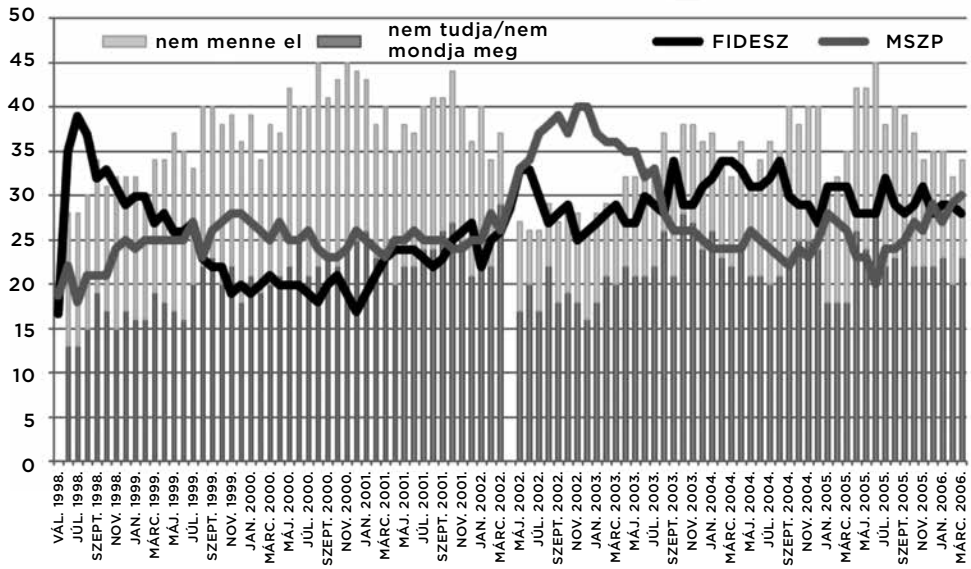
A tömbösödött/blokkosodott és koncentrálódott választói viselkedést vizsgálva öt rendkívül stabilnak tűnő, szinte axiomatikus erősségű állítást lehetett megfogalmazni a magyar választóval kapcsolatban:[26]

1. kialakult egy nagyjából azonos támogatottságú, egy párt körül tömbösödő tábor a bal- és a jobboldalon;
2. a tábor nagy része identitásalapon kötődik az MSZP-hez és a Fideszhez, ezért szinte mozdíthatatlan;
3. jelentősen csökkent Magyarországon az ingadozó, labilis szavazók aránya;
4. a radikalizmusnak és a radikális pártoknak nincs érdemi támogatottsága Magyarországon;
5. kialakult a politikai pártok számára szinte semmilyen módon el nem érhető réteg.

Nézzük egyesével a fenti erős állításokat.

1. Kialakult két kb. azonos támogatottságú nagy néppárt, amely az ideológiai paletta két oldalát, a bal- és a jobboldalt szinte teljesen mértékben lefedte. A baloldalon az MSZP állt a maga, mintegy 2–2,3 millió szavazójával, míg a nagyságrendileg hasonló méretű jobboldali szavazótábor – egyesítve a fragmentált jobboldalt és annak szavazótáborát – a Fidesz köré koncentrálódott. A két nagy tábor szavazói között nem volt érdemi átjárás, az oldalak lényegében zártak voltak egymással szemben. Az a szavazó, aki kiábrándul saját pártjából vagy a bizonytalanok táborát gyarapította, vagy alternatíva híján, párt nélkül maradt. A két nagy párt által lefedett mezőn kívül ugyanis csak a két nagyhoz valamilyen módon kötődő pártok számára maradt hely. Ilyen pártok voltak a bal-liberális oldalon az SZDSZ, a jobboldalon az MDF. Az MSZP és az SZDSZ szavazótábora között klasszikus taktikai szavazásra utaló kapcsolat létezett, amely jól bizonyítható, hiszen választásról választásra növekedett az első fordulóban eldőlő egyéni mandátumok száma, azaz az egyes pártok szavazói – vélhetően tudatosan – az esélyesnek ítélt, ideológiai érte-

[26] Az állítások Stumpf István 2010. április 1-jén, a 2010-es választásokat megelőző szakmai konferencián elhangzott előadása alapján kerültek kidolgozásra. Stumpf István egyébként eredetileg 8 axiómát fogalmazott meg.



2. ÁBRA. **AZ MSZP ÉS A FIDESZ TÁMOGATOTTSÁGA A TELJES VÁLASZTÓKORÚ NÉPESSÉGBEN A SZONDA-IPSOS MÉRÉSEI ALAPJÁN, 1998. ÁPRILIS* – 2006. MÁRCIUS, (%)**

FORRÁS: Ipsos.hu/grafikonrajzoló.

MEGJEGYZÉS: * Valós választási eredmények 1998-ra és 2002-re vonatkozóan a www.valasztas.hu adatai alapján a választójogosultak százalékában készültek.

lemben hozzájuk legközelebb álló jelöltre adták le szavazatukat (2002-ben 45, ebből 25 MSZP vagy SZDSZ–MSZP; 2006-ban 66, ebből 38 MSZP vagy SZDSZ–MSZP).

A két legnagyobb párt, a Fidesz és az MSZP támogatottsága 1998 és 2006 közötti parlamenti ciklusokban, a kvázi kétpárti szisztémának megfelelően szinte egymás tükörképét mutatta. Az 1998-as választást követő mintegy másfél évben a győztes-hez húzás[27] a Fidesz, 2002-t követően pedig az MSZP mögött jelent meg. A választások győztes ereje nagyjából a ciklus közepén érte el támogatottsági mélypontját, amelyből fokozatosan, lépésről lépésre tudott visszakapaszkodni. A választáson vesztes, legnagyobb párttól való elfordulás ugyanakkor nem volt tartós jelenség, az aktuális ellenzék gyorsan stabilizálta támogatottságát, sőt 1999 júliusától, illetve 2003 augusztusától a ciklusok végéig érdemben haladta meg a kormányzópártét

[27] A győztes pártnak a választásokon elért, valós eredményeinél lényegesen magasabb mért támogatottsága.

(lásd 2. ábra). Mindezzel párhuzamosan az ún. ismeretlen preferenciájúak[28] aránya 1998 és 2006 között egyetlen alkalommal sem haladta meg a 45 százalékos szintet.

A bal–jobb ideológiai mezőben az önmagukat a centrumba helyezők aránya választásról választásra csökkent, így az 1994-es 47 százalékról 2006-ra 30 százalékra mérséklődött (lásd 2. táblázat). Ezzel párhuzamosan a két póluson lévők aránya fokozatosan növekedett úgy, hogy 2006-ra majdnem azonos méretűvé vált a centrumban és a pólusokon elhelyezkedők aránya (ezt jelzi az alábbi ábrában a polarizációs index 1-hez nagyon közeli értéke). Az MSZP-t a szavazók 93 százaléka balra, a Fideszt pedig 90 százaléka jobbra pozicionálta. Bal- és jobboldalon tehát lényegében nem volt érdemi elfoglalható tér.

2. TÁBLÁZAT. **A BAL–JOBB SKÁLÁN ELFOGLALT POZÍCIÓK MEGOSZLÁSA, 2002-BEN* ÉS 2006-BAN (VÁLASZTÓI ÖNBESOROLÁS, A FIDESZ ÉS AZ MSZP BESOROLÁSA)**

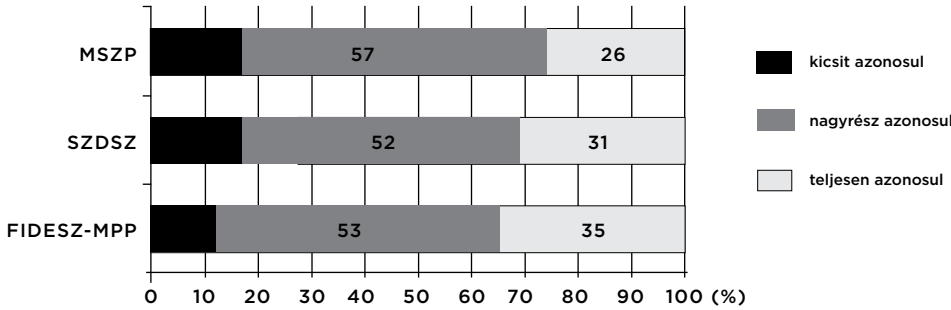
Bal–jobb, 10 fokú skála	önbesorolás 2003	önbesorolás 2006	MSZP besorolása, 2006	Fidesz besorolása, 2006
bal pólus (1+2)	17	17	64	2
3+4	16	22	29	2
centrum (5+6)	33	30	4	6
7+8	19	18	1	32
jobb pólus (9+10)	13	12	2	58
összesen	100	100	100	100
pólusok együtt	*31*	*29*		
hiányzó önbesorolás	20	14		
polarizációs index (pólus/centrum)	0,93	0,967		

AZ ADATOK FORRÁSA: Tárki–Századvég omnibusz adatfelvétel, 2006. N=1033. Adatfelvétel ideje: 2006. április. 20. – május 3.

MEGJEGYZÉS: * A táblázat első oszlopa Angelusz Róbert – Tardos Róbert 2005-ben készített hasonló táblázata alapján készült. Angelusz–Tardos 1994-re, 1988-ra is kiszámítja a bal–jobb skálán elfoglalt pozíciókat. [Forrás: ANGELUSZ–TARDOS (2005) 2.1. táblázat 73.]

2. Az időszak egyik legfontosabb újdonsága, hogy a pártidentifikáció érzékelhetően erősödött az 1990-es évekhez képest. Míg korábban csak az MSZP-t támogatták konzekvens, identitásalapú szavazók, 2002-re a Fidesz mögött is a párthoz erősen kötődő, konzekvens szavazók tömbösödtek.

[28] Azokat nevezzük ismeretlen preferenciájúaknak, akik nem tudják, mely pártra szavaznának, röviden bizonytalanok, azok, akik nem mondják meg kire szavaznának, röviden válaszmegtagadók, és azok, akik azt állítják, hogy semmiképp se mennének el egy most esedékes parlamenti választásra.



3. ÁBRA. **MENNYIRE AZONOSUL A HOZZÁ VISZONYLAG KÖZEL ESŐ PÁRTTAL, 2002? (A VÁLASZOK SZÁZALÉKÁBAN)**

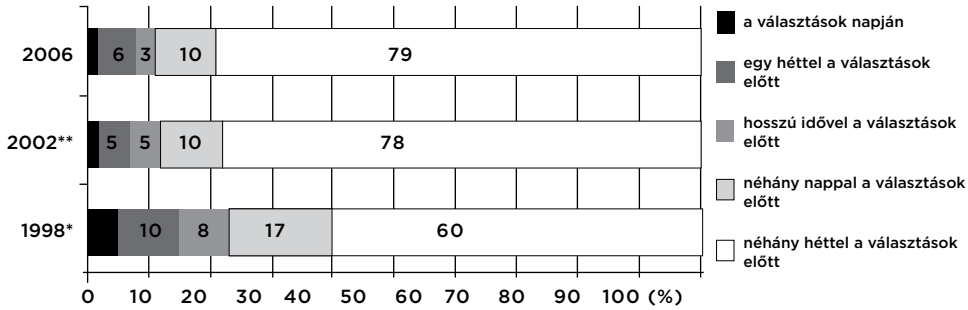
AZ ADATOK FORRÁSA: Tárki–Századvég omnibusz adatfelvétel. N=1523 fő. Adatfelvétel ideje: 2002. május 7–16. Saját számítás.

Egy 2002 májusában készített empirikus választásszociológiai vizsgálatban a kérdezettek 60 százaléka jelezte, hogy van olyan párt, amelyiknek a célkitűzéseivel, elképzeléseivel azonosulni tud, és e réteg tagjainak 56 százaléka nagymértékben, 29 százaléka pedig teljes mértékben azonosulni tudott azzal a párttal, amelyhez kötődött. Érdekes, hogy a 2002-es választáson a három legnagyobb támogatottságot elért párt közül a Fidesz szavazói azonosultak a legerőteljesebben a hozzájuk közel álló párthoz. 2002 májusában 35 százalékuk jelezte, hogy teljesen azonosul a – választásokon egyébként vesztes – Fidesz nézeteivel, célkitűzéseivel, elképzeléseivel (lásd 3. ábra).

Emellett nemcsak a kötődések erősödtek meg a nagy pártok esetében, hanem a szavazók konzekvens magatartása is kimutathatóvá vált. Azok a szavazók, akik a Fideszt, illetve az MSZP-t nevezték meg a hozzájuk közel álló pártnak, 97–98 (!) százalékban az első fordulóban a területi listán, a második fordulóban pedig az egyéni jelölt vonatkozásában is a saját pártjukra voksoltak. Markánssá vált tehát a pártrendszer koncentrálódásával párhuzamosan a választói magatartás tömbösödése.

3. A két nagy párt erőteljes húzóhatása, a választók tömbösödése következtében a választókorú népesség egészét vizsgálva csökkent a labilis, ingadozó szavazói réteg. Ez az állítás jól bizonyítható a választások aggregát eredményeivel, valamint survey vizsgálatok eredményeivel is.

A 4. ábra adataiból kitűnik ugyanis, hogy 2002-ben és 2006-ban a kérdezettek mintegy nyolctizede a választásokat jóval megelőzően rendelkezett preferenciával, a listás szavazás tehát nem ad hoc jellegű, hanem egy már régebben valamilyen módon kialakult döntés eredménye volt. Az ábra azt is bizonyítja, hogy 1998-ban lényegesen magasabb volt a választási kampány időszakában, illetve ezen belül is az utolsó egy-két hétben döntők aránya.



4. ÁBRA. **MIKOR DÖNTÖTT, HOGY ENNEK A PÁRTNAK A LISTÁJÁRA SZAVAZ AZ ELSŐ FORDULÓBAN, 1998, 2002, 2006? (A VÁLASZOK SZÁZALÉKÁBAN)**

AZ ADATOK FORRÁSA:
Tárki–Századvég omnibusz adatfelvétel, 1998. N=1500 fő. Adatfelvétel ideje: 1998. május.
Tárki–Századvég omnibusz adatfelvétel, 2002. N=1523 fő. Adatfelvétel ideje: 2002. május 7–16.
Tárki–Századvég omnibusz adatfelvétel, 2006. N=1033. Adatfelvétel ideje: 2006. április. 20. – május 3. Saját számítás.

MEGJEGYZÉS: * 1998-ban a pontos válaszkategóriák a következők voltak: „a választás napján", „előtte 1-2 nappal", „egy héttel előtte", „egy hónappal előtte", „régebben". ** 2002-re vonatkozóan, a „hosszú idővel a választások előtt" kategória két másik összevonásával jött létre: 33% régebben, mint a választások előtt néhány héttel, 45% már 1998-ban is erre a pártra szavaztam.

4. A Fidesz, mint nagy támogatottságú, széles társadalmi beágyazottságú néppárt lefoglalta a jobboldali pólust, így azon a térfélen csak a kifejezetten radikális nézeteket valló, szélsőségesen jobboldali pártok számára maradhatott hely. A szélsőséges radikalizmus és a radikális pártok társadalmi támogatottsága viszont alacsony, legfeljebb 4–6 százalék körüli volt, ami nem tűnt elégnek ahhoz, hogy egy radikális párt tartósan parlamenti erő maradjon. Az állítás bizonyságául szolgál a MIÉP, illetve a MIÉP–Jobbik a Harmadik út választásokon elért listás eredménye az 1994-től 2006-ig terjedő időszakban. Az adatok bizonyítják, hogy az önmagát radikálisnak tartó erő 4 választás alatt egy ciklusban tudott 5 százalék fölé kerülni, ráadásul 1994-ben és 2006-ban nagyon távol állt a támogatottsága a bejutási küszöbtől. Bár minden választás előtt voltak olyan szakértői feltételezések, amelyek a bizonytalanok és a válaszmegtagadók csoportjában a szélsőséges gondolkodásúak nagy tömegét feltételezték, ez a hipotézis a vizsgált időszakban nem nyert bizonyítást (lásd 3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT. **A MIÉP ÉS A MIÉP–JOBBIK A HARMADIK ÚT VÁLASZTÁSOKON ELÉRT EREDMÉNYE, 1994–2014**

	1994	1998	2002	2006	2010*	2014
szavazatszám	85 737	248 941	245 326	119 007	855 436	1 020 476
szavazatarány (százalék)	2,10	5,47	4,37	2,20	16,67	20,22

Megjegyzés: * 2010-et, azaz a vizsgált periódust követően elért eredmény.

5. Az axiómák közül az utolsó a választók egy speciális csoportjával volt kapcsolatos. Ezen axióma szerint – ami a választásokon való részvétel adataira támaszkodott – a választók tömbösödésével, a szavazók koncentrálódásával párhuzamosan kialakult egy masszív réteg, amely semmiféle módon nem volt megszólítható a pártok részéről, és amely rendkívül éles politikai szituációban is csak korlátozottan volt mozgósítható a választásokon. E csoport tagjairól feltételezhető volt, hogy nemcsak a választásoktól, de általában a politikai élettől is távol tartották magukat. E csoport ugyanakkor nem tévesztendő össze a válaszmegtagadók és a bizonytalanok rétegeivel, vagyis azokkal, akik egy szokásos havi pártpreferencia-vizsgálaton tudatosan nem mondják meg, hogy melyik pártra szavaznának, vagy bizonytalanok a preferenciájukban. Ők sokkal inkább azok, akik kinyilvánítják, hogy a választáson semmilyen módon nem kívánnak részt venni.

A 4. táblázat rámutat, hogy az 1990 óta lezajlott hat országgyűlési választás első fordulójában, illetve a 2014. évi választásokon az átlagos részvétel 65 százalékpont körül mozgott, ezek alapján egy-egy szavazás során a „választásoktól távol maradók" a magyar társadalom mintegy harmadát tették ki (lásd 4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT. **ORSZÁGGYŰLÉSI RÉSZVÉTELI ARÁNY 1. FORDULÓ (1990–2014)* (%)**

	1. forduló	Változás 1990-hez képest	Változás az előző választáshoz képest
1990	65,11		
1994	68,92	+3,81	+3,81
1998	56,26	-8,85	-12,66
2002	70,53	+5,42	+14,27
2006	67,83	2,72	-2,7
2010	64,38	-0,73	-3,45
2014	61,73	-3,38	-2,65
Átlagos részvételi arány	*64,97*		
Szóródás	**4,86**		

FORRÁS: Kern Tamás – Szabó Andrea: „A politikai közéleti részvétel alakulása Magyarországon, 2006–2010" in Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás* (Budapest DKMKA 2011) 27, 3. táblázat. Saját számítás.

MEGJEGYZÉS: *A táblázat Kern Tamás – Szabó Andrea 2011-ben készített hasonló táblázata alapján készült.

Kern Tamás és Szabó Andrea 2011-ben megjelent írásukban azonban jelzik, hogy minden látszat ellenére *téves konstans tömegként* jellemezni a választásoktól távol maradók csoportját.[29] Egy 2010-es empirikus vizsgálat egyik kérdése arra irányult

[29] Kern Tamás – Szabó Andrea: „A politikai közéleti részvétel alakulása Magyarországon, 2006–

ugyanis, hogy a megelőzően lezajlott öt parlamenti választáson szavaztak-e a kérdezettek, vagy sem. Az önbevalláson alapuló adatsor szerint a mintába került 1500 választókorú állampolgár alig egytizede volt olyan, aki – vagy életkori, vagy más okok miatt – még sohasem szavazott országgyűlési választásokon, további egytizedük pedig csak egyszer. Az adatok arra utaltak tehát, hogy nagyfokú rotáció, szituációfüggő be- és kiáramlás van ebben a rétegben. A választásokon részt nem vevők, vagy nagyon alacsony részvételi szándékot mutatók csoportja szocioökonómiai szempontból elég jól körülírható.[30]

Harmadik periódus: 2010, a választói preferenciák újrarendeződése

2006 után új szakasz kezdődött a választói magatartás magyarországi trendjeiben. A 2010-es országgyűlési választások során újra földcsuszamlásszerű, generális átrendeződések történtek a pártpreferenciákban. A régi status quo felbomlott, és új status quo kezdett kialakulni, amelyet a 2014-es választás megerősített. Mindez persze a fentebb jelzett öt erős állítás többségének megdőlésével járt együtt.

A hazai politikatudományban először Enyedi Zsolt és Ken Benoit (2011) használta a „kritikus választás" kifejezést[31] a 2010-es országgyűlési választásokra. Álláspontjuk szerint a 2010-es választás átalakította a pártpalettát az SZDSZ és az MDF összeomlásával, illetve a Jobbik és az LMP parlamentbe való bekerülésével. 2010 azonban más szempontból is kritikus jellegű, hiszen „jelentős szavazói bázis vándorolt a baloldali pártoktól a jobboldali pártok táborába. Nem csupán egy sajátos kimenetelű választási kampányról, hanem valódi átstrukturálódásról volt szó".[32] A szerzőpáros számításai szerint a választói ingadozás értéke minden korábbinál

2010" in Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás* (Budapest: DKMKA 2011) 27. 3. táblázat.

[30] Két csoport különíthető el a politikától és így a választásoktól távol maradók esetében. Egyrészt azok, akik valamilyen szociokulturális vagy szocioökonómiai oknál fogva nem tudnak részt venni a választáson: az alacsony iskolázottságúak, az alacsony társadalmi státusúak, továbbá a cigány népesség tagjai, és a 29 éven aluli fiatalok. Vélelmezhető ugyanakkor, hogy van egy magasan iskolázott, tudatos réteg is, aki a kialakult politikai rendszerrel való elégedetlenségét jelzi a választástól való távolmaradással. Lásd többek között Angelusz Róbert – Tardos Róbert: „A választási részvétel csalóka változékonysága" *Politikatudományi Szemle* 2002/1–2. 21–50.; Angelusz Róbert – Tardos Róbert: „Választási részvétel és politikai aktivitás" in Angelusz Róbert – Tardos Róbert (szerk.) 323–384.; Szabó Andrea – Kern Tamás: „A magyar fiatalok politikai aktivitása" in Bauer Béla – Szabó Andrea (szerk.): *Arctalan (?) nemzedék. Ifjúság 2000–2010* (Budapest: Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet 2011) 37–80.

[31] A „kritikus választás" fogalmáról részletesen lásd Róbert Péter – Papp Zsófia: „Kritikus választás? Pártos elkötelezettség és szavazói viselkedés a 2010-es országgyűlési választáson" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.) *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: Új Mandátum Kiadó 2012) 41–63.

[32] Enyedi Zsolt – Ken Benoit: „Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal–jobb dimenzióban" in Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon* (Budapest: DKMKA 2011) 20.

nagyobbra nőtt, azaz az 1990-es választások óta éppen 2010-ben érte el a maximumát, 35 százalékot (lásd 1. táblázat). 2010-ben – az 1990-es évekhez hasonlóan – újra választópolgárok milliói váltottak pártot és váltottak politikai oldalt. A különbség azonban az 1990-es évekhez képest, hogy a szavazatvándorlás ezen aspektusa egyszeri alkalomnak bizonyult, ugyanis a kritikus 2010-es választást követően a 2014-es országgyűlési választás is hasonló eredményeket hozott. Az új status quo nagyon gyorsan kialakult.

A már bizonyos momentumaiban 2006 őszén elkezdődő és napjainkig tartó időszakot érdemes egyként vizsgálni. A választási eredményekből és a ciklusok közötti mozgásokból a választói magatartással kapcsolatosan öt fordulat fogalmazható meg a korábbi időszakokhoz képest. Ezek:

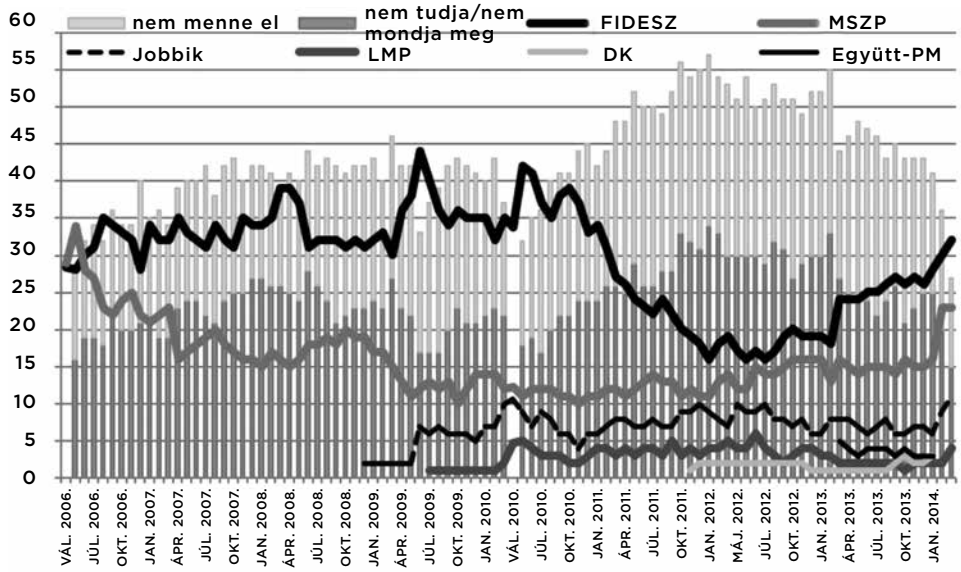
1. a két nagyjából azonos szavazótábor helyett csak egy, nagyságában és identitásában még inkább megerősödött, tömbösödött szavazótábor létezik Magyarországon, a Fidesz vezetésével;
2. a baloldali szavazótábor szétporladt, majd a baloldal pártjai is fragmentálódtak, tehát nem igaz a tömbök szilárdságának valamint a választói magatartás stabilitásának (befagyásának) hipotézise;
3. a rendszerváltó pártok és támogatóik eltűntek, felerősödött az igény új identitások megfogalmazására, új pártok alakítására;
4. a radikalizmus és egy radikális párt, a Jobbik támogatottsága mérhetővé vált, azaz hamis az a feltételezés, amely a radikalizmus elutasítását tételezte;
5. a választásoktól távolmaradók tábora tovább növekedett a kritikus választást követően is.

A Fidesz megerősödése

Állításunk szerint a Fidesszel kapcsolatosan nem a 2010-es és a 2014-es győzelem, még csak nem is annak mértéke az újdonság, hanem az, hogy egyedül maradt és szinte dominánssá vált a magyar pártrendszerben. 2006-os országgyűlési választásokat követően a Fidesz–KDNP három választást / népszavazást nyert meg 2010 áprilisáig: a 2006-os önkormányzati választást, a 2008-as szociális népszavazást és a 2009-es EP-választást. A 2010-es győzelmet tehát nehezen lehetne meglepetésként aposztrofálni. A Fidesz szavazótáborával kapcsolatosan három tényező érdemel ugyanakkor figyelmet:

a) A Fidesznek nem egyszerűen sikerült egyben tartania 2002-es illetve 2006-os táborát, hanem új szavazókat is képes volt megszólítani, azaz 2010-ben a szavazatmegtartó és a szavazatszerző képessége is hatékonyan működött.[33]

[33] A 6. táblázat adatai alapján kimutatható, hogy a 2010-es Fidesz-szavazótábor értelemszerűen nem tökéletesen fedi le a 2006-ost. Egy-egy párt mögött mindig vannak ki- és beáramló szavazók, de a táblázat éppen azt jelzi, hogy a 2006-os szavazók 84 százaléka megmaradt a Fidesznél, és ehhez sikerült új szavazókat – többek között az MSZP-től vagy korábban nem szavazókat – mobilizálni.



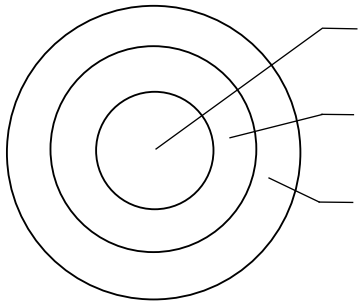
5. ÁBRA. **PARLAMENTI PÁRTOK TÁMOGATOTTSÁGA A TELJES VÁLASZTÓKORÚ NÉPESSÉGBEN, 2006. ÁPRILIS** – 2014. MÁRCIUS (%)**

FORRÁS: Ipsos.hu/grafikonrajzoló.
MEGJEGYZÉS:
* az MSZP adatai 2014. február és március Baloldali összefogás néven kerültek rögzítésre.
** valós választási eredmények 2006-ra és 2010-re vonatkozóan a www.valasztas.hu adatai alapján a választójogosultak százalékában készültek.

A 2009. júniusi EP-választások megnyerését követően támogatottsága a választókorú népességben megközelítette a 45 százalékot, ami teljesen egyedülálló, extrém magas támogatottsági mutató az 1990 óta készült közvélemény-kutatások történetében (lásd 5. ábra). A Fidesz legnagyobb versenyelőnye egyben legnagyobb versenyhátránya is. Bár 2010-ben 2006-hoz képest kétségtelenül növelte szavazóbázisát, de 2014-ben e tábor visszaállt a 2006-os bázis – mintegy 2,3 millió fő – nagyságára, vagyis a Fidesz-tábor 2010-es bővülése inkább kivétel, mint fő szabály. Erre utal, hogy 2014-ben a választási kampányban szinte alig tudott szavazókat mobilizálni, táborának 86 százaléka vagy mindig is a párt szimpatizánsa volt, vagy jóval a választási kampány megkezdése előtt döntötte el, hogy a pártra szavaz.[34]

b) Úgy véljük, hogy megalapozott Róbert Péter és Papp Zsófia 2012-es cikkében felvetett hipotézise, mely szerint a Fidesz szavazóinak kötődése nem 2010-ben alakult ki, hanem 2002-t követően fokozatosan következett be (lásd 7. ábra). Ahogy erre a

[34] Forrás: http://www.tarki.hu/hu/news/2014/kitekint/20140424_valasztas.html. Utolsó letöltés: 2014. november 25.



Mag, kb. 1 100 000 fő (támogatási szint: 15 %-ig), rendkívül erős identitás, konzekvens választói magatartás, erős érzelmi kötődés, jobboldali orientáció.

Gyűrű: kb. 1–1 100 000 fő (támogatási szint: 15–29,52 %), 2002 óta a Fideszre szavaz, de ciklus közben képes elbizonytalanodni.

Perem: kb. 800–1 100 000 fő (támogatási szint: 29,5–44%), a kampányok hatása vagy a győzteshez húzás időszakában kapcsolódik a Fideszhez.

6. ÁBRA. **A FIDESZ SZAVAZÓTÁBORÁNAK HAGYMASZERKEZETE**

Saját számítás.

2002/2006-os időszakot elemezve utaltunk, 2006-ban a párt szavazóinak erős kötődése már rögzíthető volt, de ez akkor még nem járt együtt választási győzelemmel.

A Fidesz-szavazóinak hagymaszerkezete éppen ezért sajátos, kivételes képet mutat (lásd 6. ábra).[35]

Ha a Fidesz 1998 óta mért legalacsonyabb (15%) és legmagasabb támogatottsági (44%) mutatóját vesszük a két szélsőértéknek, és meghatározzuk az átlagos támogatottságot (29,5%), akkor ki tudjuk számolni a hagyma egyes héjainak méretét. A Fidesz táborának *legnagyobb*, mintegy 1,1–1,2 millió fős csoportját alkotják a *mag/törzs*-szavazók, akik még a legrosszabb támogatottsági mutató mellett is kitartanak a párt mellett, és minden választási/szavazási aktus esetén a Fidesz által javasolt opciót választják. Ezek a szavazók lényegében azonosultak a párttal, erős érzelmi kötődésük van a Fidesz irányába, szavazatuk így rendkívül stabil, szinte megdönthetetlen. A magszavazók a Fidesz szavazótábor 34 százalékát teszik ki. A *gyűrű* tagjai (kb. 1–1,1 millió fő) is kötődnek a párthoz, 2002 óta többnyire a Fideszre szavaztak, de az egyes parlamenti ciklusokban el tudnak vándorolni a bizonytalanok közé.[36] Akár hosszú időt is eltölthetnek ebben a rétegben, de jó kormányzati teljesítménnyel újra mobilizálhatók, és újra a párt mögé állíthatók. A Fidesz 2014-ben épp a gyűrűszavazók visszaszerzésére és a párthoz való tartós kötésére helyezte a legnagyobb hangsúlyt a választási kampányban. A *peremhez* tartozó személyek száma a legkérdésesebb, attól függően, hogy mit tekintünk a Fidesz támogatottsági maximumának. Ha a már jelzett 44 százalékot, akkor a perem tagjai nagyjából hasonló méretűek, mint azt a gyűrű esetében jeleztük (kb. 800–1,1 millió fő). E szavazók szituatív jelleggel kapcsolódnak a Fideszhez, elsősorban a győzteshez húzás

[35] A mag, gyűrű, periféria kifejezéseket Bokor Ágnes használta először 1995-ben. Bokor Ágnes: „Az MSZP-szavazótábor három rétege" in Kurtán – Sándor – Vass (szerk.) 532–550.

[36] A gyűrű tagjai a minimum támogatottság és az átlagos támogatottság közötti intervallumban helyezkednek el.

időszakában csapódnak a – mindenkori nyertes – párthoz, azonban pártpreferenciájukat nem lehet egy az egyben szavazatra konvertálni. A Fidesz szavazótáborából való mintegy 400 000 fős kiáramlás 2014-ben arra utal, hogy a szituatív szavazók megnyerésében volt kevéssé sikeres a legnagyobb jobboldali párt.

c) A magyar társadalom ideológiai orientációja lényegesen módosult a 2000-es évek közepéhez képest. Az enyhe balpólusra dőlő skála helyett erőteljes jobbratolódás következett be, a két pólus közötti kvázi egyensúly teljesen felborult.[37] A baloldal kilúgozódott, 2010-ben a centrumtól balra lévő szavazók összesen voltak annyian, mint a 2000-es évek közepén, önmagában a bal póluson. Ezzel szemben a jobb pólus mérete 2002/2006-hoz képest a duplájára növekedett, ez pedig egyértelműen elősegítette a Fidesz szavazótáborának stabilizálódását. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az ideológiai keresleti és az ideológiai kínálati oldal találkozott egymással (lásd 5. táblázat).

5. TÁBLÁZAT. **A BAL–JOBB SKÁLÁN ELFOGLALT POZÍCIÓK MEGOSZLÁSA, 2010-BEN, 2012-BEN ÉS 2014-BEN (VÁLASZTÓI ÖNBESOROLÁS)**

Bal-jobb, 10 fokú skála	önbesorolás 2010	önbesorolás 2012	önbesorolás 2014	MSZP besorolása, 2014	Fidesz besorolása, 2014	Jobbik besorolása, 2014	LMP besorolása, 2014
bal pólus (0–2)	8	8	12	74	1	3	22
3+4	9	14	14	20	1	5	34
centrum (5)	36	41	25	4	6	6	29
6+7	18	20	21	1	30	8	13
jobb pólus (8–10)	25	17	28	1	62	78	2
összesen	100	100	100	100	100	100	100
pólusok együtt	*33*	*25*	*40*				
hiányzó önbesorolás	13	17	9				
polarizációs index (pólus/centrum)	0,92	0,61	1,6				

AZ ADATOK FORRÁSA:

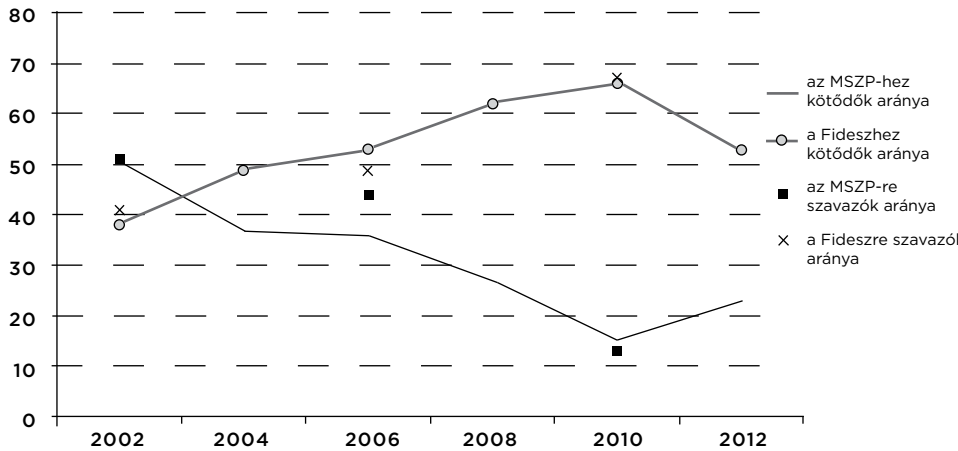
2010-re: European Social Survey 5. hullám 2010. N= 1561 fő. Adatfelvevő: Gallup Magyarország. Adatfelvétel ideje: 2010. október – 2010. november.

2012-re: European Social Survey 6. hullám 2012. N= 2014 fő. Adatfelvevő: Tárki. Adatfelvétel ideje: 2012. december – 2013. január.

2014-re: Tárki omnibusz vizsgálat (OTKA-kutatás). N= 2014 fő. Adatfelvétel ideje: 2014. március. Saját számítás.

MEGJEGYZÉS: A táblázat első oszlopa Angelusz Róbert – Tardos Róbert 2005-ben készített hasonló táblázata alapján készült. Forrás: Angelusz–Tardos (2005) 73., 2.1. táblázat.

[37] Lásd: Enyedi–Benoit.



7. ÁBRA. **A FIDESZHEZ ÉS AZ MSZP-HEZ KÖTŐDŐK ÉS A PÁRTRA SZAVAZÓK ARÁNYÁNAK VÁLTOZÁSA 2002 ÉS 2012 KÖZÖTT (%)**

FORRÁS: Róbert–Papp (2012) 47–48., 1. ábra és 2. ábra.

ADATOK FORRÁSA 2012-re vonatkozóan ESS 6. hullám, 2012. N= 2014 fő. Adatfelvevő: Tárki. Adatfelvétel ideje: 2012. december – 2013. január. Saját számítás

A szilárd és egységes baloldali szavazótömb szétesése

A korábban legstabilabbnak tűnő baloldali szavazótömb szétesett, a baloldali szavazók 2010-ben párt nélkül maradtak. Az MSZP szavazatintegráló képessége 2010-re megroppant. A baloldali szavazói tömb egységes, konzekvens és mozdíthatatlan jellegére utaló állítás tévesnek, illetve szituatívnak bizonyult. 2006 és 2010 között 1,3 millió szavazó hagyta el az MSZP szavazótáborát. Ahogy erre Róbert Péter és Papp Zsófia 2012-es tanulmányukban rámutat, a baloldali szavazók párttól való eltávolodása fokozatosan következik be. Míg az MSZP-hez kötődők aránya 2002-ben 50 százalék körül mozgott, ez az arány 2006-ra 36 százalékra csökkent, de ez még nem járt együtt a párttól való elfordulással (lásd 7. ábra).

A 2006 és 2010 közötti ciklusban azonban az MSZP-hez való kötődés drámai módon meglazult, és ezzel párhuzamosan fordultak el a szavazók a baloldali párttól. Egy 2010 márciusában, tehát a választások előtt készített survey vizsgálat adatai szerint a 2006-os egykori MSZP-szavazók alig fele tartott ki az MSZP mögött, és ami igazán érdekes – a kétpárti jellegű modell egyik fő állítását megcáfolva –, 19 százalékuk ideológiai oldalt váltott, 11 százalékuk 2010-ben már a Fidesz, 8 százalékuk pedig Jobbik listájára kívánt szavazni (lásd 6. táblázat). Az egykori MSZP-szavazók 17 százaléka bizonytalanná vált vagy kijelentette, hogy el se megy 2010-

ben szavazni.[38] Mindez együtt járt azzal is, hogy az MSZP az ideológiai mezőben erősen balratolódott 2006-hoz képest, vagyis eltávolodott az átlagos (illetve medián) szavazó beállítódásától.[39]

6. TÁBLÁZAT. **A 2006-BAN FIDESZ-MPSZ–KDNP KÖZÖS LISTÁRA, ILLETVE AZ MSZP-RE SZAVAZÓK 2010-ES PREFERENCIÁI (%)**

Ön melyik pártra fog szavazni 2010 áprilisában?	**Melyik párt listájára szavazott Ön a 2006-os országgyűlési választás első fordulójában?**	
	FIDESZ–KDNP közös listára szavazott (%)	MSZP-re szavazott (%)
Nem tudja	3	7
Válaszmegtagadás	1	4
Egyikre sem: nem megy el szavazni	1	6
MSZP listájára	1	53
FIDESZ-MPSZ–KDNP listájára	84	11
Jobbik Magyarországért Mozgalomra	9	8
MDF listájára	0	1
LMP-re	1	5
Egyéb pártra	0	5
Összesen	100	100

FORRÁS: A Magyar Választáskutatási Program számára készített adatfelvétel. Adatfelvevő: Ipsos és Medián. N=1500 fő. Az adatfelvétel ideje: 2010. március.

Saját számítás.

A pártpreferencia-adatokból kitűnik, hogy a 2010-es választási vereséget követően a ciklus folyamán az MSZP támogatottsága tartósan a 11–13 százalékpont körüli sávban mozgott, azaz a 2010-ben megmaradt magszavazóit képes volt megtartani, de nagy tömegpártból inkább középpárttá zsugorodott. Ráadásul a 2010-ben elszenvedett választási vereség után egy új jelenséggel is szembe kellett néznie, hiszen a baloldalon előbb a Demokratikus Koalíció, majd az Együtt–PM pártszövetség révén érdemi kihívói jelentkeztek, a baloldal fragmentálódott. A 2014-es választásokra sem önmagában az MSZP, sem a baloldali szövetség nem tudott sikeres új identitást felkínálni a 2000-es évekhez képest felére csökkent baloldali és a centrumszavazók számára, a szövetség nem rendelkezett jelentős mértékű szavazatszerző potenciállal. Ezt bizonyítja, hogy a baloldali összefogásra szavazók mintegy

[38] A Magyar Választáskutatási Program számára készített ún. pre-election survey. Az adatfelvételt az Ipsos és a Medián készítette. N=1500 fő. Az adatfelvétel ideje: 2010. március.

[39] A mediánszavazó fogalmáról és jelentőségéről részletesen lásd Enyedi–Benoit .

70 százaléka vallotta a választást követő vizsgálat során, hogy mindig is annak a pártnak a szavazója volt, további 21 százaléka pedig jóval a választást megelőzően döntötte el, hogy a baloldalra szavaz.[40] A választási kampányban tehát az MSZP vezette szövetség nem tudott új szavazókat megszólítani, legfeljebb a korábbi gyűrűszavazóinak egy része (mintegy 300 000 fő) áramlott vissza a táborba.

Új identitások iránti igény megfogalmazódása

A fenti két fordulat mellett a 2010-es választás talán legnagyobb újdonsága a korábbi két rendszerváltó párt, az MDF és az SZDSZ eltűnése mellett két, legalább részben generációs identitással rendelkező új párt megjelenése és tartós megmaradása a pártpalettán. A választási és közvélemény-kutatási adatok alapján az MDF és az SZDSZ eltűnése nem volt váratlan, drámai újdonsága a 2010-es választásoknak, hiszen választásról választásra fogytak el a szavazók a pártok mögül. Álláspontunk szerint a relevatikus újdonság sokkal inkább a Jobbik és az LMP megjelenése volt 2010-ben.

A választók MSZP-től való fokozatos elfordulása, valamint a rendszerváltó pártok eltűnése úgy következett be, hogy a szavazók egy részét integrálta a Fidesz, másik része a bizonytalanok csoportjába került, harmadik részük pedig új bal- és jobboldali, radikális alternatívát talált magának. A választópolgárok részéről tehát a 2006–2010 közötti időszakban felerősödött az igény új identitások megfogalmazására, új pártok alakítására.

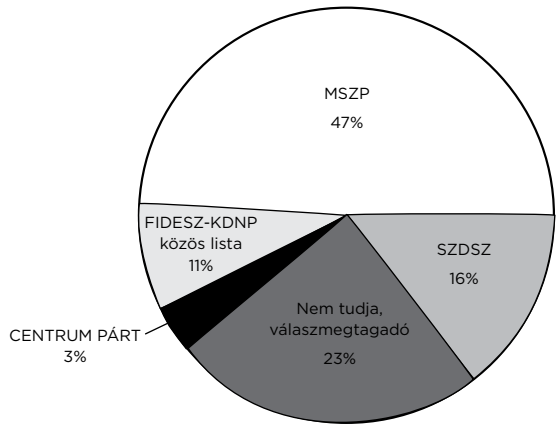
A szavazók identitáskeresésének egyik eredménye a Lehet Más a Politika (LMP) parlamenti párttá válása a 2010-es választások révén.[41] Az LMP a 2009. évi európai parlamenti választásokon robbant be a politikai mezőbe, támogatottsága azonban folyamatosan a bejutási küszöböt jelentő 5 százalékos határnál mozgott (lásd 5. ábra). Az LMP 2010-es bázisának közel a fele egykori szocialista szavazó, további 16 százalékuk érkezett az SZDSZ-től, egynegyedük pedig vagy nem szavazott 2006-ban (új szavazó), vagy nem tudta megmondani, hogy kire szavazott 4 évvel korábban.

Az LMP-vel kapcsolatosan Enyedi Zsolt és Ken Benoit kutatásai azt mutatják, hogy a párt a centrumtól „hajszálnyival" balra jelent meg, az SZDSZ-szavazókhoz hasonló pozícióban.[42] Ez a balközép-centrum orientáció jellemzi 2014-ben is a pártot, amely segítheti az LMP hosszú távú megmaradását, ugyanakkor a 2014-es választási eredmények azt is jelzik, hogy az LMP szavazatmegtartó és szavazatszerző képessége is véges. Ennek oka, hogy az összes parlamenti párt közül a Lehet Más a Politika szavazói a leginkább „mérlegelő" szavazók, akik annak eldöntésekor, hogy melyik pártra szavaznak, olyan klasszikus racionális szempontokat vesznek

[40] Az adatok forrása Tárki omnibusz adatfelvétel (post-election survey), 2014. N=1006 fő. Adatfelvétel ideje: 2014. április. Saját számítás.

[41] Az LMP szavazóbázisáról lásd Szabó Balázs: „Az új parlamenti pártok szavazóbázisának jellemzői Budapest példáján" *Politikatudományi Szemle* 2013/3. 92–116.

[42] Enyedi–Benoit (2011) 30.



8. ÁBRA. **KIKRE SZAVAZTAK 2006-BAN A 2010-BEN LMP-RE SZAVAZÓK? (%)**

Forrás: A Magyar Választáskutatási Program számára készített adatfelvételt. Adatfelvevő: Ipsos és a Medián. N=1500 fő. Az adatfelvétel ideje: 2010. március.
Saját számítás.

figyelembe, mint a párt programja, gondolkodásmódja, valamint a pillanatnyi „hasznosság".[43] Az LMP szavazói érzelmileg kevéssé azonosulnak a párttal, így választásról választásra meg kell küzdeni megtartásukért. Gazsó Ferenc és Stumpf István 1994-es tanulmánya világosan jelzi, hogy identitásalapú szavazók nélkül nem lehet tartósan megmaradni a pártpalettán, ez a szavazói réteg tudja ugyanis leginkább biztosítani egy párt parlamenti státuszát.

A radikalizmus térnyerése

A 2000-es évek választói magatartásával foglalkozó erős állítások közül egyértelműen megcáfolásra került az a feltételezés, amely a radikalizmus, és a radikális pártok korlátozott támogatottságára utal. 2010-ben 855 436 fő támogatta szavazatával a Jobbik Magyarországért Mozgalmat,[44] ami csak úgy volt elérhető, ha a párt a korábbi MIÉP-táboron túlmenően is tudott szavazókat megszólítani. 2010-ben éppen a Jobbik irányába volt a legmagasabb szavazatvándorlás.

[43] Esetükben a választásokon leadott listás és egyéni szavazat – hasonlóan egyébként a 2000-es évek SZDSZ-éhez – 80 százalékban kongruál egymással, vagyis az LMP-szavazók hajlamosan megosztani szavazatukat.

[44] A Jobbikról részletesen lásd Karácsony Gergely – Róna Dániel (2010): „A Jobbik titka. A szélsőjobb magyarországi megerősödésének lehetséges okairól" *Politikatudományi Szemle*, 2010/1. 94–123.; Grajczjár István – Tóth András: „Válság, radikalizálódás és az újjászületés ígérete: a Jobbik útja a parlamentbe" in Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon* (Budapest: DKMKA 2011 57–91.).

Karácsony Gergely és Róna Dániel 2010-es cikkében részletesen elemzi a Jobbik szavazótáborának eredetét. Megállapítják, hogy Jobbik „elsősorban a bizonytalanok, korábban a választástól távolmaradók – vagy éppen első választók – köréből, illetve a Fidesz táborából tudta a legnagyobb szeletet kihasítani. Tény […] sok volt szocialista szimpatizáns kötött ki a radikális pártnál. Azonban nagyságrendileg ez a mozgás lényegesen kisebb, mint a másik kettő. Elemzésünk egyértelműen cáfolja azt a magyar közéletet és sajnos a politikai elemzéseket is uraló tévhitet, miszerint a Jobbikra nagyrészt a volt MSZP-sek voksoltak".[45]

2010 márciusában, a választáshoz közeledve[46] – a Fidesz egykori szavazóinak visszaáramlásával párhuzamosan – csökkent a Jobbik táborában azok aránya, akik a Fidesz–KNDP listájára szavaztak 2006-ban (41%), ezzel párhuzamosan növekedett viszont a bizonytalanok, korábban a választástól távolmaradók és az első választók aránya (20%). A Jobbik szavazótáborában ekkor egynegyednyien voltak a 2006-ban még MSZP-re szavazók. Karácsony Gergely és Róna Dániel tanulmánya összességében arra a következtetésre jut, hogy a Jobbik saját maga hozott létre egy új kínálati politikai piacot – új identitást – többek között a cigánykérdés napirendre vételével, betöltött egy vákuumot, amelynek létezésére a választói magatartással foglalkozó korábbi kutatásokból nem feltétlenül lehetett következtetni. Ez az új politikai piac a mérsékelt–radikális ideológiai térben való helyfoglalással járt együtt. A mérsékelt–radikális tengelyen való elhelyezkedésnek korábban a választásszociológiai szakirodalom kisebb jelentőséget tulajdonított, feltételezve, hogy a magyar választópolgárok ebben a térben standard módon a mérsékelt oldalon találhatók. A Jobbik az állampolgárok szemében kevéssé jobboldali, mint a Fidesz, de a radikalizmus tekintetében éles különbség van a két párt között (lásd 5. táblázat). Nemcsak a jobboldalon tudott tehát a Fidesz mellett teret találni magának, hanem a már jelzett új mezőben, az eddig szabadon lebegő radikális ideológiai térben.

A Jobbik 2010-et követően stabilizálta támogatottságát, a 2014-es választásokon pedig magas szavazatszerző potenciált mutatott. 2014-ben olyan új szavazói rétegeket mobilizált, amelyek a Jobbik generációs jellegét érdemben módosították, és a Jobbikot elindították a néppártosodás irányába.[47] A 2014 választást a Jobbik olda-

[45] Karácsony–Róna (2010) 46.

[46] A Magyar Választáskutatási Program számára készített adatfelvételt. Adatfelvevő: Ipsos és a Medián. N=1500 fő. Az adatfelvétel ideje: 2010. március.

[47] A Jobbik generációs jellegéről lásd Róna Dániel – Sőrés Anett: „A kuruc.info nemzedék. Miért népszerű a Jobbik a fiatalok között?" in Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók 2012. Apátia – radikalizmus – posztmaterializmus a magyar egyetemisták és főiskolások körében. I.* (Szeged: Belvedere Meridionale 2012) 113–156.; Róna Dániel – Reich Jenő: „»Nemzetiek«, rendpártiak, első generációs értelmiségiek és közösségre vágynak. A Jobbik egyetemista-főiskolás támogatói" in Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók II.. Apátia – radikalizmus – posztmaterializmus a magyar egyetemisták és főiskolások körében* (Budapest – Szeged: Belvedere Meridionale – MTA TK PTI) 151–172. Bizonyításra nem kerülő állításunk szerint a Jobbik 2014-ben tudatosan nyitott az alsóközéposztályok felé. Ezen csoportok beáramlása szavazóbázisának jelentős átrendeződésével járt együtt.

láról tehát felfoghatjuk egyfajta kísérletként is, úgy mint a szavazók átpozicionálását a radikális ideológiai tengelytől a klasszikus bal–jobb tengely, ezen belül is a centrum irányába.

A Jobbik 2010 óta tudatosan igyekszik táborának identitást generálni, ami a kényes kérdések napirendre vételével ugyanúgy megtörténhet, mint az ideológiai azonosulás felmutatásával, de leginkább azzal, ha képes bebizonyítani szavazói számára a kormányzóképességet. Empirikus adatok alapján a saját szavazótáborban ezen hit 2014-re megerősödött, de a választókorú népesség egészében ezen a téren nem beszélhetünk áttörésről.

A választásoktól távol maradók táborának további növekedése

A választói magatartásban bekövetkezett preferenciaárendeződést követően a választásoktól tartósan távol maradók tábora nem szűnt meg, sőt tovább növekedett. A 2006 és 2014 között és különösen a 2010 után készült havi pártpreferencia-eredmények plasztikusan bizonyítják, hogy a magyar választók jelentős része kiábrándult a politikai pártok által kínált alternatívából, jelentősen nőtt azok aránya, akik kijelentették, hogy egy most vasárnap esedékes parlamenti választásra semmiképp sem mennének el.[48] 1998 és 2006 között e réteg aránya csak kivételes esetben haladta meg a 20 százalékot, 2010-et követően azonban tartósan 20 százalék felé emelkedett, érintve a 25 százalékos felső határt (lásd 5. ábra).

Vélelmezhetően ennek is a következménye, hogy 2002 óta folyamatosan csökken a választási részvétel, 2014-ben a második legalacsonyabb volt a rendszertranszformációt követően (61,73%). Szintén nyomon követhető a pártpreferenciagrafikonokból, hogy a győzteshez húzás időszaka egyre rövidebb időintervallumra szűkült le, a társadalom rapid idő alatt ábrándul ki a választást megnyerő politikai erőből. Ezek az adatok azt jelzik, hogy a politikai névtelenek csoportja egyre nagyobb, ami e tanulmány hatókörén túlmutató tanulságokat vonhat maga után az egész politikai rendszer elfogadottságára és működésére vonatkozóan.

Konklúzió

A tanulmányban igyekeztük bemutatni az 1990-es első szabad és demokratikus országgyűlési választások óta eltelt negyedszázad választói magatartásának legfontosabb tendenciáit. A tanulmány elején három kérdést tettünk fel, amelyekre egyenként szeretnénk röviden válaszolni.

[48] A tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé, hogy részletesen elemezzük a választásoktól távol maradók szociodemográfiai, szocioökonómiai összetételének változását. Feltételezésünk szerint a választásoktól távol maradók, illetve a nagyon alacsony választási aktivitást mutatók társadalmi háttere lényegesen nem változott a szakirodalomban korábban leírtaktól.

Először: az 1990 óta lezajlott hat parlamenti választás talán fontos tanulsága, hogy a szituativitás/labilitás és a stabilitás egyszerre van jelen a magyar választói magatartásban. A még oly tömbösödött, szilárdnak tűnő szavazótáborok is megrepedhetnek, sőt szétporladhatnak, ehhez azonban nagyon erős, új identitást kínáló alternatívára van szüksége a magyar választóknak. A fenti elemzés azt is jelzi, hogy a magyar választó nemcsak emóciók mentén szavaz: ha kiismer egy választási rendszert vagy érdekei éppen úgy kívánják, akkor képes kalkulálni, mérlegelni annak érdekében, hogy megerősítsen, vagy éppen meggyengítsen egy pártot, illetve pártszövetséget. A magyar választót tehát emocionális és a racionális alapú döntési mechanizmusok egyaránt jellemzik.

Másodszor: az adatok alapján úgy tűnik, hogy elegendő volt 25 év ahhoz, hogy a nemzetközi gyakorlatoknak megfelelően Magyarországon is kialakuljanak identitásalapon szerveződő választói tömbök. Ezek a tömbök a bal–jobb ideológiai tengely mentén szerveződtek, ugyanakkor eltérő méretűek voltak az elmúlt években. A 2002-es választásokat megelőzően inkább a baloldalon, az MSZP körül alakult ki masszív, identitásalapon szerveződő szavazói réteg, 2002-től azonban a jobboldalon, a Fidesz vezetésével megszilárdult, majd egyeduralkodóvá vált egy második, markáns identitásalapú csoport.

Harmadszor: az elemzésből kitűnt, hogy létezik a magyar választók egy nagyjából egyharmadnyi méretű csoportja, amely tartósan távol marad a parlamenti választásoktól. Azt ugyanakkor nem állíthatjuk, hogy e csoport masszív, konstans tömeg lenne, inkább arról van szó, hogy nagyfokú rotáció, szituációfüggő be- és kiáramlás jellemzi a választásoktól távol maradók csoportját.

A választók mozgását három periódusra bontottuk: az 1990-es évekre, amikor a választói viselkedésre a szituativitás és a labilitás volt a jellemző, és identitásalapú szavazók nagy tömegei lényegében csak az MSZP mögött álltak; a 2000-es évekre, amikor úgy tűnt, hogy kijegecesedtek majd befagytak a preferenciák, kialakítva a kvázi kétpártrendszert Magyarországon. Ebben a periódusban az identitásalapon szerveződő választói magatartásminták mellett racionális, mérlegelő szavazók is megjelentek. Végül a 2010-es országgyűlési választásokkal egy a preferenciákat teljes mértékben átrendező harmadik periódus indult el, amely az 1990-es évekhez hasonló mértékű globális támogatottsági trendváltozást eredményezett. A helyzet 2010-et követően gyorsan konszolidálódott, és rapid módon alakult ki az új status quo a preferenciákban.

A 2010 után létrejött helyzettel kapcsolatosan öt fő állítást tettünk és bizonyítottunk:

1. a 2000-es évek két nagyjából azonos szavazótábora helyett csak egy, nagyságában és identitásában erős, tömbösödött szavazótábor jött létre Magyarországon, a Fidesz vezetésével;

2. a baloldali szavazótábor szétporladt, majd a baloldal pártjai is fragmentálódtak, megdőlt a tömbök szilárdságának valamint a választói magatartás stabilitásának (befagyásának) korábbi hipotézise;
3. a rendszerváltó pártok és támogatóik eltűntek, felerősödött az igény új identitások megfogalmazására, és ezzel együtt új pártok alakítására (LMP, Jobbik);
4. a radikalizmus és egy radikális párt, a Jobbik támogatottsága mérhetővé vált, új ideológiai pólus jött létre Magyarországon;
5. a választástól tartósan távol maradók tábora tovább növekedett a 2010-es, kritikus választást követően is.

A tanulmányban felhasznált survey vizsgálatok jegyzéke

Tárki adatfelvételek

Tárki–Századvég omnibusz adatfelvétel (post-election survey), 1998. N=1500 fő. Adatfelvétel ideje: 1998. május.

Tárki–Századvég omnibusz adatfelvétel (post-election survey), 2002. N=1523 fő. Adatfelvétel ideje: 2002. május 7–16.

Tárki–Századvég omnibusz adatfelvétel (post-election survey), 2006. N=1033 fő. Adatfelvétel ideje: 2006. április 20. – május 3.

Tárki omnibusz adatfelvétel, 2014. N=1007 fő. Fábián Zoltán vezette „Törésvonalak, értékek és az identitás szerepe a magyar pártrendszer átalakulásában, 2000–2014" című OTKA-kutatás számára. Adatfelvétel ideje: 2014. március.

Tárki omnibusz adatfelvétel (post-election survey), 2014. N=1006 fő. Adatfelvétel ideje: 2014. április.

European Social Survey adatfelvételei

European Social Survey 5. hullám 2010. N= 1561 fő. Adatfelvevő: Gallup Magyarország. Adatfelvétel ideje: 2010. október. – 2010. november.

European Social Survey 6. hullám 2012. N= 2014 fő. Adatfelvevő: Tárki. Adatfelvétel ideje: 2012. december – 2013. január.

Magyar Választáskutatási Program adatfelvételei

Pre-election survey, 2010. N=1500 fő. Adatfelvevő: Ipsos és a Medián. Az adatfelvétel ideje: 2010. március.

13. FEJEZET

Arató Krisztina – Mikecz Dániel

CIVIL TÁRSADALOM, SZOCIÁLIS PARTNEREK, TÁRSADALMI MOZGALMAK

A civil szervezetek, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak a demokratikus politikai folyamatok fontos szereplői: befolyásolni kívánják a kormányzati döntéshozatalt anélkül, hogy ők maguk kormányzati pozícióba akarnának kerülni.[1] A felsorolt három szereplő eltérő tulajdonságokkal, részvételi sajátosságokkal, változatos szervezeti formákkal és kormányzati kapcsolatrendszerrel rendelkezik – összeköti őket ugyanakkor, hogy a politikai rendszer intézményes világával összeköttetésben állnak, de tevékenységük jellemzően azon kívül esik.

A jelen tanulmány a három különböző szereplő – melyek társadalomtudományi vizsgálata a szakirodalomban is elkülönül – a hazai rendszerváltást követő időszakra jellemző vonatkozásait nem mechanikusan, egymás után mutatja be. Törekvésünk, hogy egy-egy elemzési szempontnak megfelelően mindhárom szereplő jellemzőit, a velük kapcsolatos folyamatokat bemutassuk. A fogalmakat tisztázó második alfejezetet követően a tanulmány harmadik részének központi kérdése, hogy az elmúlt 25 évben hogyan biztosították a társadalmi részvétel lehetőségét ezek a szereplők. A negyedik részben a mindhárom szereplő esetében kimutatható és jellemző, az állammal/politikai rendszerrel/kormányokkal való kapcsolatrendszer sajátosságait tárgyaljuk. Ezen belül külön figyelmet fordítunk a jogi szabályozás, a döntéshozatalban való formalizált és tényleges részvétel, valamint a szervezetek finanszírozásának legfontosabb kérdéseire. Az ötödik fejezet a civil szervezetek, a szociális partnerek és a társadalmi mozgalmak fejlődésének csomópontjait mutatja be. Míg az előző tanulmányrészek rendelkezésre álló statisztikai adatok, jogszabályok elemzésén alapulnak, az ötödik részben megkíséreljük megragadni azokat a jellemző eseményeket és folyamatokat, amelyek illusztrálják a három szervezeti kör legfontosabb sajátosságait és ezzel elhelyezik őket a politikai rendszer alakulásának elmúlt 25 évében. A tanulmányt rövid összefoglalás zárja.

[1] Körösényi András: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 1998) 162.

1. A civil társadalom, a szociális partnerek és a társadalmi mozgalmak definíciói

A civil társadalom a politikai gondolkodás történetét végigkísérő fogalom, jelentése Arisztotelésztől a felvilágosodáson keresztül a Jürgen Habermasig érdemi jelentésváltozáson ment keresztül.[2] Meghatározásával akkor sincs könnyebb dolgunk, ha kizárólag a kortárs meghatározásra vagyunk kíváncsiak: a civil társadalom fogalma ugyanis napjainkban sem egyértelmű, tartalma szerzőnként eltérhet, valamint érintkezik más, rokon értelemben használt fogalmakkal, mint a nonprofit szektor, valamint a harmadik szektor. A meghatározás nehézségét azonban nemcsak ez adja: a civil társadalom változó szervezetileg, kommunikációs szempontból, finanszírozását tekintve, természete, működési sajátosságai folyamatosan alakulnak.

A civil társadalom Andrew Arato szerint megkülönböztetendő a társadalom egyéb alrendszereitől – a gazdaságtól, az államtól, valamint a magánszférától, bár mindegyikkel kölcsönhatásban létezik. Szervezeti szempontból a pártokat, politikai szervezeteket érdemes megkülönböztetni a civil szervezetektől, hiszen előbbiek kormányzati ambíciókkal rendelkeznek, míg utóbbiak nem, ugyanakkor a két alrendszer egymással kapcsolatban van – a civil társadalom a politikai alrendszer és az állampolgár között kapcsolat egyik formáját biztosíthatja.[3] A civil társadalom alkotmányos-közjogi alapjait a jogállami működés, az érdekpluralizáció elismerése, az alapvető jogok szabályozása és érvényesíthetőségük lehetőségeinek megteremtése jelenti.[4] A fogalom rövid és szükségképpen leegyszerűsítő elméleti meghatározása mellett a tanulmány további kérdésfeltevéseinek megválaszolása érdekében olyan civil társadalom meghatározást használunk, amely utal a fogalom egyes rétegeire, alkotóelemeire is. Értelmezésünk szerint tehát a civil társadalom egyrészt magában foglalja a szervezett érdekek formális szereplőit (nonprofit szervezeteket,[5] helyi közösségi szervezeteket, jótékonysági, önkéntes szervezeteket stb.), ugyanakkor ide tartozik a civil társadalom formálisan nem szervezett, hanem kollektív társadalmi akciókban és mozgalmakban megnyilvánuló eleme is. Emel-

[2] Lásd pl. Adam B. Seligman: *A civil társadalom eszméje* (Budapest: Kávé Kiadó 1997); Jean L. Cohen – Andrew Arato: *Civil Society and Political Theory* (New Baskerville: MIT Press 1990).

[3] Andrew Arato: „Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon" *Politikatudományi Szemle* 1992/2. 53–80.

[4] A civil társadalom elméleti-definíciós vitáinak összefoglalását lásd pl. Tóth András: *Civil társadalom és szakszervezetek*. Kandidátusi értekezés (Budapest 1994).

[5] A civil társadalommal rokon nonprofit szektor fogalma a civil társadalom fogalmánál szűkebb, ugyanakkor kiterjesztőbb is. Szűkebb azért, mert kizárólag a civil társadalom szervezeti szempontból megfogható elemére koncentrál, tágabb pedig azért, mert nonprofit szervezeti formában működnek olyan, általában közcélú intézmények (kórházak, egyéb egészségügyi, szociális szolgáltatásokkal foglalkozó szervezetek stb.) amelyek a civil társadalom kategóriájába nem tartoznak bele. Lásd Bartal Anna Mária: *Nonprofit elméletek, modellek, trendek* (Budapest: Századvég 2005).

lett a civil társadalom az egyéni szinten is jelen van, ahol az aktív állampolgárságban, az önkéntességben és a társadalmi részvételben jelenik meg.[6]

A szociális partnerek (mely kifejezés az Európai Unióban működő szociális párbeszéd rendszer kialakulásához és fogalmi kereteihez kapcsolódik[7]) a szakszervezetek és a munkaadói szervezetek csoportjai. A szakszervezetek – a munkavállalók állandó egyesülései, melyek célja tagjainak munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek védelme és előmozdítása – álláspontunk szerint a civil társadalom szervezetileg azonosítható és az állami szférával civil szervezetekkel hasonló módon kapcsolatban álló alkotóelemei.[8] A munkaadói szervezetek, melyek tagjai gazdasági társaságok szövetségei (ily módon a gazdasági alrendszerhez kötődnének, amely a civil társadalomtól definíciónk alapján elkülönül), szociális partnerként való működésük szempontjából (vagyis az állam szerveivel és a szakszervezetekkel folytatott konzultációs tevékenységük során, valamint szervezeti jellemzőik alapján) a civil társadalom részének tekinthetők.[9]

A társadalmi mozgalmakat létrehozó, működtető, azokban aktív és mobilizálható egyéneket, szervezeteket a civil társadalom részének tekintjük, a mozgalmak azonban részben túlmutatnak a civil társadalom paradigmáján. A társadalmi mozgalmak nem pusztán nem formalizált szervezetek, hanem speciális politikai folyamatoknak tekintendőek. A mozgalom tulajdonképpen olyan mechanizmusok összessége, amelynek révén az egyének a kollektív cselekvés részesei lehetnek.[10] Ebben a folyamatban az egyének konfliktusban állnak világosan beazonosítható ellenfelekkel, sűrű, informális hálózatokba szerveződnek és egy rájuk jellemző kollektív identitás kapcsolja össze őket, ami képes kialakítani a kölcsönös szolidaritást is. A társadalmi mozgalmak továbbá a viszálykodó, hadakozó politika *(contentious politics)* hordozói is. Az ilyen viszálykodó politikára az epizodikus, nyilvános és a kollektív interakciók jellemzőek, amikor a követelések címzettje az állam.[11] A civil társadalom szempontjából úgy is tekinthetünk a társadalmi mozgalmakra, mint a civil társadalom intézményeinek, hálózatainak, a kialakított identitásoknak a mobilizálására valamilyen politikai konfliktus kapcsán. A civil társadalom másfelől a tiltakozások közötti időszakokban képes fenntartani az egyének közötti kapcsolati hálót, ápolni a kollektív identitást.

[6] Arató Krisztina – Nizák Péter: „Az érdekérvényesítéssel foglalkozó civil szervezetek társadalmi beágyazottsága Magyarországon" *Civil Szemle* 2012/2. 5–23.

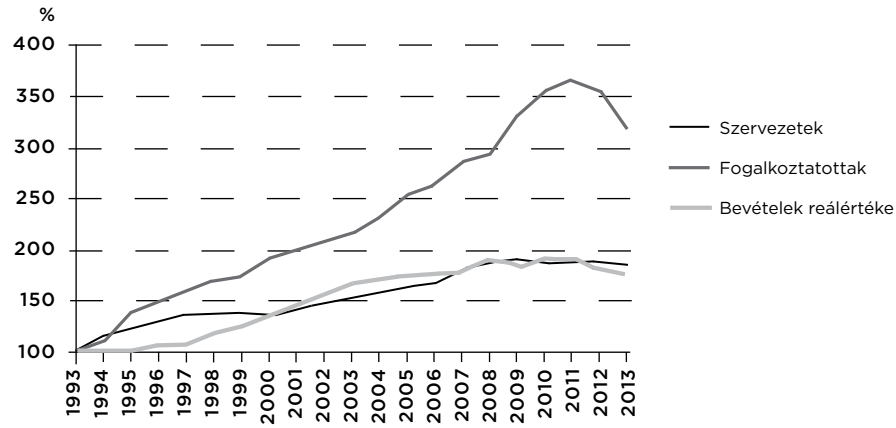
[7] Arató Krisztina: *Szociális párbeszéd az Európai Unióban* (Budapest: Rejtjel 2002).

[8] Tóth (1994) 28.

[9] Ezt a kiterjesztő definíciót alkalmazza az Európai Unió is, lásd Arató Krisztina: Civil szervezetek és az Európai Unió. *Civil Szemle* II. évf. 2005/4. 102–132.

[10] Donatella Della Porta – Mario Diani: *Social Movements. An introduction* (Oxford: Blackwell–Malden 2006).

[11] Sidney Tarrow: „Contentious Politics" in David A. Snow et al. (eds.): *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements* (Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell 2013).



1. ÁBRA. **A NONPROFIT SZEKTOR VÁLTOZÁSA (1993=100%)**

FORRÁS: „A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői" *Statisztikai Tükör* 2014/142., 2014.12.19. www.ksh.hu.

2. Társadalmi részvétel

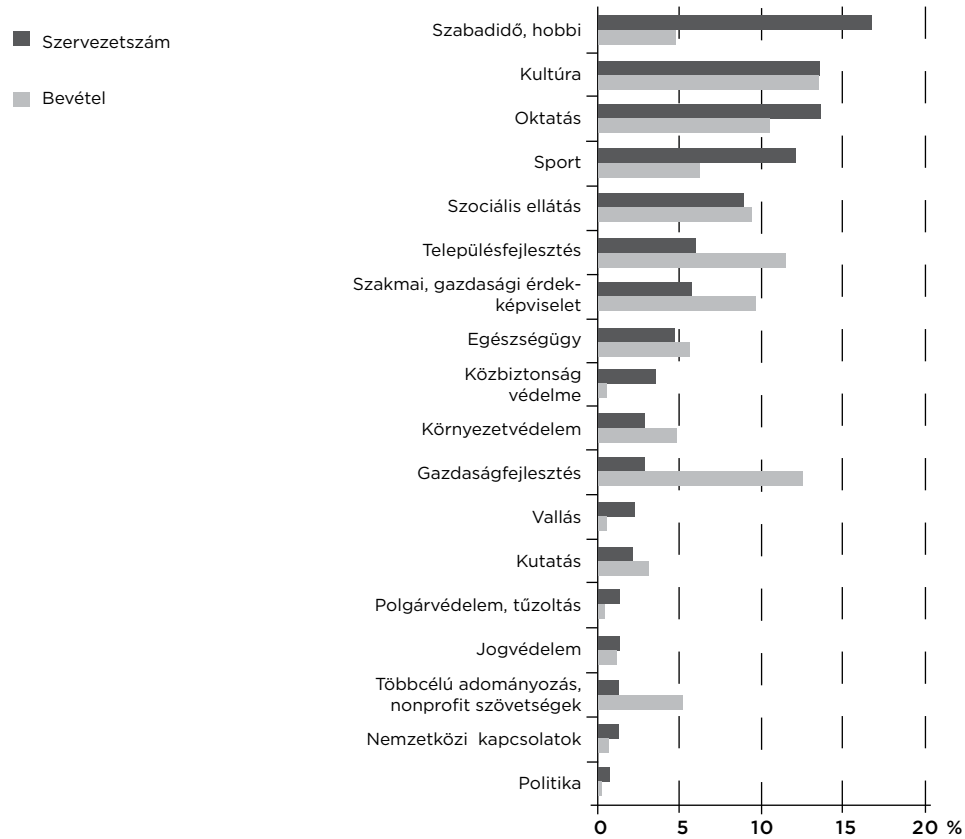
A modern demokráciák egyik alappillére a döntéshozatalban megvalósuló társadalmi részvétel.[12] Robert Dahl gondolata alapján, aki megkülönböztette a *homo civicus*t, vagyis a társadalomért tenni akaró embert a *homo politicus*tól, aki a politikai részvétel segítségével kíván részt venni a döntési folyamatokban,[13] David Campbell szétválasztotta a társadalmi részvétel (civil aktivitás) és a politikai részvétel (pl. választásokon való részvétel) kategóriáit.[14] Bár ez a fogalmi különbségtétel nem egyértelmű[15] – hiszen a civil aktivitás, különösen a mozgalmak segítségével is lehet és szokás politikai folyamatokat befolyásolni –, számunkra hasznos, hiszen a következőkben a társadalmi részvétel, vagyis a civil szervezetekben, a szociális partnerek szervezeteiben, valamint a társadalmi mozgalmakban való részvétel alakulását (nem pedig a politikai pártokban, választásokon való részvételt) tekintjük át Magyarországon, az elmúlt 25 évben.

[12] Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban* (Budapest: DKMKA – Századvég 2009).

[13] Robert Dahl: *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press 1961).

[14] David E. Campbell: *Why We Vote: How Schools and Communities Shape Our Civic Life* (Princeton – New Jersey: Princeton University Press 2006).

[15] A probléma kifejtését lásd Kmetty Zoltán: *Diskurzusok, nexusok és politikai részvétel. A politikai hálózatok és a politikai diskurzus szerepe a részvételben és a tömbösödésben*. Doktori disszertáció (Budapest: ELTE TáTk Szociológia Doktori Iskola 2013).



2. ÁBRA. **A NONPROFIT SZERVEZETEK SZÁMA ÉS ÖSSZES BEVÉTELÜK MEGOSZLÁSA TEVÉKENYSÉGCSOPORTOK SZERINT, 2013**

FORRÁS: „A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői" *Statisztikai Tükör* 2014/142., 2014.12.19. www.ksh.hu.

A civil szervezetekben való részvétel vonatkozásában rendelkezünk adatokkal a szervezetek száma, típusai, a tagság, az önkéntesség, valamint az állampolgári aktivitás vonatkozásában. Az állampolgárok és szervezeteik közötti kapcsolat jellemzője a tagságon túl az egyes szervezetekkel szemben tanúsított bizalom, valamint a „civil cselekvésre" mutatott hajlandóság is.

Az 1. ábra a civil társadalom szervezeti oldalának, a nonprofit szektornak is nevezhető szegmens méretének, gazdasági és társadalmi súlyának változását mutatja be 1993 és 2013 között. A szervezetek száma, mely 2013-ban mintegy 64,5 ezer – többségükben egyesületek és alapítványok –, a 2000-es évek közepe óta jórészt állandó. Az ábrán látható mindhárom mutató 2012 óta a rendszerváltás után először mozdult el lefelé, mely különösen feltűnő a szektor által foglalkoztatottak számának visszaesése vonatkozásában.

A szervezetek tevékenysége megfelelő indikátor annak elemzésére, hogy a hazai civil társadalom milyen feladatokat lát el. Bár a szakirodalomban nincsen konszenzus arról, hogy a civil társadalom milyen funkciókkal bír,[16] álláspontunk szerint három alapvető funkció azonosítható: a közösségépítő funkció, mely lehetővé teszi, hogy azonos érdeklődési körű vagy hasonló tevékenységet folyató egyének szervezett keretek között tevékenykedjenek; a szolgáltató funkció, mely különböző, akár korábban az állam által ellátott (általában szociális, illetve oktatási) feladatokat különböző finanszírozási keretek között végez; valamint az érdekkifejező/érdek-képviseleti/ellenőrző *(advocacy, watchdog)* funkció, mely a legkülönbözőbb csoportok érdekeinek megjelenítését és érvényesítését végzi.[17] A társadalmi részvétel feladatát a harmadik funkció jeleníti meg leginkább, s ennek a tevékenységnek van leginkább hatása a politikai rendszerre és folyamatokra. A 2. ábra a tevékenységeken keresztül teszi láthatóvá a három funkció arányát a hazai civil társadalomban. A hagyományosan a szektor jelentős részét kitevő szabadidős és sportszervezetek a közösségépítő funkcióhoz sorolhatók, míg a szociális tevékenységet végzők a szolgáltatóhoz. A társadalmi részvétel valószínűsíthetően elsősorban a jogvédelem, a szakmai és gazdasági érdekképviselet, valamint a környezetvédelem területeihez köthető, ezek együtt az összes civil szervezet mintegy 10%-át teszik ki.

1. TÁBLÁZAT. **SZAKSZERVEZETI TAGLÉTSZÁM MAGYARORSZÁGON 2013-BAN, ÖNBEVALLÁS**

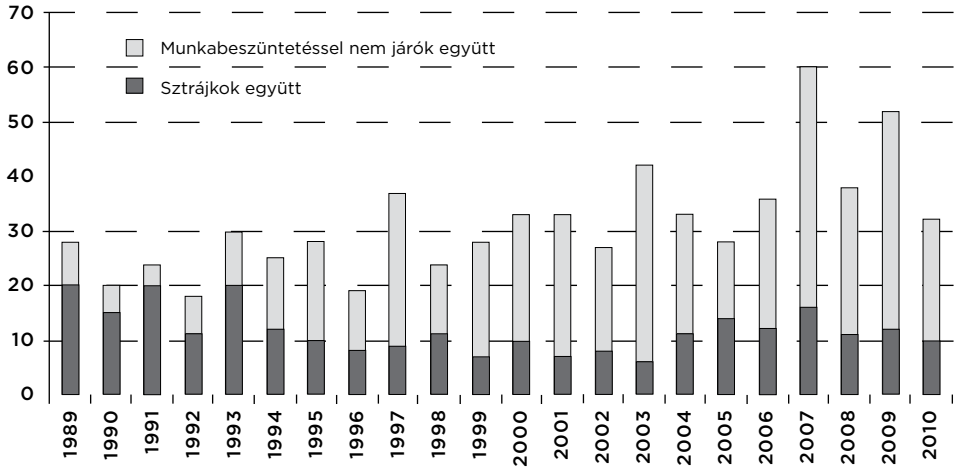
Konföderáció	Tagok
ASZSZ – Autonóm Szakszervezetek Szövetsége	90 000
ÉSZT – Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés	37 189
LIGA Szakszervezetek	110 000
MOSZ – Munkástanácsok Országos Szövetsége	50 000
MSZOSZ – Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége	186 000
SZEF – Szakszervezetek Együttműködési Fóruma	90 000

FORRÁS: Rainer Grindt: „Magyarország szakszervezetei mozgásban. Kísérlet az erők koncentrálására" *Friedrich Ebert Stiftung* 2013. július. www.fesbp.hu.

A szociális partnerek vonatkozásában a szakszervezetek és a munkaadói szövetségek társadalmi részvételi mutatóinak a szervezettségi adatait és – elsősorban a szakszervezetek esetében – a direkt akciókban való részvételi adatait tekintjük. A szakszerve-

[16] Lásd pl. Michaela Neumayr et al.: „Nonprofits' functions in old and new democracies: an integrative framework and empirical evidence for Austria and the Czech Republic" *Working Paper* 2007/2.; Institut für Sozialpolitik; Jeremy Kendall – M. Knapp: "Measuring the Performance of Voluntary Organizations" *Public Management* vol. 1. 2000/2. 105–132.

[17] Természetesen lehetséges, hogy egy civil szervezet egyszerre több funkciót is ellát.



3. ÁBRA. **AZ AKCIÓK SZÁMA ÉS JELLEGE 1989–2010**

FORRÁS: Berki (2011) 3.

MEGJEGYZÉS: A sztrájkok kategóriája magában foglalja a sztrájkot, a figyelmeztető és a szolidaritási sztrájkot, míg a munkabeszüntetéssel nem járó akciók kategóriája tartalmazza a tüntetést, petíció aláírását, aláírásgyűjtést stb.

zetek szervezettsége (taglétszáma, lásd az 1. táblázatot) Magyarországon[18] – a kelet-közép-európai régió többi országához hasonlóan – a rendszerváltást követően összezsugorodott,[19] az OECD adatai szerint az 1999-ben mért 24,5%-ról 2012-re 10,6%-ra.[20]

A szakszervezetek társadalmi részvétel szempontjából értelmezhető aktivitását a sztrájkokkal, a munkaügyi viszonyokkal kapcsolatos tiltakozásokkal mérhetjük. Berki Erzsébet kutatásai szerint (lásd 3. ábra) Magyarországon a sztrájkaktivitás alacsony – még akkor is, ha a 2000-es évek MÁV-, illetve BKV-sztrájkjai élénken élnek emlékezetünkben. Munkaügyi konfliktusok esetén a munkavállalók és a szakszervezetek sokszor inkább a tüntetést, mint a sztrájkot választják, holott a követelések elérésének ezekkel kisebb az esélye.[21]

[18] A szakszervezeti szervezettség az összes foglalkoztatott százalékában adja meg a szakszervezeti tagok arányát.

[19] Lásd pl. Pásztóy András: „A szakszervezetek szerepe, jelentősége a magyar politikai rendszerben a rendszerváltástól napjainkig" in dr. Koncz István – Szova Ilona (szerk.): *A tudomány szolgálatában* I. PEME IX. Ph.D Konferencia. (Budapest: PEME 2014) 212–220.; Neumann László: „A szakszervezetek megújításának kísérletei, szervezése, toborzási módszertan" in Nagy Viktória (szerk.): *Decent Projekt. A tisztes munkáért* (Budapest: SZEFIT 2014) 170–189.

[20] „Trade Union Density" *OEDC StatExtracts/Labour/Trade Union/Union members and employees.* 25.07.2015. http://stats.oecd.org.

[21] Berki Erzsébet: A konszenzus vége. A utóbbi ével direkt akcióinak jellemzői in Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2010-ről* (Budapest: DKMKA – Arcanum 2011) 1–2.

2. TÁBLÁZAT. POLITIKAI ÉS CIVIL RÉSZVÉTEL MAGYARORSZÁGON (%)

	Szervezethez tartozás			Önkéntes munka		
	1991	1999	2008	1991	1999	2008
Vallási, egyházi szervezet	11,1	12,1	6,1	2,6	5,4	2,2
Szakszervezet	31,7	7,0	3,7	4,6	1,3	0,7
Párt	2,4	1,6	0,6	1,2	1,1	0,4
Civil szervezet	10,5	7,7	6,4	7,1	7,5	4,7

FORRÁS: EVS 2–4. hullám alapján Hajdu (2012). Hajdu Gábor: „Bizalom, normakövetés és társadalmi részvétel Magyarországon a rendszerváltás után" In Kovách Imre et al. (szerk.): *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon* (Budapest: Argumentum Kiadó – MTA Szociológiai Kutatóintézet 2012) 45–62.

MEGJEGYZÉS: A civil szervezeti tagság és önkéntes munka a következő civil szervezetek legalább egyikéhez köthető tevékenységen alapult: szociális, oktatási, művészeti, kulturális, helyi közösségi, emberi jogi, környezetvédelmi, békemozgalom, egészségvédelem.

A hazai civil társadalom részvételi elemének legnagyobb ellentmondása a szervezetek magas száma, ami ugyanakkor nem jár együtt társadalmi aktivitással. Szociológiai kutatások sora fejti ki, hogy Magyarországon a civil társadalmi aktivitás (szervezeti tagság, önkéntesség) európai összehasonlításban, de régiós összehasonlításban is rendkívül alacsony,[22] hogy a fiatalok (15–29 évesek) a jó állampolgár tíz jellemzője közül a két legkevésbé fontosnak az aktív politizálást és az önkéntes munkát tartják.[23]

Ezt a meglátást bizonyítják a 2. táblázatban található EVS-adatok is. A szakszervezeti tagság adatai mutatják a rendszerváltást követő trendet, amely tagság összezsugorodását tanúsítja.[24] A civil szervezeti tagság mértékét 10%-ra becsülték a 2000-es években,[25] amelynek nem mond ellent az EVS-adatsor, hiszen utóbbi 7 tevékenységi körben tevékenykedő szervezeti tagságot mutat, hiányoznak belőle a sport-, illetve szabadidős szervezetek.

A társadalmi részvétel nem konvencionális formáiban mutatott aktivitás szempontjából Magyarország mind regionális, mind pedig nyugat-európai összehasonlításban alacsony értéket mutat (lásd 3. táblázat), s ez a rendszerváltás óta folyamatosan jellemző.[26] A szakirodalom fősodra szerint a politikai rendszer támogatottságát

[22] Giczi Johanna – Sík Endre: „Bizalom, társadalmi tőke, intézményi kötődés" in Tóth István György (szerk.): *Tárki Európai Társadalmi Jelentés* (Budapest: Tárki 2009) 65–84.

[23] Bauer Béla – Szabó Andrea: *Ifjúság 2008. Gyorsjelentés* (Budapest: SzMI 2009).

[24] Az EVS-adatok alacsonyabb taglétszámot mutatnak, mint az OECD statisztikák. Ennek oka, hogy a szakszervezeti szervezettségi adatokat az OECD az összes munkavállaló arányában, míg az EVS-adatsor a teljes lakosság arányában számítja.

[25] Giczi–Sík.

[26] Lásd pl. Richard Rose: „Mobilizing demobilized voters in Post-Communist societies" in *Party Politics* 1. October 1995. 549–563.; Dieter Rucht: „The Spread of Protest Politics" in Russell J. Dalton – Hans-Dieter Klingemann (eds.): The Oxford Handbook of Political Behavior (Oxford: Oxford University Press 2007) 708–723.

(is) kifejezi a választásokon való tömeges részvétel, míg az elköteleződés hiányára utalhat a tiltakozásokban való részvétel.[27] Magyarországon azonban a politikai intézményekbe vetett bizalom alacsony,[28] és szintén alacsony nem konvencionális részvétel tapasztalható.

3. TÁBLÁZAT. **A NEM VÁLASZTÓI TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN 2002–2010**

	Tiltakozó nyilatkozat aláírása	Részvétel felvonuláson
Bulgária	6	3
Csehország	15	4
Észtország	7	2
Magyarország	5	3
Lengyelország	8	1
Szlovénia	10	2
Szlovákia	23	3
Átlag	11	3
Ny-Európa	26	8
Különbség	-15	-5

FORRÁS: ESS 1–5. hullám, Kostelka (2014) alapján saját szerkesztés. Filip Kostelka: „The State of Political Participation in Post-Communist Democracies: Low but Surprisingly Little Biased Citizen Engagement" *Europe-Asia Studies* vol. 66. no.6. 2014. 945–968.

MEGJEGYZÉS: A European Social Survey (www.europeansocialsurvey.org) öt hullámának átlag adatai a válaszadók százalékában, B13–B18. kérdések, melyek az adatfelvételt megelőző 12 hónapban végzett cselekvésekre vonatkoznak.

3. A társadalmi szereplők és az állam

A hazai politikai rendszer áttekintése szempontjából a társadalmi szereplők és az állam viszonyának több rétege értékelendő. Az állam egyrészt kulcsszerepet játszik a civil társadalom szervezeteinek (egyesületek, alapítványok, egyéb civil jellegű jogi személyek) alapításának, működésének, gazdálkodásának szabályozásában, valamint tevékenységeik és cselekvéseik (gyülekezés, tiltakozás, sztrájk stb.) jogi környezetének kialakításában. Másrészt, az állam és annak központi (kormány, egyes minisztériumok) és helyi szervei (önkormányzatok) a „jó kormányzás" elveinek megfelelően fenntartanak olyan fórumokat, amelyek biztosítják a társadalmi

[27] Boda Zsolt: „Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában" (Budapest: Argumentum – MTA TK PTI 2013).

[28] Hajdu (2012) 45–62.

szereplők részvételét a politikai döntéshozatal folyamatában. Harmadrészt, a magyarországi civil/nonprofit szektor sajátosságaiból adódóan az állam finanszírozóként is jelen van a szervezetek életében.

A jogi környezet alakulása

A rendszerváltás során a civil társadalom, az érdekegyeztetés, a társadalmi mozgalmak működéséhez először azok alapvető alkotmányos és törvényi alapját kellett megteremteni. Ezt az egyesülési jog (1989. évi II. törvény) és a gyülekezési jog (1989. évi III. törvény) szabályozása jelentette, melyhez kapcsolódott a szervezetek (egyesületek, alapítványok) alapításával, gazdálkodásával és adókedvezményeivel kapcsolatos egyéb jogszabályok sora. A munka világában az érdekszervezetek (elsősorban a szakszervezetek) működésének és akcióinak szabályozását pedig a sztrájktörvény (1989. évi VII. tv.), valamint az 1992-ben elfogadott, és számtalanszor módosított Munka Törvénykönyve (1992. évi XXII. tv.) rögzítette.

A gyülekezési jog és a szakszervezetek működésének jogszabályi alapja húsz évig nem igényelt folyamatos módosítást.[29] A civil szervezetek működésének, gazdálkodásának és finanszírozásának szabályozása azonban folyamatosan napirenden volt. Az egyesülés szabadságának eufóriája és a szervezetek számára előnyös és megengedő szabályok a szektor „robbanásszerű kialakulásához",[30] szervezetalapítási lázhoz vezettek.[31] Az Antall-, illetve a Boross-kormány civil társadalommal kapcsolatos szabályozási tevékenységének prioritása a túlságosan liberálisra sikerült adózási szabályok szigorítása, a visszaélések lehetőségének visszaszorítása,[32] valamint a közalapítvány, köztestület, közhasznú társaság szabályozása volt.[33] A Horn-kormány időszakában a civil szabályozás két sarokköve az 1%-os törvény és a közhasznúsági szabályozás volt. Az adózók önrendelkezése, közvetlen beleszólása a civil szektor finanszírozásába szemléletbeli változást tükrözött az állam és a civil szervezetek viszonyában: azt üzente, hogy az állampolgár közvetlenül beleszólhat a civil szek-

[29] Zemplényi Adrienne (szerk.): „Sztrájkjogi projekt" *ÁJOB füzetek* 2009/4 (Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala 2010).

[30] Benedek Gabriella – Scsaurszki Tamás: *Mi és ők? A civil szervezetek és az állam kapcsolata Magyarországon* (Tokyo: The Sasakawa Peace Foundation 2008).

[31] Bíró Endre – Márkus Eszter: *Nonprofit szektor analízis. Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon*. (Budapest: EMLA 2002) 23.

[32] Bocz János: *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig*. Ph.D. értekezés. (Budapest: BCE Szociológia Doktori Iskola 2009) 141.

[33] Ezek az „állami nonprofit" szereplők közpénzből gazdálkodtak, de a költségvetési szervezetekre vonatkozó szigorú gazdálkodási szabályok nem vonatkoztak rájuk. Megnehezítették a civil szektor vizsgálatát, hiszen a nonprofit statisztikákban szerepeltek, torzítva a civil szervezetektől alkotott képet. Lásd Kákai László: „Civil szervezetek megújuló működési környezete. A civil társadalom és a civil szervezetek társadalomtudományi, politológiai megközelítése. Tananyag III." *Civil Információs Portál* 2013. december 31. www.civil.info.hu.

tor támogatásának rendszerébe.[34] A közhasznúság fogalmának bevezetése szemléletbeli változást is tükrözött – ugyanis a jogi forma helyett a szervezetek tevékenysége vált a szabályozás alapjává.[35] Az első Orbán-kormány a megörökölt civil szabályozás rendszerének finomhangolását folytatta. Csekély mértékben módosultak az adományozás szabályai mind a magánszemélyek, mind pedig a vállalati adományozás vonatkozásában, valamint módosította az alapítványok egyes, alapítással, fenntartással, illetve megszüntetéssel kapcsolatos szabályait.

A 2002–2010-ig tartó, két cikluson átívelő szocialista – szabad demokrata kormányzás időszakában újdonságot jelentett, hogy kormányzati ciklusok elején (2002, illetve 2006) a kormányzat átfogó civil stratégiát dolgozott ki, melyet érdemi társadalmi vitára bocsátott.[36]

Bár a szocialista vezetésű kormányok a kijelölt irányban tevékenykedtek, az elképzelésekből kevés realizálódott.[37] A 2002 és 2010 közötti időszak két legfontosabb lépése a civil szervezetek kormányzati intézkedései vonatkozásában a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) létrehozása, valamint az önkéntesség szabályozása. Az NCA a civil szervezetek régi problémáját orvosolta – az 1%-os felajánlások költségvetésben maradó részének civil szektorhoz történő juttatása régóta napirenden volt.[38] Az NCA a támogatások elosztását komplex, civil döntéshozókból álló rendszerben végezte, ami pozitív és negatív következményekkel is járt: a civil szereplők maguk rendelkeztek a források felett, ugyanakkor az összeférhetetlenség szabályozásának hiányosságai miatt részrehajló döntések is születtek.[39]

A második Orbán-kormány hivatalba lépését követően szinte azonnal (2010 júliusában) megkezdte a civil szféra jogszabályi környezetének teljes körű felülvizsgálatát, valamint a munkajog és a sztrájkjog szabályozásának újragondolását. Ez utóbbi téma számunkra a szociális partnerek, elsősorban a szakszervezetek működési körülményeinek szempontjából fontos. A foglalkoztatás és a gazdasági versenyképesség növelése érdekében a törvény a flexibilitás irányában változtatja meg a munkavállalás jogi körülményeit, és ennek érdekében csökkenti a szakszervezetek munkahelyi érdekérvényesítési lehetőségeit.[40] A sztrájktörvény módosításának

[34] Lásd Vajda Ágnes – Kuti Éva: „Állampolgári „szavazás" közpénzekről és civil szervezetekről" in *1%. „Forint-szavazatok" civil szervezetekre. Tanulmányok* (Budapest: Nonprofit Kutatócsoport 2000).

[35] Bíró Endre: *Hol is tartunk? A civil nonprofit szervezetek jogi szabályozásának problémái* (Budapest: Jogismeret Alapítvány 2010) 4.

[36] Sasvári Nóra: *Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekérvényesítés.* PhD értekezés (Budapest: BCE Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola 2008) 107–124.

[37] Bényei Andrásné et al.: „A kormányzat civil stratégiája és az ehhez fűzött civil szakmai álláspont" *Civil Szemle* 2007/2. 5–54.; Bocz 147.

[38] Kákai (2013) 40.

[39] Kinyik Margit: „Beszámoló a Nemzeti Civil Alapprogram hatásvizsgálata című kutatási programról" *Socio-East Egyesület Szociális Szolgáltató és Módszertani Központ Nyíregyháza* 2007. június. http://www.nca.hu.

[40] Tóth András: „The New Hungarian Labour Code. Background, Conflicts, Compromises" Working Paper. *Friedrich Ebert Founation Budapest* June 2012. www.fesbp.hu.

értelmében a sztrájkot megelőző egyeztetés során kell a még elégséges szolgáltatás mértékéről megállapodni, megegyezés hiányában a munkaügyi bíróság állapítja meg azt. Ennek következtében – mivel a munkaügyi bíróságok az ilyen indítványokkal általában eljárási okokból nem foglalkoztak[41] – a törvény hatálybalépése óta legális sztrájk nem volt Magyarországon, a munkaügyi tiltakozások demonstrációk, útlezárások formájában zajlanak.

A civil szabályozás felülvizsgálatának célja az volt, hogy a rendszerváltást követően kialakult, a szektor működését biztosító, de széttöredezett jogszabályi környezetet egységes, mintegy kódexszerű törvényi háttér biztosítsa. A törvényt több mint egyéves előkészítést követően (az előkészítő munkacsoportokban civil szervezetek képviselői is jelen voltak) rövid, de később meghosszabbított társadalmi vitát követően, 2011 decemberében fogadta el a parlament.[42] Az adminisztratív elemek mellett két fontos szemléletbeli változás figyelhető meg a törvényben: a közhasznúság fogalmának szűkítése és a finanszírozás rendszerének átalakítása a Nemzeti Együttműködési Alap segítségével. A közhasznúság új fogalmával kapcsolatban kiemelendő, hogy míg a közhasznúság kiterjesztett értelmezése általában a közösség érdekében végzett tevékenységet jelent, a törvény a közfeladat, vagyis állami – kormányzati/önkormányzati – feladatok ellátásaként értelmezi.[43]

A második Orbán-kormány civil szabályozásának leginkább vitatott és a nyilvánosságban is sokat tárgyalt módosítása a finanszírozást biztosító NCA helyett létrehozott Nemzeti Együttműködési Alap (NEA). Az ismertség oka egyrészt a civil finanszírozási rendszer átalakítása, másrészt elnökének többes (CÖF, Békemenet) szerepvállalása.[44] Mind a finanszírozás, mind pedig a Békemenet témájára tanulmányunkban később visszatérünk, e helyütt a NEA vonatkozásában két fejleményt tartunk kiemelendőnek. Egyrészt, a NEA döntéshozatali rendszerében a korábbi, „a választott civil delegáltak osszanak pénzt a civileknek" elvet felváltva, a kormányzati mandátummal rendelkező döntéshozók kerültek túlsúlyba.[45] Másrészt,

[41] Rácz Zoltán: „A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében" *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX. 2012/2. 569–575.

[42] 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.

[43] Móra Veronika: „Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény bemutatása" *Civil Szemle* 2012/3. 35–46.; Sebestyén István: „Ki a »Köz«, és mi a »haszon« – és Ki szerint? A Közhasznúság fogalmi és tartalmi dilemmái" *Civil Szemle* 2013/3. 5–30.

[44] Csizmadia László, a NEA elnöke egyben a Civil Összefogás Fórum (CÖF) alapítója és szóvivője, a Civil Együttműködési Tanácskozás (CET) elnöke, a Békemenet egyik szervezője, a Szellemi Honvédelem mozgalom megalapítója. Lásd http://civilosszefogas.hu/szovivok/.

[45] Lásd Nagy Ádám: „A Nemzeti Civil Alapprogram és a Nemzeti Együttműködési Alap összehasonlító Elemzése" *Civil Szemle* 2014/3. 47–68. A két finanszírozási rendszert összehasonlítja még Kákai László: „Nemzeti Civil Alapprogram és Nemzeti Együttműködési Alap. Hasonlóságok és különbségek a

megváltozott a támogatási rendszer küldetése: míg az NCA célja „a civil társadalom erősítése, a civil szervezetek társadalmi szerepvállalásának segítése, a kormányzat és a civil társadalom közötti partneri viszony és munkamegosztás előmozdítása",[46] addig a Nemzeti Együttműködési Alap „a civil önszerveződések működését és szakmai tevékenységét, nemzeti összetartozásuk erősítését és a közjó kiteljesedésében vállalt szerepük segítését" támogatja.[47] Lényeges különbség, hogy az NCA-nál a kormányzati-civil partnerség, míg a NEA esetében a nemzeti összetartozás kapott a másiknál nem jelentkező szerepet.[48]

A részvétel fórumai és működésük

Az állam és a társadalmi szervezetek együttműködése komplex és részben intézményesített rendszeren alapul. Egyik eleme a részvétel biztosítása a központi és a helyi jogalkotás folyamatában, mely biztosítja az érdekelt szereplők részvételét a jogszabályok előkészítésében. A második elem a részvétel intézményesített folyamata: a rendszerváltást követő minden kormány fenntartott olyan szakmai, ágazati, valamint a szociális partnerek kiemelt szerepét jelző érdekegyeztető fórumokat, amelyek lehetővé tették az érdekelt nem kormányzati szervezetek részvételét a jogalkotás folyamatában.

A társadalmi szervezetek jogalkotásban való részvételét az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról szabályozta. A többször módosított törvény tágan határozta meg, hogy kik és milyen módon vehetnek részt ebben a folyamatban. Az új jogalkotási törvény (2010. évi CXXX.) és a kapcsolódó, a társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI törvény részletes, általános eljárást határoz meg a jogszabálytervezetek véleményezésére a jogalkotás során.

A gyakorlatban az ún. tárcalistákon lévő civil szervezeteknek küldték el véleményezésre a jogszabálytervezeteket. Ezeket a listákat a minisztériumok és az Országgyűlés főtitkársága állították össze. A gyakorlatban azonban a konzultáció részlegesen valósult meg: egy 2000-ben készített felmérés szerint rendszertelenül küldték meg véleményezésre a civil szervezeteknek a jogszabályokat,[49] egy másik, szakértői mélyinterjúkon alapuló tanulmány pedig kiemeli, hogy a hatékony társadalmi részvételt akadályozzák az eljárási szabályok hiányosságai. További probléma, hogy a valódi alternatívák megfogalmazásában nem vehetnek részt a civil szervezetek: már kész szakértői anyagokat véleményezhetnek, a részvétel gyakran

régi és az új támogatási alapok között" *Civil Szemle* 2013/3. 45–72.

[46] 2003 évi L. törvény, preambulum.

[47] 2011. évi CLXXV. törvény 55. §.

[48] Lásd Nagy.

[49] Fridli Judit – Paskó Ildikó (szerk.): *Társadalmi szervezetek a jogalkotásban* (Budapest TASZ 2000).

kimerül a tájékoztatásban.[50] Az új jogalkotási törvénnyel és a kapcsolódó társadalmi részvételről szóló szabályozással kapcsolatban Varsányi Benedek szerint három probléma merül fel. Először is, az egyeztetési kötelezettség nem terjed ki az egyéni képviselői indítványokra, amelyek a 2010 és 2014 közötti ciklusban meredek növekedést mutatnak. (Erről bővebben a 6. fejezetben olvashatnak.) A második problémát a törvény által nevesített, túlságosan széles körű és általános kivételek jelentik. Harmadszor, a jogalkotói értelmezés szerint akkor sem történik baj, ha nem tartják be az általános egyeztetés szabályait, amit a korábbi alkotmánybírósági határozatokkal indokolnak.[51]

A jogalkotás folyamatában való részvétel mellett a kormányzat és a társadalmi szervezetek közötti intézményes konzultáció több fajtája ismeretes. Ezek legfontosabb megkülönbözető jegyei a partnerek köre (civil szervezetek és/vagy szociális partnerek – szakszervezetek és munkaadói szövetségek – vesznek benne részt), valamint a kormányzat képviseletének minősége (aktív tag vagy meghívott).

A rendszerváltást követően a 2000-es évek elején merült fel először egy országos civil érdekképviselet létrehozása. A Medgyessy- és a Gyurcsány-kormányok idején az Országos Civil Érdekképviseletért Egyesület[52] munkacsoportokban működve azon dolgozott, hogy előkészítse egy nonprofit tanács modelljét, képviseleti/delegálási rendszerét, működési elveit.[53] A 2003-ban elfogadott NCA-törvény által létrehozott döntéshozatali rendszer részben felhasználta ennek a kezdeményezésnek az ötleteit, ugyanakkor el is szívta a levegőt egy újabb, párhuzamos képviseleti rendszer kialakítása elől. 2009-ben felmerült egy „civil kamara" létrehozása, de a ciklus végének közeledtével az ötlet megvalósításának nem volt realitása.[54]

A szociális partnerek részvételével működő konzultációs intézmények ezzel szemben végigkísérték a rendszerváltás utáni hazai kormányok működését. Az intézmények szabályozásából és az együttműködés jellegéből következtethetünk az egyes kormányok, illetve politikai oldalak mind a partnerekkel való együttműködési hajlandóságára, mind pedig a szakszervezetekhez/munkaadói szövetségekhez fűződő viszonyára. A 4. táblázat az egymást váltó konzultációs fórumokat sorolja fel, megalakulásuk sorrendjében.

[50] Bela Györgyi – Pataki György – Valéné Kelemen Ágnes: „Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban. Döntéstámogató eszközök és értékelési eljárások alkalmazása" *Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézet kiadványai* 2003/20. http://korny.uni-corvinus.hu/kti/20_szam.pdf.

[51] Varsányi Benedek: „A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása" *MTA Law Working Papers* 2014/55. http://jog.tk.mta.hu/mtalwp.

[52] „Céljuk az Országos Civil Érdekképviselet létrejötte" *Adhat.hu* [n.a.] www.adhat.hu.

[53] Lásd még Sebestyén István: „Civil dilemmák. Kihívások és alternatívák a civil szektorban" *Civitalis Egyesület*/Acta Civitalis 6. 2005. http://www.civitalis.eoldal.hu/cikkek/kiadvanyok.html.

[54] „Szili Katalin civil kamara felállítását szorgalmazza" *hvg.hu* 2009.09.12. http://hvg.hu.

4. TÁBLÁZAT. **A SZOCIÁLIS ÉS TÁRSADALMI PÁRBESZÉD FÓRUMAI 1988–2014**

	Név	Megalakulás ideje	Megjegyzés
1.	Országos Érdekegyeztető Tanács	1988. december	Tripartit*
2.	Érdekegyeztető Tanács	1990. augusztus	Tripartit
3.	Országos Munkaügyi Tanács	1999. április	Tripartit
4.	Gazdasági Tanács	1999. április	Tripartit plusz
5.	Országos Érdekegyeztető Tanács	2002. július	Tripartit
6.	Gazdasági és Szociális Tanács	2004. augusztus	Bipartit plusz**
7.	Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács	2011. július	Bipartit plusz
8.	Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma	2012. február	Tripartit „mínusz" ***

FORRÁS: Kisgyörgy–Pásztóy (2014) 4–5.

MEGJEGYZÉSEK:

*„Bipartizmus plusz: a munkaadói szervezeteken és a szakszervezeteken felül, további civil szervezetek részvételét jelenti. Tripartizmus: háromoldalú, a munkáltatói szervezeteken és a szakszervezeteken felül a kormány is részt vesz a szociális párbeszédben. Tripartizmus plusz: a munkaadókon, a szakszervezeteken és a kormányon felül további civil szervezetek részvételével működő fórum." Kisgyörgy Sándor – Pásztóy András: *Az országos szintű szociális dialógus és bővítésének lehetőségei* (Budapest: Liga Szakszervezetek 2014).

** A kormány nem teljes jogú tagként, hanem állandó résztvevőként volt jelen.

*** Szakszervezeti oldalról az Autonóm Szakszervezeti Szövetség, munkaadói oldalról hat munkáltatói szervezet hiányzik.

A kelet-közép-európai országok közül a rendszerváltás során Magyarországon jött létre először tripartit egyeztető fórum annak érdekében, hogy a gazdasági átalakulás által okozott konfliktusokat megelőzzék, illetve megoldásukat elősegítsék.[55] Az Antall-kormány megváltozott néven (Érdekegyeztető Tanács) és a szociális partnerek megújult körével[56] – a német politikai rendszerből átvett alkotmányos-politikai konstrukciók egyikeként[57] – tovább működtette a makroszintű tripartit fórumot, melynek legitimitását a taxisblokád teremtette meg.[58]

A 4. táblázatból kitűnik, hogy a rendszerváltást követően a politikai oldalak közötti kormányváltáskor jellemző az érdekegyeztetés rendszerének átalakítása, ami

[55] Héthy Lajos – Ónodi Irén: Országos társadalmi párbeszéd – az Országos Érdekegyeztető Tanács és a Gazdasági és Szociális Tanács (Budapest: FSZH 2008) 15.

[56] A szocialista korszakban működő szakszervezetek, illetve munkaadói szövetségek átalakultak, több szervezetre bomlottak, illetve új szervezetek is alakultak. Az országos érdekegyeztetésben részt vevő szervezetek körét lásd Kisgyörgy Sándor – Pásztóy András: *Az országos szintű szociális dialógus és bővítésének lehetőségei* (Budapest: Liga Szakszervezetek 2014).

[57] Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 1978–2012 (Budapest: Park Kiadó 2012) 74.

[58] Lásd Ladó Mária – Tóth Ferenc: „A makroszintű érdekegyeztetés tíz éve" in (sz. n.): *Munkaügyi kapcsolatok a rendszerváltás után* (Budapest: OFA–MSZIB–SZEF 1999) 60–86.

utal a politikai oldalak közötti különbségre az érdekegyeztetés megítélésében. A baloldali kormányokra jellemző az érdekegyeztetés fontosságának hangoztatása, politikai, illetve pártprogramelemmé tétele: a Horn-kormány programjában például hangsúlyosan szerepelt egy nagyszabású Társadalmi-Gazdasági Megállapodás (TGM) kialakítása; a 2002-ben hivatalba lépő Medgyessy-kormány programjának egyik kiemelt pontja volt az érdekegyeztetés helyreállítása. Az érdekegyeztetés intézményrendszerének törvényi alapja ebben az időszakban született: míg korábban kormányhatározat, illetve megállapodás jelentette a tripartit intézmények jogi alapját, a rendszerváltást követően először született törvény az érdekegyeztetés intézményrendszeréről.

A jobboldali kormányok számára – a rendszerváltó Antall-kormány kivételével – az érdekegyeztetés nem prioritás. Az első Orbán-kormány filozófiája az volt, hogy az országos politika formálása a kormány és a parlament ügye, abban a szociális partnereknek nem jut szerep.[59] A második Orbán-kormány idején az OÉT háttérbe szorult,[60] majd a 2011 nyarán létrehozott NGTT létrehozásával meg is szűnt.[61] A testület azonban a tagok jellege és a kormány hiánya miatt nem tudta ellátni a szociális párbeszéd feladatát: ennek bizonyítékai az új Munka Törvénykönyvével kapcsolatos konzultáció zavarai,[62] valamint a 2012-ben létrehozott tripartit fórum, a VKF létrehozása.[63]

Az állami finanszírozás

Az állam nemcsak a jogszabályi háttér biztosításával és egyeztető fórumok fenntartásával, hanem bizonyos mértékben finanszírozással is biztosítja a civil szervezetek és a szociális partnerek működését.

[59] Héthy Lajos: „Országos jövedelempolitikai megállapodások. Múlt és lehetséges jövő" *Közgazdasági Szemle* 2000. január. 81–93.

[60] 2010. szeptember 20-án az OÉT ülésén Orbán Viktor beszédében jelezte az érdekegyeztetés átalakításának szándékát és kérte ehhez a szociális partnerek javaslatait. Hozzátette: „mi nemcsak általában képviseljük a választókat, mi képviseljük a munkaadókat és a munkavállalókat is, mindannyian szavaztak ránk". Lásd Hír24: Orbán az OÉT-en: Egymillió új munkahely tíz év alatt. 2010. szeptember 20.

[61] Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvény 5. §. (1) bek. A testület tagjai a szociális partnereken kívül számos más szereplő, civil szervezetek, kamarák, a tudomány és az egyházak képviselői is, a kormány viszont nem.

[62] A szakszervezetek tiltakoztak, nemzetközi szervezetekhez (ILO, EU) fordultak, sérelmezték mind a törvénytervezet tartalmát (munkavállalói és szakszervezeti jogok), mind pedig az érdekegyeztetés elégtelenségét. A munkaadók szervezetei üdvözölték a kezdeményezést, a foglalkoztatás rugalmasságát látták benne. Lásd Laki Mihály – Nacsa Beáta – Neumann László: „Az új Munka Törvénykönyvének hatása a munkavállalók és a munkáltatók közötti kapcsolatokra. Kutatási zárójelentés" *MTA KRTK KTI / Discussion Papers* MT-DP 2013/2.

[63] Kisgyörgy Sándor – Pásztóy András: *Az országos szintű szociális dialógus és bővítésének lehetőségei* (Budapest: Liga Szakszervezetek 2014) 33.

A rendszerváltás óta Magyarországon is számos – többek között állami – forrásból származnak a civil szervezetek bevételei. Az egyesületek, alapítványok, köztestületek, kamarák (korábban a közalapítványok is) az államháztartás legkülönbözőbb – központi és helyi önkormányzati – forrásaiból kaptak és kapnak támogatást.

5. TÁBLÁZAT. **A NONPROFIT SZERVEZETEK BEVÉTELEINEK MEGOSZLÁSA FORRÁSTÍPUSOK SZERINT 1993–2012**

Bevételi forrás	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2012
Állami támogatás	16,4	22,0	23,6	39,4	40,2	44,4	40,6
Magántámogatás	22,6	21,2	17,0	13,4	12,9	11,4	19,7
Alaptevékenység bevétele	18,4	28,6	38,7	32,7	29,3	24,8	22,1
Gazdálkodási tevékenység bevétele	32,0	27,3	19,6	13,8	16,0	18,9	16,9
Egyéb	10,6	0,9	1,1	0,7	1,6	0,5	0,7
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FORRÁS: *Nonprofit szervezetek Magyarországon 2012* (Budapest: KSH 2014).

Az 5. táblázat azt mutatja, hogy a nonprofit szervezetek bevételei között a 2000-es évek elejétől megnövekedett az állami finanszírozás aránya. Ennek elsődleges oka, hogy nonprofit formában kezdtek működni közintézmények, valamint az, hogy állami/önkormányzati feladatokat szerződött ki (contracting out) számos állami szereplő. Az állami finanszírozás 40% körüli aránya nem szokatlan, számos nyugat-európai országban az állam ennél nagyobb arányban finanszírozza a szektort. A civil szervezetek számára rendelkezésre álló, 2003 óta (NCA, NEA) pályázati formában elosztott források, amelyek részben működési célra, részben pedig a szervezetek tevékenységeinek finanszírozására (tehát nem állami/önkormányzati szereplők által megrendelt szolgáltatásokra, feladatellátásra) fordíthatóak, 2011 óta jelentősen lecsökkentek (lásd 6. táblázat).

A civil szektor állami szereplőktől származó bevételeinek jelentős része szolgáltató tevékenységekből származik. Magyarország EU-csatlakozásával, s ezzel a Strukturális Alapok által finanszírozott fejlesztési támogatások érkezésével a civil szervezetek szintén a szolgáltató, elsősorban a humánerőforrás-fejlesztés területén végzett tevékenységükkel váltak a pályázati rendszer egyik célcsoportjává. Az állami szereplők támogatták továbbá (működési támogatásként és egyes tevékenységeket, rendezvényeket stb.) a szervezetek közösségépítő feladatait is. Ezek a támogatások azonban területi eloszlásuk tekintetében jelentős egyenlőtlenségeket mutatnak.[64]

[64] Nizák Péter – Nagy Renáta: „A civil szektor pénzügyi életképessége. Források, pályázati rendszer" *Civil Szemle* 2009/1–2. 35–59. A területi egyenlőtlenség jellemző az Európai Unió Strukturális Alap-

6. TÁBLÁZAT. AZ NCA/NEA RENDELKEZÉSÉRE ÁLLÓ ÖSSZEGEK, 2008–2010/2012–2014 (MRD FT)

Év	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Szja 1% (+3 év)	4,3 (2001)	5,2 (2002)	6,1 (2003)	6,9 (2004)	7,0 (2005)	7,7 (2006)	8,8 (2007)	9,5 (2008)	10 (2009)	9,8 (2010)	9,0 (2011)
Ténylegesen biztosított összeg	6,9	7	6,9	6,9	6,9	7,7	7	2,8	3,04	3,38	3,38
Lebonyolítási költség	10%	10%	8%	8%	8%	8%	8%	6%	6%	6%	6%
Miniszteri keret	0	0	0	0	0	0	0	0	10%	10%	10%
Pályázatokra jutó forrás	6,2	6,3	6,2	6,3	6,3	7,1	6,3	2,6	2,8	2,8	2,84

Forrás: Nagy 51.

Az érdek-képviseleti/érdekérvényesítési, advocacy/watchdog típusú tevékenységek, a civil szervezetek harmadik funkciója, szintén támogatott tevékenység. Az Európai Unió fejlesztési forrásai ennek a civil funkciónak a támogatására nem használhatók fel: az EU-hoz, illetve az Európai Gazdasági Térséghez köthető Norvég Civil Támogatási Alap fókuszál a társadalmi igazságosság, és a demokrácia általános célkitűzésén keresztül a civil társadalom advocacy/watchdog tevékenységére.[65]

A szociális partnerek finanszírozásában a tagdíjakból származó bevételek és az állami támogatás egyaránt jellemző. A tagdíjak, különösen a szakszervezetek esetében a csökkentő taglétszám következtében egyre kevésbé jelentősek. A szervezetek (a szakszervezeti és a munkaadói oldal egyaránt) az intézményes érdekegyeztetésben való részvételükkel kapcsolatos feladataik ellátására a Munkaerőpiaci Alapból, illetve 2011 után a központi költségvetésből támogatásban részesülnek, az ágazati szervezetek az Ágazati Párbeszéd Bizottságok költségvetéséből kapnak támogatást.

A civil szervezetek állami támogatásának kérdésköre az elmúlt huszonöt évben politikai botrányok tárgyává is vált. 2005-ben a Zuschlag János szocialista párti parlamenti képviselő pártfinanszírozási botrányában, majd büntetőügyében voltak érintettek egyesületek, illetve alapítványok. Ez az ügy a szocialista párttal és az akkori kormánnyal kapcsolatban felvetett korrupciós vádakat erősítette, de visszahatott a civil szervezetek általános megítélésére is. A Norvég Civil Alappal kapcsolatos 2014-ben elkezdett kormányzati ellenőrzés ténye és módja jogi és politikai

jainak civil/nonprofit szervetek által felhasznált szegmensére is. Lásd Boros Gábor et al.: „A nonprofit szektor szerepe az európai fejlesztési források abszorpciójában – különös tekintettel a legelmaradottabb kistérségekre" *Civil Szemle* 2014/3. 27–46.

[65] Lásd a Norvég Civil Támogatási Alap portálját: https://norvegcivilalap.hu/.

viták kereszttüzébe került: felerősítette a civil szervezetek nemzetközi finanszírozásával kapcsolatos vitákat,[66] valamint az ügy a Magyarország és az Európai Unió közötti konfliktusok kontextusába került.[67]

4. A civil társadalom, a szociális partnerek és a társadalmi mozgalmak fejlődésének kulcsfontosságú pillanatai a rendszerváltás után

A civil társadalom, az érdekegyeztetés és a társadalmi mozgalmak rendszerváltás utáni történetét nem tudjuk szakaszolni – nem azonosíthatók jól megkülönböztethető időszakok, legfeljebb kissé önkényesen kijelölt események, történések említhetők fel az elmúlt huszonöt évben. A következőkben igyekszünk időrendben felvillantani a három szereplő/jelenség kulcsfontosságú pillanatait – a kronológiát azonban megtörjük olyan utalásokkal, amelyek az adott jelenség más időszakokban való megjelenését jelzik.

A kelet-közép-európai rendszerváltások során – amelyeket Huntington a demokratizálódás harmadik hullámának részeként emlegetett[68] – a civil társadalom a változások motorja, erősítése az új társadalmi berendezkedés egyik kulcsfontosságú programpontjává vált. Ralf Dahrendorf szerint a piacgazdaság és a demokrácia alapjainak és struktúráinak megteremtése az átalakulás lényegi eleme, ugyanakkor „hideg" projektek – nem indukálnak kötődéseket, közösségeket. Szerinte „az embereknek kötődésre és választási lehetőségekre van szükségük ahhoz, hogy életlehetőségeiket a maguk teljességében élvezhessék. És ezek a kötődések az autonóm társulások variációit igénylik, amit civil társadalomnak nevezünk".[69] Ahogy Ignatieff fogalmaz: „civil társadalom nélkül a demokrácia üres kagyló, a szabad piac dzsungel marad".[70]

A kelet-közép-európai rendszerváltozások során a civil társadalom elmélete és szervezetei is kulcsszerepet játszottak. Az olyan gondolkodók, mint a lengyel Adam Michnik és Jacek Kuroń, a cseh Václav Havel, a magyar Konrád György; az olyan mozgalmak, mint a csehszlovák Charta 77, a lengyel Szolidaritás, s a magyar demokratikus ellenzéki csoportok hozzájárultak a szocialista rendszerek bukásához

[66] Lásd pl. „Uncivil societies. Foreign Funding of NGOs" *The Economist*. 13 September 2014; „Amerika lecsapna a helyi Ökotársra" *Magyar Nemzet Online*. 2014. 10.15. www.mno.hu.

[67] „NGOs, media freedom and EU role at the heart of Hungary human rights debate" *European Parliament News* 22 January 2015.

[68] Samuel Huntington: „Democracy's Third Wave" *Journal of Democracy*. Vol. 2. Spring 1991/2. 12–34.

[69] Ralf Dahrendorf: *After 1989. Morals, Revolution and Civic Society* (London: Macmillan, 1997) 42. Idézi Miszlivetz Ferenc: „A civil társadalom nyomvonalai az új európai térben" in Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): *Magyar és európai civil társadalom* (Pécs: Friedrich Ebert Stiftung 1999) 178–193.

[70] Michael Ignatieff: „On Civil Society. Why Eastern Europe's Revolutions Could Succeed" *Foreign Affairs* March/April 1995.

mind tevékenységükkel, mind a civil társadalom eszméjének hirdetésével. A rendszerváltások során/után ezek a mozgalmak és szereplők a megváltozott körülményekhez alkalmazkodtak: számos szervezet párttá alakult, civil szervezeti vezetőkből, aktivistákból, értelmiségiekből politikusok lettek, vagy a demokratikus átalakulást követően eltávolodtak a közösségi tevékenységektől. Az új helyzet új problémákat hozott: lehetőség adódott formális szervezeti keretek megteremtésére, amely több forrást, több időt, újfajta menedzsmentismereteket, hatékony és professzionális működést követelt.[71] A rendszerváltást követő átalakulás – a politikai szerepet vállaló vezetők és szervezetek távozása a szektorból, valamint a szféra professzionalizálódása – a civil szektor fontos pillanata.

A rendszerváltás idején Magyarországon nem lehetett nyíltan bírálni a politikai rendszert vagy a külpolitikai elköteleződést, de a béke vagy a természetvédelem kapcsán érinteni lehetett a pártállami rendszer kritikáját. Ilyen mozgalom volt a bős–nagymarosi vízlépcső megépítése ellen létrejött Duna Kör is. A Duna Kör a magyar zöld mozgalom nyitányának tekinthető, sok későbbi zöld aktivista először ott jelent meg, akik később a Zengő-konfliktusban is részt vettek az új aktivista generációval együtt. Jelentősége abban rejlik, hogy egy, Magyarországon tömeges formában korábban nem létező mozgalomtípusnak, az új társadalmi mozgalmaknak hazai megfelelője volt. A Duna Kör esernyőmozgalom is volt, abban a tekintetben, hogy terepet adott az általános elégedetlenség kifejezésére is. Tüntetései (1988–1989) azonban általános rendszerkritikai megmozdulások voltak, amit az is jól mutat, hogy a rendszerváltás után elvesztette jelentőségét a zöld mozgalom miután az ügy ideiglenesen lekerült a napirendről.

Az első szabad választások után, a rendszerváltás évében történt a taxisblokád, amely három napra megbénította az egész főváros közlekedését.[72] A taxisblokád jelentőségét az adta, hogy a mindennapi rutin felborítását illetően a kilencvenes évek legnagyobb hatású tüntetése volt, másrészt a demokratikus fordulat közelsége miatt egyik fél esetében sem állt rendelkezésre elég tapasztalat az utcai gyülekezésekről. Charles Tilly értelmezésében a taxisblokád jelensége a „catnet" akciótípusba sorolható,[73] azaz a kategória (egy szakmához tartozók sokaságának részvétele) és a hálózat (CB-rádiók, folyamatos kapcsolattartás lehetősége) egységeként definiálható. A taxisblokád idején kapott kiemelt szerepet az Érdekegyeztető Tanács (ÉT). A blokádot lezáró megállapodást az ÉT keretében sikerült megkötni, ami felértékelte a tripartit érdekegyeztetés jelentőségét.

Magyarországon már a nyolcvanas években megjelentek a külföldi donorszervezetek, mint a Soros Alapítvány, de a rendszerváltás után is több amerikai szerve-

[71] Miszlivetz Ferenc: „A civil társadalom nyomvonalai az új európai térben" in Csefkó Ferenc – Horváth Csaba: *Magyar és európai civil társadalom* (Pécs Friedrich Ebert Stiftung 1999).

[72] Szabó Máté: „A taxisblokád és utóélete – kihívás a társadalomtudományok számára" *Szociológiai Szemle* 1993/1. 121–140.

[73] Charles Tilly: *From Mobilization to Revolution* (Boston: Addison-Wesley 1978).

zet nyújtott anyagi és know-how segítséget magyar szervezeteknek. Ezt a feladatot az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után – részben – a Strukturális Alapok vették át (szociális partnerek és ritkábban civil szervezetek számára nyújtottak támogatást a TÁMOP egyes pályázatai), részben pedig a 2013–2014-ben a közfigyelem fókuszába került Norvég Alap. Ezeknek a forrásoknak és tudásoknak köszönhetően jelentek meg a professzionális munkatársakkal működő érdekvédő, watchdog szervezetek. Ezek jellemzően jogvédő, feminista, környezetvédő szervezetek,[74] amelyek gyakran külföldi donorszervezetek támogatására szorulnak. Tsveta Petrova és Sidney Tarrow[75] ezt nevezi transzakcionista aktivizmusnak. A transzakcionizmus lényege, hogy ezek a szervezetek működésük során a nem állami szereplőkkel, politikai és civil szervezetekkel, döntéshozókkal, sajtóorgánumokkal alakítanak ki kapcsolatokat. Tevékenységük során ezekre a kapcsolatokra, hálózatokra támaszkodnak, tulajdonképpen a transzakcionizmus révén helyettesítik a tagságot. Amennyiben kollektív cselekvésre kerül sor, nem tudnak nagy tömegeket mobilizálni, de a számosság helyett gyakran a látványos elemek használatával hívják fel magukra a figyelmet és adnak hangot elégedetlenségüknek. Követeléseik tükrözik tevékenységi területüket, és megfelelnek a nyugati posztindusztriális társadalmi mozgalmaknak, mint a már említett feminizmus, ökológia, emberi és kisebbségi jogok.

Már a rendszerváltó Duna-mozgalom esetében is megfigyelhető volt, hogy a civil issue politikai célokkal kapcsolódott össze. Ilyen volt a kilencvenes évek elején a Demokratikus Charta mozgalom is – esetükben azonban a politikai célok a *civil ethosz* témájával kapcsolódtak össze. Ennek fő jellemzője, hogy a politika partikularitásával szemben az azok fölött álló, egyetemes, közös érdekeket képviselő civilek közéleti szerepvállalását propagálják és saját maguk tevékenységét is ennek a gondolatmenetnek a jegyében látják igazoltnak. Másrészt ezek a cselekmények még ha egy konkrét ügy kapcsán jelennek is meg, később lehetőséget nyújtanak az éppen regnáló hatalmi csoportokkal szembeni általánosabb elégedetlenség kifejezésére, különböző csoportok integrálására. Ez utóbbi funkcióból kifolyólag a civil ethosz tiltakozásai azokban az időkben jelennek meg, amikor nem léteznek vagy gyengék az ellenzéki pártok. Átfogó jellegükből adódóan gyakran sikerül az ilyen tüntetések során magyar viszonyokhoz képest sok embert mozgósítani.

Az 1991-ben megalakult Demokratikus Charta mozgalomnak nem volt intézményesített formája. Megalakulásának közvetlen előzménye Kónya Imrének, az akkor kormányzó MDF frakcióvezetőjének tanulmánya volt, amelyben a kormánytól keményebb fellépést kívánt a történelmi igazságtétel és a média ellenőrzése terén. A résztvevők által deklaráltan értelmiségi aktivizmus tágabb célja a fiatal demokratikus rendszer megvédése volt. A Charta aláírói, szóvivői között ismert

[74] Pl. Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen (NANE) Egyesület, Levegő Munkacsoport, DemNet.

[75] Tsveta Petrova – Sidney Tarrow: „Transactional and Participatory Activism in the Emerging European Polity. The Puzzle of East-Central Europe" *Comparative Political Studies* 2007/40. 74–94.

értelmiségiek és ellenzéki (SZDSZ, MSZP) politikusok is voltak. 1992–1993-ra a Charta mozgósító erejét növelte az elhíresült Csurka-dolgozat, majd a kibontakozó médiaháború. A Demokratikus Charta mozgalom átfogó jellege abban mutatkozott meg, hogy otthont nyújtott szinte minden, a kormánytól balra álló erőnek. A Charta révén áthidalható lett az antikommunista-kommunista törésvonal, kikerült az utódpárt MSZP a politikai karanténból és vált az addig következetesen antikommunista SZDSZ legfontosabb szövetségesévé.[76] Később, 2010 után, a baloldali pártok meggyengülésével újra megjelennek a civil ethosz tiltakozásai.[77]

A taxisblokádnál már említett „catnet", azaz a kategória és a hálózat egysége jellemezte a Bokros-csomag ellen tüntető szakszervezeteket is. A rendszerváltás óta eltelt idő azt igazolta, hogy az érdek- és szakszervezetek utcai demonstrációja olyan területeken lehet hatékony eszköz, ahol a munkabeszüntetésnek nincsen jelentős zsarolási potenciálja (pl. közoktatási, szociális szféra) vagy a sztrájk nem engedélyezett nyomásgyakorlási eszköz, mint a fegyveres testületek esetében. A Bokros-csomaggal szembeni tüntetések során az egyetemi hallgatók pedagógusok és a fegyveres testületek dolgozói együtt is tüntettek. A Bokros-csomag azért is jelent csomópontot, mert éppen az érdekegyeztetés szükségességét folyamatosan hangoztató szocialista kormány döntött a megszorító csomagról a szociális partnerek mellőzésével, delegitimálva az érdekegyeztetést. Ezek a szakmai csoportok később is használták az utcai tiltakozás eszközét: a Humán Platform (szociális, oktatási, kulturális ágazat) tüntetései 2012 decemberétől, a korkedvezményes nyugdíjak megvonása miatt szervezett tüntetések (2011) élén álló Magyar Szolidaritás Mozgalom, valamint a hallgatói tiltakozások (2006, 2012/13) mutatják, hogy ezek a szereplők a kilencvenes években kialakult módszerekhez hasonlóan fejezik ki igényeiket a kormányzat felé.

A kilencvenes évek professzionális civil szervezetei mellett az ezredfordulón tűntek fel a globalizációkritikus mozgalom szervezetei és aktivistái. Céljaikat, módszereiket erősen befolyásolta a nemzetközi globalizációkritikus mozgalom, amit a világ közvéleménye a seattle-i csataként elhíresült 1999-es WTO-csúcs elleni tüntetés során ismerhetett meg. A magyar globalizációkritikusok megkülönböztető jegye volt a látványos, happeningszerű tiltakozási elemek használata.[78] Többször is szerveztek olyan eseményeket, amelyek egyszerre voltak tiltakozó akciók, aktivista-tudományos workshopok és kulturális események (Ökofeszt, 2005; Globfeszt, 2007). A mecseki Zengő csúcsára tervezett NATO-lokátor ellen 2004 februárjában a helyszínen tiltakoztak a Greenpeace és a Civilek a Zengőért aktivistái magukat a kivágandó fákhoz láncolva.

[76] Bozóki András: „A demokratikus charta története" *Beszélő* 1. évf. 1995/2.

[77] Ilyen mozgalomnak tekinthető a 2010 végén alakult Milla, vagy a 2014-es őszi kormányellenes tiltakozások egyes szervezetei.

[78] Mikecz Dániel: *Látványos tiltakozási elemek és funkcióik* (Budapest: MTA TK PTI/Studies in Political Science 2015).

A posztindusztriális konfliktusok mentén szerveződő mozgalmak nem minden eseménye kisméretű. Az iraki háború elleni nemzetközi mozgósítás részeként 2003. február 15-én Budapesten is több tízezres tüntetésre került sor. A háborúellenes tüntetés azonban nem csak az amerikai külpolitikáról szólt, sokan Medgyessy Péter miniszterelnökkel szembeni ellenérzéseiknek kívántak hangot adni az eseményen. A globalizációkritikus mozgalommal a szakpolitikai lobbizás és partikuláris érdekérvényesítés helyett egy új típusú, politikusabb, a konfliktusokat felvállaló aktivizmus jelent meg Magyarországon. Már nem pusztán környezetvédelmi ügyeket képviseltek, hanem a társadalmi ügyeket és a politikai konfliktusokat átfogóan, egymás összefüggésében szemlélték.

2006-ban a rendszerváltás utáni magyar tiltakozási kultúrát felülíró, szokatlanul erőszakos tiltakozási hullámot váltott ki az őszödi beszéd nyilvánosságra hozatala. A 2006-os forró ősz eseményei azért tekinthetőek csomópontnak, mert nem csupán a kollektív cselekvés eszköztárát, valamint a tiltakozások rendőri kezelését változtatták meg Magyarországon, de segítettek megszilárdítani a radikális jobboldali mozgalmat, valamint a hozzá köthető szervezeteket is. A 2006-os eseményeket Szabó Máté a „posztmodern riot" kategóriájával írta le, amely – a globalizációkritikus mozgalmakéhoz hasonlóan – a forró ősz tiltakozásaiban részt vevő egyének és csoportok motivációinak, stratégiájának, céljainak eklektikusságát jelzi.[79]

A radikális jobboldal a rendszerváltástól kezdve tiltakozott Magyarországon, bár a mozgalomkutatók között korábban nem volt egyetértés abban a tekintetben, hogy a radikális jobboldal társadalmi mozgalomnak számít-e.[80] Az első radikális csoportok közé tartoznak a nyolcvanas évek végén megjelent szkinhedcsoportok, amelyek a városi ifjúsági szubkultúrákra épültek. A rendszerváltás után a magyar radikális jobboldali mozgalom másik fontos szereplője volt az első szabadon választott Országgyűlés kormánypártjainak jobboldali-populista belső ellenzéke (Magyar Út Körök Mozgalom – MIÉP). A radikális jobboldal szervezetei jellemzően nem vesznek részt az intézményesített részvételi és véleményezési fórumokon, aktívabbak azonban a politikai intézményeken és a fősodrú nyilvánosságon kívül, a radikális jobboldal „szabad tereiben" (nemzeti rockfesztiválok, táborok, radikális könyvesboltok), ahol képesek fenntartani magukat, hálózataikat, identitásukat. A 2006-os események után hívta életre a Jobbik és annak elnöke, Vona Gábor a Magyar Gárdát. Annak betiltása után több gárda típusú formális és informális szervezet,

[79] Szabó Máté: *A tiltakozás kultúrája Magyarországon. Társadalmi és politikai tiltakozás 2.* (Budapest: Rejtjel 2007).

[80] Ruud Koopmans – Dieter Rucht: Rechtsradikalismus als soziale Bewegung? in Jürgen R. Winkler et al. (eds.): *Rechtsextremismus. Ergebnisse und Perspektiven der Forschung. Sonderheft 27 der Politischen Vierteljahresschrift* (Opladen: Westdeutscher Verlag 1996) 265–287.

polgárőrség, az ún. „rossz civil társadalom"[81] más intézményei jöttek létre, amelyek ellen az ügyészség több-kevesebb eredménnyel lépett fel.[82]

A második Orbán-kormány hivatalba lépését követő időszakban több kulcsfontosságú pillanat is azonosítható a civil társadalom, az érdekegyeztetés és a mozgalmak vonatkozásában. Érdemes megjegyezni, hogy bár a korábbi fontos jelenségek is jórészt kormányokhoz volt köthetők, mégsem az adott kormány általános politikai stratégiájához, hanem egy-egy politikai/szakpolitikai döntéséhez volt közük. 2010 óta az említendő kulcsfontosságú pillanatok új korszakot jeleznek – bár a rendszerváltást követően nem tartjuk témánkat szakaszolhatónak, a második Orbán-kormány esetében új időszak kezdődött.

Korábban már jeleztük, hogy a második Orbán-kormány alatt a NEA felállításával új szempontként megjelent a civil önszerveződések „nemzeti összetartozásának erősítése". Az új koncepció szerint civilnek azok a szervezetek tekinthetőek, amelyek a nemzetet mint közösséget szolgálják, míg a külföldi donorszervezetek és államközi megállapodások alapján felállított alapokból támogatott kormánykritikus *watchdog* szervezetek esetében „külföldiek által fizetett politikai aktivistákról" van szó.[83] Ez a szemlélet konkrét kormányzati cselekvésben is testet öltött, amikor a 2014-es országgyűlési választások után Lázár János akkori Miniszterelnökséget vezető államtitkár kezdeményezte a kifizetések felülvizsgálatát arra hivatkozva, hogy a támogatási döntésekben az LMP-hez köthető személyek vesznek részt. A kormány utasítására végül a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal is vizsgálódni kezdett a Norvég Civil Támogatási Alap támogatást osztó konzorciumának szervezeteinél indokolatlan rendőrségi fellépés mellett. [84]

A kormány és a hozzá közel álló személyek és civil szervezetek által kezdeményezett Békement tevékenysége jól mutatja, hogy nem pusztán retorikai fordulatról van szó, hanem valódi szemléletváltásról. A Békemenet jelensége külön típusnak tekinthető abban a tekintetben, hogy egy kormány melletti szimpátiamozgósításról van szó, ami nem túl gyakori a demokratikus rendszerekben. A Békemenet és az azt szervező Civil Összefogás Fórum a Fidesz szatellit mozgalmának, illetve civil szervezetének tekinthető.[85] Az ilyen mozgósítás célja a csökkenő párttagság

[81] Simone Chambers – Jeffrey Kopstein: Bad Civil Society. *Political Theory* 2001/29. 837–865. Kopecky és Mudde erre a jelenségre az „uncivil society" kifejezést használja. Lásd Petr Kopecky – Cas Mudde: *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe* (London: Routledge 2003).

[82] Mikecz, Dániel: „Új tiltakozási és szervezeti formák a radikális jobboldali mozgalmi eszköztárban" *Politikatudományi Szemle* 23. évf. 2014/4. 71–97.

[83] „Orbán Viktor miniszterelnök teljes beszéde a 25. Bálványosi Szabadegyetem és Diáktábor rendezvényén" *Magyar Nemzet Online* 2014. július 26. http://mno.hu.

[84] A Budai Központi Kerületi Bíróság 2015. januárjában helyt adott az Ökotárs Alapítvány panaszának, amit a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda munkatársai által 2014. szeptember 8-án, az Ökotárs székhelyén végrehajtott házkutatás miatt tett. https://norvegcivilalap.hu/hu/node/11137.

[85] Metz Rudolf: *Movement Entrepreneurship of an Incumbent Party. The Story of the Hungarian Ruling Party Fidesz and the Civil Cooperation Forum, 2015*. Manuscript.

nem szokványos részvételi eszközökkel való pótlása, továbbá az elköteleződés elmélyítése, a részvétel és az önkifejezés élményének biztosítása a hívek számára. A Békemenet és az azt szervező legfontosabb szervezete, a Civil Összefogás Fórum (CÖF) ezenkívül éppen a már említett „nemzeti közösség-teremtő" civil tevékenységnek és szerepfelfogásnak a megtestesítője. Ebben a sémában a civil társadalom nem ellenőrzi az államot, hanem azzal közösen dolgozik együtt: „Az állam [...] intézményesen és egyenrangúan működjön együtt a profitmentes tevékenységre épülő civil társadalommal a közjó érvényre juttatásában a minél több ember minél nagyobb jóléte érdekében."[86]

Összefoglalás

A civil társadalom fogalma, működése a rendszerváltás óta az informális, mozgalomszervező, „szabadság kis köreiből" professzionális szektorrá (is) vált, amely az érdekérvényesítés és civil kontroll feladatai mellett egyre jelentősebb szerepet kapott a szolgáltatások területén, valamint a kis közösségek fenntartásában és erősítésében. 2010 óta a közösségépítő funkció új jelentéstartalmat kapott: kis közösségek mellett új szervezetek és (felülről szervezett) mozgalmak a nemzet egészének civil közösségként való értelmezését hangsúlyozzák.

Tanulmányunkban rámutattunk a hazai civil társadalom részvételi ellentmondására: a nagyszámú civil szervezet ugyanis Magyarországon még a kelet-középeurópai régióhoz képest is csekély egyéni részvétellel (tagság, önkéntesség) működik. Megállapítottuk, hogy a civil szektor szabályozása képes szolgálni a szektor működését, valamint hogy az állam és a civil szervezetek konzultációja voltaképpen mindegyik kormányzati ciklusban megfelelő jogi alappal, de csekély gyakorlati megvalósulás mellett működött. A szociális párbeszéd vonatkozásában kiemeltük, hogy az egymást váltó bal-, illetve jobboldali kormányok mindegyike megváltoztatta az érdekegyeztetés rendszerét, a maga kormányzati szerepfelfogása jegyében működött együtt a szociális partnerekkel.

A rendszerváltás utáni tiltakozások többsége besorolható a részvételi, a transzakcionális, a radikális és a civil önszerveződő kategóriába. A legemlékezetesebb tüntetések éppen az átmenet éveiben kialakult civil ethoszhoz kötődnek.

A civil társadalom, a mozgalmak és a szociális partnerek vonatkozásában számos csomópontot azonosítottunk, amelyek formálták a társadalmi részvétel mintázatát. Új szakaszként azonban a 2010-ben kezdődött időszak értelmezhető, amelyet a kormányzathoz köthető „nemzeti civil szervezetek" támogatása, a civil társadalom ellenőrző funkcióját ellátó szervezetek visszaszorítása, valamint az érdekegyeztetés háttérbe szorítása jellemez.

[86] Nemzeti Társadalmi Szerződés (Méry Ratio Kiadó 2014).

14. FEJEZET

Kiss Balázs – Szabó Gabriella

POLITIKAI KOMMUNIKÁCIÓ

A politikai kommunikáció a széles értelemben vett politikai viselkedés egyik területe. Az interakciók sokaságaként felfogott politikai élet kommunikációs aspektusa abban áll, ahogyan a politikai aktorok az interakciók során hatnak egymásra és az őket figyelőkre, mégpedig vagy szándékosan érnek el hatást, vagy akaratlanul teszik ezt, tudniillik a többiek interpretációs tevékenységén keresztül. Az interpretáció megnyilvánulhat cselekvésekben, kognitív, értékelő vagy érzelmi válaszokban.

A politikai kommunikációban általában az intézményes politikai aktorok, vagyis a politikai szervezetek, a pártok és a politikusok a kezdeményezők, ők kívánnak hatni a környezetükre, melybe a többi intézményes politikai szereplő és további aktorok, így például a tömegmédia, az állampolgárok, a mozgalmak vagy éppen a külföldi környezet tartozik. A politikai szándékok és harcok folyamán a politikai kultúra a technikai fejlődés és egyéb körülmények okán koronként attól függően változik, hogy mekkora az intézményes szereplők súlya, dominanciája vagy hegemóniája a politikai kommunikációs folyamatokban, milyen a viszonyuk a többi szereplőhöz. Általában az intézményes szereplők és a média viszonyát szokás ebben a tekintetben vizsgálni, de nem kevésbé fontosak az állampolgárok és szervezeteik sem. A politikai kommunikáció sokáig megállt az országhatároknál, a kormányok közötti viszonyok a nyilvánosság elől elzárt diplomáciai utakon formálódtak. Ma azonban egy-egy ügy képes határokon átívelő nyilvános és politikai töltetű interakciókat provokálni, ahogyan azt a magyar médiatörvények 2010–2011-es módosításai[1] vagy az alkotmányozás, illetve a magyar köztisztviselőket érintő kitiltási botrány történései mutatják.

A politikai kommunikáció helyzetét tekintve Magyarország illeszkedik az európai hagyományokhoz, amennyiben az utóbbiakat viszonylag jól elkülöníthető minták összességeként értelmezzük. Daniel Hallin és Paolo Mancini máig többékevésbé elfogadott tipológiája[2] rámutat a nyugati országok egyes csoportjaiban

[1] Szabó Gabriella: *Kommunikáció és Integráció. A magyar médiatörvények európai vitája* (Budapest: L'Harmattan 2014).

[2] Daniel C. Hallin – Paolo Mancini: *Médiarendszerek. A média- és politikai rendszerek három modellje* (Budapest: Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet – Gondolat 2008).

működő médiarendszerek közötti különbségekre. Polyák Gábor szerint[3] a magyar helyzet a tipológia által mediterránnak vagy polarizált plurálisnak nevezett csoportba illeszkedik, Magyarország tehát Franciaországgal, Görögországgal, Portugáliával és Spanyolországgal mutat rokon vonásokat. Különösen igaz Magyarországra a politikai párhuzamosság, a minőségi sajtó alacsony olvasottsága, a véleményközlő műfajok népszerűsége, a közmédia kormányzati megszállása, a klientizmus, illetve a sajtószakmai konszenzus és szolidaritás hiánya. Mindemellett, régiós sajátosság a külföldi médiavállalatok erőteljes jelenléte.[4] Ugyanakkor valóban látható, hogy különösképpen az angolszász kultúrkör politikai kommunikációs újításai (például a politikai marketing és a médiamenedzsment) megjelennek a kontinentális, a mediterrán, illetve a posztszocialista országokban is. Mindez azonban sokkal inkább kölcsönhatás, semmint konvergencia.[5]

1. A politikai kommunikáció a nemzetközi szakirodalomban

A nemzetközi szakirodalomra az instrumentalista, a versengő, az ökumenikus és a habermasiánus deliberatív megközelítés a jellemző.[6]

Az instrumentalista és a versengő felfogás előfeltételezi az intézményes politikai szereplők viselkedésmódjainak kommunikáció előtti, például érdekek általi meghatározottságát, s ezért számukra a politikai kommunikáció nem interakció, hanem a kommunikációs eszközöknek az intézmények általi ügyesebb vagy ügyetlenebb alkalmazása. Az instrumentalista iskola szerint a pártok és politikusok egyirányú politikai kommunikációt folytatnak, célpontjuk az állampolgár, s a kérdés az, hogy el tudják-e juttatni hozzá az üzeneteiket vagy sem; az állampolgárok vagy a média reakciója alig számít. A versengő megközelítés összetettebb politikai kommunikációs erőteret képzel el. Minden politikai intézmény kommunikációs erőfeszítései a nyilvánosságban jelen levő többi aktor, így például a média viselkedésének a függvényében is alakulnak, ugyanis a politikai kommunikáció célja a minél nagyobb siker a jelentések meghatározása körüli harcban, a közönség meggyőzésében. Mindkét felfogás úgy tekint az állampolgárokra és mozgalmaikra, mint amelyek pusztán a követői a pártok és a média jelentésadási győzelmeinek és vereségeinek.

[3] Polyák Gábor: „Irányított nyilvánosság" in Polyák Gábor (szerk.): *Foglyul ejtett média*. Mérték Médiaelemző Műhely 2014. www.mertek.eu 2014.09.02.

[4] Vö. Boguslawa Dobek-Ostrowska: „Italianization (or Mediterranization) of the Polish media system? Reality and perspective" in Daniel C. Hallin – Paolo Mancini (eds.): *Comparing Media Systems Beyond the Western World* (Cambridge: Cambridge University Press 2011). 26–50.

[5] Robert Jensen: „Advocacy Journalism" in Wolfgang Donsbach (ed): *International Encyclopedia of Communication*. Vol 1. (Oxford–Malden: Wiley-Blackwell 2008) 112–114.

[6] Jacques Gerstlé: *La communication politique* (Paris: Armand Colin 2008).

Az ökumenikus felfogás a versengőnél nyitottabb az intézményeken túli világ számbavételére, ugyanis a politikai kommunikációt három fő csoport közötti kommunikációs folyamatok összességeként határozza meg.[7] Ez a három főszereplő az intézményes politika, a tömegmédia és az állampolgárok; közöttük páronként kétirányú információáramlások zajlanak. A kommunikációs folyamatok, melyek alatt kizárólag információáramlás értendő, kétirányúak ugyan, de nélkülözik a spontán interakciót.

A deliberatív megközelítés a négy közül a legnormatívabb. Manapság a habermasiánus változata fontos, vagyis bár Jürgen Habermas korai nyilvánosságfelfogását[8] nagyon sok és komoly kritika érte, mégis mindmáig kiindulópont. A megközelítés szerint a nyilvánosságnak központi szerepe van a demokrácia működésében. Ezt a szerepet azonban csak akkor töltheti be, ha megfelel bizonyos követelményeknek: potenciálisan minden állampolgár számára szabad, nyitott; a média által közvetített, de alapvetően individuumok személyközi interakcióira épül; kitüntetett feladata a demokratikus értékek talaján álló racionális és kritikai vélemények megfogalmazása, a döntések megindokolása; a központi politikai-adminisztratív döntéshozatal és a civil társadalom közötti közvetítést megvalósító tér.[9]

2. A politikai kommunikáció a magyar szakirodalomban

A magyar politikatudományban több különböző megközelítés volt és van jelen. Az időben elsőt a napirendkutatás uralta,[10] mely a versengő megközelítéshez sorolható. Lényege, hogy a politikai kommunikáció kitüntetett terepe a tömegkommunikáció, olyannyira, hogy ami nincsen jelen a politikából a médiában, az tulajdonképpen nem is létezik, hiszen nem válik közösségi üggyé, azzá csak a média közvetítésével válhat. Ilyenformán a politikai kommunikáció kutatása a média napirendjének vizsgálatára korlátozódott, annak a felmérésére, hogy az egyes politikai aktorok, főként a politikai pártok mennyire voltak képesek a közügyek médiabeli jelenlétét és fontosságát befolyásolni. A feltételezés szerint az állampolgárok híven követik a média napirendjét, ezért az a párt jut előnyhöz a politikai versenyben, amelyiknek a témái inkább bekerülnek a médiába.

Kiterjedtnek mondható a diszkurzív politikatudomány is Magyarországon.[11] Ez is a versengő paradigmához sorolható, amennyiben a jelentésekre és a jelentések

[7] Gianpietro Mazzoleni: *Politikai kommunikáció* (Budapest: Osiris Kiadó 2006).

[8] Jürgen Habermas: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban* (Budapest: Századvég–Gondolat 1993).

[9] Szabó (2014) 15–25.

[10] Például Török Gábor – Tóth Csaba: *Politika és kommunikáció. A magyar politikai napirend témái a 2002-es választások előtt* (Budapest: Századvég 2002).

[11] Például Szabó Márton: *A diszkurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és elemzések*. (Budapest:

létrehozásának a mikéntjére összpontosít. Felfogása szerint a politikai ügyek nem léteznek a megformálásukra, jelentésessé tételükre irányuló politikai aktivitások nélkül, ezeknek az erőfeszítéseknek pedig megvannak a maguk törvényszerűségei.

Egy további megközelítés a *Jel-Kép* című folyóirat köréhez köthető. Angelusz Róbert, Némedi Dénes, Terestyéni Tamás, Heller Mária, Rényi Ágnes és kutatótársaik döntően a *habermasi paradigmát* követték vizsgálataikban.[12] Éppen ezért a deliberatív követelmények felől elindulva, előíró módon gondolták el a magyar nyilvánosság felépítését és működését. A racionális vitának, a kiegyensúlyozott tájékoztatásnak, a mindenki által elérhető kommunikációs platformoknak, a kritikai vélemények becsatornázásának a szükségességét hangsúlyozó munkáikban élesen bírálták a közbeszédet, a magyar médiaviszonyokat és az online társalgásokat. Az utóbbi idők legnagyobb fenyegetésének pedig a politikai diskurzusok radikalizálódását tartják.[13]

A sajtószabadság, a média függetlensége és a vélemények pluralitása Sükösd Miklós, Bayer Judit és Bajomi-Lázár Péter írásaiban is hangsúlyos. Álláspontjuk szerint a demokratikus átmenet sokszereplős médiavilágot teremtett, ám nem szüntette meg a pártpolitikai befolyás lehetőségeit. Ezen túlmenően a kommercializálódást és a bulvárosodást is ahhoz fogható kártékony médiapiaci folyamatként mutatják be. Különösen elégedetlenek a közszolgálati csatornák rendszerváltás óta mutatott teljesítményével, mert azok nem voltak képesek ellenállni a politikai nyomásgyakorlásnak, s nem tudtak a kereskedelmi médiumokkal szemben életképes alternatívát felmutatni.[14] Élesen kritizálják a 2010 utáni médiapolitikát.[15]

A normatív instrumentalizmus leginkább Bajomi-Lázár Péter álláspontját jellemzi.[16] Leírásában a politikai kommunikációs viszonyok fejlődése már 1989-től

---

L'Harmattan 2003) és Szűcs Zoltán Gábor: *Az antalli pillanat. A nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban, 1989–1993* (Budapest: L'Harmattan 2010).

[12] Angelusz Róbert: *A láthatóság görbe tükrei. Társadalompolitikai tanulmányok* (Budapest: Új Mandátum 2000).; Heller Mária – Némedi Dénes – Rényi Ágnes: „Népesedési viták, 1963–1986" *Századvég* 1990/2. 69–105.; Heller Mária – Némedi Dénes – Rényi Ágnes: „Vázlat a nyilvánosság-fogalom értelmezéséhez" in Szabó Márton (szerk.): *Tükör által homályosan. Tanulmányok az ideológiáról* (Budapest: MTA Társadalomtudományi Intézet 1990) 111–122.; Heller Mária – Rényi Ágnes: „Diszkurzív stratégiák az új magyar nyilvánosságban" in Kapitány Ágnes – Kapitány Gábor (szerk.): *„Jelbeszéd az életünk." A szimbolizáció története és kutatási módszerei* (Budapest: Osiris–Századvég 1995) 432–447.; Heller Mária – Rényi Ágnes: „A nyilvánosságfogalom kommunikáció-elméleti megközelítéseiről" *Jelkép* 2000/1. 69–94.; Heller Mária: „Euroscepticism in the European Parliament. Country Report 2010." *ReCon /W5 Civil Society and the Public Sphere/* 2011. 02. 05. www.reconproject.eu 2015. 02. 03.;Terestyéni Tamás: „A médiakiegyensúlyozottság vizsgálatáról a választások kontextusában – egy esettanulmány módszertani tanulságai" in Angelusz Róbert – Tardos Róbert (szerk.): *Mérésről mérésre. A választáskutatás módszertani kérdései* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2006) 343–376.

[13] Heller (2010).

[14] Bajomi-Lázár Péter – Sükösd Miklós: „Médiapolitikai trendek Kelet-Közép-Európában, 1989–2008" *Politikatudományi Szemle* 2009/1. 141–158.

[15] Bayer Judit: „Az új médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései" *Médiakutató* 2011/2.

[16] Bajomi-Lázár Péter: *Party colonisation of the media in Central and Eastern Europe* (Budapest – New York: Central European University Press 2014).

kezdve a médiának a pártok általi gyarmatosításaként közelítendő meg. Magyarországon ráadásul a 2010 utáni időszakra a politikai kommunikáció propagandamodellje érvényesül: a kormány és a kormánypártok propagandatevékenysége uralja a politikai kommunikációt.

Végül jelen van a magyar szakirodalomban a normativitásmentes instrumentalista megközelítés is.[17] Ennek jegyében a kutatók egymástól elkülönítetten vizsgálták az egyes pártok kampányait, az egyes médiumok és formátumok politikaképét, illetve azokat az eszközöket, az eszközök használatának a professzionalizmusát, amelyek megjelentek és elterjedtek a politikai kommunikációban.

Láthatólag az ökumenikus felfogás nem nyert teret a magyar szakirodalomban, alighanem azért nem, mert kevéssé tűnt vonzónak egy olyan megközelítés, amelyik szerint a média független szereplő, független mind az állampolgároktól, mind pedig és különösen a pártoktól. Magyarországon – a már említett bevett médiarendszer-teória szerint – a média és a pártok párhuzamossága a jellemző, vagyis röviden szólva minden média szorosabb-lazább kötődése egy-egy politikai párthoz vagy politikai táborhoz. Ebből következően érvényesül ugyan a média pluralizmusa, de nem az egyes médiumokon belül, hanem az egész médiatájon. Minden állampolgár megtalálhatja tehát a maga politikai álláspontjához közel álló lapot, rádióadót vagy televíziócsatornát, internetes portált vagy közösségi média weboldalt, de olyat aligha talál, mely egyszerre jelenítené meg a politikailag releváns összes hírt és álláspontot, erre a mindenkori közszolgálati/állami rádió és televízió sem hajlandó.

3. A magyar politikai kommunikáció korszakai 1990-től 2006-ig

Az 1990 óta eltelt időszak három szakaszra osztható fel, mégpedig annak az alapján, hogy milyen új szereplő és jelenségcsoport vált fontossá az adott időszakban, milyen új fejlemények adták a korszak dinamikáját. Egy korábbi fejlődési szakasz jelenségei és eszközei általában megtalálhatók a későbbiekben is, de fontosságuk lecsökken az újdonságok árnyékában. Ebben az alfejezetben az első két korszakkal foglalkozunk, majd a következőben a 2015-ig jellemző politikai kommunikációs fejleményeket mutatjuk be.

[17] Kiss Balázs (szerk.): *Távolabb a médiától. A 2004-es kampányok vizsgálata* (Budapest: L'Harmattan 2006); Kiss Balázs – Mihályffy Zsuzsanna – Szabó Gabriella (szerk.): *Tükörjáték. A 2006-os országgyűlési választási kampány elemzése* (Budapest: L'Harmattan 2007); Mihályffy Zsuzsanna: *Politikai kampánykommunikáció elméletben és gyakorlatban* (Budapest: L'Harmattan 2009); Mihályffy Zsuzsanna – Szabó Gabriella (szerk.): *Árnyékban. Az európai parlamenti választási kampányok elemzése* (Budapest: MTA TK PTI / Studies in Political Science 2010/4.) http://politologia.tk.mta.hu/studies-in-political-science; Szabó Gabriella – Mihályffy Zsuzsanna – Kiss Balázs (szerk.): *Kritikus kampány. A 2010-es országgyűlési választási kampány elemzése* (Budapest: L'Harmattan 2011).

1989–1997: A politikai kommunikáció médiaközpontú korszaka

Az államszocializmus pártközpontú politikai kommunikációs viszonyait követően a politikai erőknek az vált a meggyőződésévé, hogy az érvényesülésükhöz, választási győzelmükhöz a média birtoklásán keresztül vezet az út. Ezt a benyomást erősíthette az a jelentős aktivitás, amely a magyar nyomtatott és elektronikus sajtóra a politikai átmenet során jellemző volt, és amely nélkül maga az átmenet valószínűleg kevésbé olajozott lett volna. 1990-re tehát az a meggyőződés szilárdult meg a magyar politikai elitben, hogy akié a média – elsősorban a közszolgálati televízió és rádió – azé az állampolgárok támogatása. Ez az attitűd azt a feltételezést is magában foglalta, hogy az adott médiumnál dolgozó újságírók maguktól is az illető párt javára fognak tevékenykedni, a neki kedvező ügyeket fogják továbbadni, a neki kedvező tálalásban és kommentárokkal kiegészítve kommunikálnak általában is. Következésképpen magának a pártnak vagy politikai oldalnak nincsen szüksége semmilyen külön erőfeszítésre azt követően, hogy a médiumot így vagy úgy megszerezte.

Nem meglepő tehát, hogy az első kormányzati ciklus legélesebb politikai konfliktusa az elektronikus média körül bontakozott ki. A harcban nemcsak a pártok és a kormány vett részt, hanem a köztársasági elnök és maga az állami televízió és rádió is, s az Alkotmánybíróságnak is állást kellett foglalni a miniszterelnök és a köztársasági elnök közötti vitában.[18]

Pedig az első kormányzati ciklus még reménytelien indult. 1990 nyarán sikerült konszenzusos alapon találni elnököt a Magyar Televízió és a Magyar Rádió élére, mégpedig Hankiss Elemér és Gombár Csaba személyében. Abban is minden jelentősebb politikai erő egyetértett, hogy a média szabályozása érdekében mielőbb törvényt lehet alkotni, s mivel ez hamar be fog következni, ezért nem okoz gondot az, ha addig nem indulhatnak el magán rádió- és televízióvállalatok; ez volt a médiaalapítási moratórium korszaka.

Nagyon hamar szétfoszlottak ezek a remények, ugyanis a kormánypártok úgy gondolták, hogy a két elektronikus közszolgálati médiumban ugyanazok az arányok kell hogy érvényesüljenek a műsorok készítésének és tartalmának a területén, amelyek a parlament összetételében. Az ellenzék és a médiaelnökök ezzel szemben a rádió és a televízió pártatlanságának a kötelezettségére hivatkozva nem engedtek a beavatkozási kísérleteknek, ami nagyon gyorsan közel sodorta az ellenzékhez a két médiumot, főként az elnököket. A kormány ezt először jobboldali alelnökök kinevezésével próbálta ellensúlyozni, majd többször is kezdeményezte a két elnök felmentését. Mivel azonban az elnökök felmentése a köztársasági elnök jóváhagyását igényelte, aki pedig ezt rendre megtagadta, ezért a ciklus végéig a két elnök a posztján maradt, jóllehet 1993 elejétől már csak formálisan, mivel az intézmények vezetését ekkortól gyakorlatilag a kormányhoz közel álló alelnökök vették át.

[18] Bajomi-Lázár Péter: *A magyarországi médiaháború* (Budapest: Új Mandátum 2001); Antal Zsolt – Gazsó Tibor: *Magyar médiahelyzet* (Budapest: Századvég 2005).

Bár a Boross-kormány a ciklusa végén tett engedményeket az ellenzéknek, a választások után hivatalba lépő baloldali médiaelnökök minden korábbinál nagyobb személyi tisztogatást hajtottak végre a két intézményben, és ennek nyomán megszilárdult az a minta, hogy a Magyar Rádió és a Magyar Televízió a mindenkori kormányt támogatja, s a kormányváltásokkor mindig átáll, főként, ha médiaelnök-váltás is bekövetkezik. A közmédia hangvétele tehát a leginkább attól függött, hogy mit várt el tőle a kormány, illetve, hogy a műsorkészítők szerint mit várt el tőlük a mindenkori parlamenti többség.

Az első kormányzati ciklusban azért is vált médiaháborúvá a két közmédia körüli politikai konfliktus, mert a kormánytöbbség a hivatalba lépésekor azzal szembesült, hogy a korábban az MSZMP tulajdonában levő újságokat, így az összes vidéki napilapot és a legnagyobb példányszámban megjelenő politikai napilapot, a *Népszabadság*ot[19] az állampárt utódja a kormányváltás előestéjén titokban eladta külföldi befektetőknek (Bertelsmann-csoport). Az új többség tehát úgy látta, hogy mivel az új tulajdonosok nem cserélhették le az újságírókat a nyomtatott sajtóban, s az elektronikus médiában is a helyükön maradtak a régi műsorkészítők, ezért a sajtó szinte egésze baloldali, vagyis kormányellenes, mégpedig egyre durvábban. Ezt a baloldali médiafölényt pedig lapindításokkal (például az *Új Magyarország* című lapéval) és jobboldali befektetők (például a Mahír Rt.) preferálásával sem sikerült ellensúlyoznia a jobboldalnak.

1995. december 21-én, tehát már a második parlamenti ciklusban végül megszületett a médiatörvény. Mivel a politikai elit nem kívánt lemondani a közmédiumok befolyásolásáról, ezért a törvény számos kérdést tulajdonképpen nem rendezett, aminek a következtében a *Magyar Rádió* és a *Magyar Televízió* működése az idő előrehaladtával mind több nehézségbe ütközött, s végül néha elnököket sem volt képes az Országgyűlés az intézmények élére választani. A törvény hiányosságai már kezdettől világosak voltak, azonban a súlyos gazdasági nehézségek a Horn-kormány számára nélkülözhetetlenné tették a kereskedelmi médiumoktól remélt bevételeket, ezért végül is a médiatörvény megszülethetett, és ennek nyomán lehetővé vált a kereskedelmi rádiók és televíziók elindulása.

1997–2006: A politikai kommunikáció marketingközpontú időszaka

Az elektronikus kereskedelmi média megjelenése és gyors uralomra jutása valamint az internet-hozzáférés európai mértékben lassú, de folyamatos terjedése nyomán a politikai erők, elsőként a jobboldal, később a többiek is, a megváltozott médiatájképhez való alkalmazkodásra összpontosítottak. Bár továbbra is törekedtek a nagy mé-

[19] 1990-ben az összes értékesített példányszáma 460 ezer volt. Forrás: „Lapok – leosztva" *Cégvezetés*. 2000.01.01. www.cegvezetes.hu.

diumok megszerzésére és saját televízió- és rádiócsatornák indítására, a maguk médiát megkerülő kommunikációs csatornáit is kiépítették: aktivistahálózatok, kampánylevelek, internetes jelenlét, nagygyűlések stb. jelentek meg és szaporodtak el, s a pártok megszerezték az ehhez szükséges szakértelmet is. Okkal a korszak két kommunikációs divatszava a politikai marketing és a politikai *public relations* lett.

A média területén a televíziók játszották a főszerepet. 1997-ben indult el a két nagy kereskedelmi televíziócsatorna, a *TV2* és az *RTL Klub*. Az új csatornák rövid idő alatt jelentősen átalakították a fogyasztói szokásokat. 1997-ben naponta átlagosan még a nézők 63 százaléka követte a közszolgálati csatornákat. 1998-ban megfordult az arány: a televíziónézők közel háromnegyede inkább a kereskedelmi csatornákat részesítette előnyben. Az RTL Klub és a TV2 2000-ben érte el eddigi legnagyobb közönségarányát: 67 százalékot, ami 2004-re 57,6 százalékra csökkent, úgy, hogy közben megnőtt a kábelcsatornák száma, illetve egyre kevesebben néznek televíziót.[20]

A két csatorna kezdetben még megpróbálkozott a törvény által kötelezővé tett híradásokon felüli politikai műsorok készítésével, de idővel lemondtak erről, és az ezredforduló után olyan helyzet alakult ki, hogy még a híradóik is alig-alig tájékoztattak a politika fejleményeiről.

Ezt a politikaínséget ellensúlyozta a kifejezetten politikai arcéllel és programmal rendelkező csatornák létrejötte. 2003 elején indult el a jobboldali *Hír Tv*, mely egész nap politikai és közéleti műsorokat ad, majd 2005-ben az 1990 óta sugárzó *ATV* nevű csatorna alakította át úgy a tevékenységét, hogy a baloldalt támogató televízióvá vált. 2005-ben Széles Gábor vállalkozó indított el *Echo Tv* néven egy a *HírTv*-től politikailag jobbra álló csatornát.

Hasonló változások mentek végbe a rádiózás területén is. 1995 után megjelentek a kereskedelmi rádiók, melyek leghallgatottabbjai alig közöltek politikai híreket, ugyanakkor kábelszolgáltatóknál, bizonyos helyi frekvenciákon és az interneten több politikai műsort sugárzó magánrádió is elérhetővé vált. Említésre méltó ezek közül a 2001 vége óta a jelenlegi profillal működő baloldali *Klubrádió* és a 2000 óta létező nagyjából középutas, de kommentárokat nem közlő *Infórádió*. A közszolgálati adók népszerűségvesztése a rádiók esetében is megfigyelhető: 1998 februárjában a Kossuth Rádió hír- és krónikaműsorait a közönség 50 százaléka hallgatta, 2002 nyarán már csak 30.[21]

A nyomtatott politikai sajtó a második korszakban még inkább a héttérbe szorult. Az 1998 óta megjelenő ingyenes *Metro* (2008 óta *Metropol*) kivételével az országos napilapok példányszáma csökkent. A legnagyobb veszteséget a *Népszabadság* könyvelhette el: 1997-ben majdnem 230 ezer példányt terjesztett, 2006-ban már

[20] A kutatások többnyire a 18 és 49 év közötti nézők fogyasztási szokásait vizsgálják. Forrás: http://www.agbnielsen.com 2015.01.19.

[21] Agárdi Péter: „A Magyar Rádió utolsó 15 éve" *Médiakutató* 2004/3.

alig többet, mint 150 ezer. A korszak a tabloid sajtó felfutásának időszaka: a *Blikk* átveszi a vezetést a napilapok piacán, 2003-ban közel 50 ezer példánnyal több fogy belőle (232 013), mint a *Népszabadság*ból (187 170).[22] A hetilapok, így a 2001-ben elindult jobboldali *Heti Válasz* és a már 1990 előtt is létezett baloldali *HVG* (korábbi nevén *Heti Világgazdaság*) valamint *Élet és Irodalom*, szintén veszített példányszámából. Az elektronikus médiumokhoz hasonlóan mindezek a lapok egy idő után megjelentek az interneten is, ahol bizonyos tartalmaikat csak előfizetés ellenében teszik elérhetővé.

Általában is megszaporodtak az internetes politikai médiatermékek. A mezőnyből kiemelkedik az *Index.hu* és az *Origo.hu*, de számtalan további kisebb-nagyobb portálon és blogon lehet politikai hírekhez, hírmagyarázatokhoz és politikai társalgási lehetőségekhez jutni.[23]

A második korszakban is érvényesült tehát a baloldali médiafölény különösen 1998-ig, amíg baloldali kormányzás folyt, részben a nyomtatott lapok közönségeléréséből kiolvasható okokból, részben a kereskedelmi televíziók semleges vagy kissé inkább baloldali elfogultsága miatt.[24] Ez a baloldali fölény azonban nem akadályozta meg a jobboldalt abban, hogy megnyerje az 1998-as választásokat. A Fidesz, az 1994-ben nagyon összezsugorodott és szinte minden médiumból kiszorult jobboldal vezető pártja, ugyanis idejekorán levonta azt a tanulságot, hogy a médiahátrányt kétféle eszközrendszer segítségével lehet megpróbálni ellensúlyozni:

1. Olyan eseményeket és megnyilvánulásokat kell kitalálni, amelyekről a médiának az elfogultságai ellenére mégiscsak tudósítania kell. Amikor pedig a párt politikusai hozzáférnek a médiumokhoz, egységesen, közérthetően és vonzóan, például a populáris kultúra megoldásait alkalmazva kell tudniuk megszólalni és megjelenni a nézők és hallgatók előtt – ki kell tehát használni a rendelkezésükre álló szűkös lehetőségeket.
2. Olyan kommunikációs eszközöket kell kifejleszteni és hadrendbe állítani, amelyek segítségével a párt kommunikációja megkerülheti a nagy televíziós és rádió csatornákat, és közvetlenül szólhat az állampolgárokhoz, azok közül is azokhoz a szegmensekhez, amelyek potenciális vagy effektív támogatói a pártnak.

Ezt a gondolkodásmódot és eszközrendszert nevezzük politikai marketingnek. A párt tehát egyfelől fenntartotta törekvését a nagy közmédia megszerzésére és a politikai álláspontjához közel álló sajtó és elektronikus média indítására, másfelől köz-

[22] A napilapok terjesztési adatainak forrása: www. matesz.hu.

[23] Vö. Bodoky Tamás: „A hírportál mint tömegmédium" *Médiakutató* 2005/2.; Szabó Gabriella: „Az internetes hírportálok nyomában" *Politikatudományi Szemle* 2008/4. 57–76.

[24] Gondolunk itt elsősorban az *RTL Klub* az idő tájt nagyon népszerű *Heti Hetes* című műsorára.

vetlenül is kommunikálni kezdett az állampolgárokkal. 1998-as és későbbi sikereit látva a többi párt is elsajátította a marketinggondolkodást, és a baloldal már 2002-re utolérte, néhány területen meg is előzte a Fideszt.

A marketinggondolkodásnak legalábbis a nagyobb pártokban bekövetkezett általánossá válása tehát azzal is járt, hogy a párt vagy politikai oldal immár nem lehetett bizonyos abban, hogy a vele rokonszenvező médium akkor is támogatja, ha nem tesz ezért a támogatásért semmit. Az erőfeszítések közé pedig olyan eszközök tartoztak, mint a kormányzati hirdetések stratégiai elhelyezése, az állami vállalatok és a kormánnyal jó viszonyt ápolni kívánó vállalatok reklámpolitikája, de ami kommunikációs szempontból még fontosabb: minden párt és politikus rákényszerült arra, hogy mediatizálja a tevékenységét, vagyis hozzáigazítsa annak tartalmát és formáit, stílusát és műfaját a médiavilág igényeihez.

A bulvársajtó felemelkedésével, a kereskedelmi televíziózás és rádiózás rohamos terjedésével, továbbá az internetes portálok alapjában populáris stílusának népszerűvé válásával, ez a mediatizáció szükségképpen a politikai kommunikáció bulvárosodásához, tabloidizációjához és botrányokkal telítődéséhez vezetett, hiszen mind a médiumok, mind az állampolgárok jól fogadták az ilyen eszközök alkalmazását. Itt is az a dinamika volt megfigyelhető, hogy a politikai oldalak előbb támadták a másik új eszközeit, majd maguk is elkezdték alkalmazni azokat, így a politikai kommunikációs kultúra ilyesfajta interakciók interferenciája következtében formálódott át, hogy számos vonása 2015-ig is megmaradjon.

A marketingközpontúság közvetlen kommunikációs eszközöket preferáló jellege mindenekelőtt a kampányok területén volt látványos. A Fidesz már 1997-ben kipróbálta a telefonos kampányt egy helyi választás alkalmával, de azért az 1998-as verseny megnyeréséhez még a televízióban kellett a párt vezérének legyőznie a hivatalban levő miniszterelnököt. Később általánossá vált a kiképzett aktivisták jelenléte a közterekben, a vezető politikusok országjárásai a helyi választókkal és szimpatizánsokkal való találkozások végett, s ami a jobboldal nagy erősségeként jelent meg, az a politikai gyűlések közönségének óriási méretűvé duzzadása – főként 2002-ben a két választási forduló közötti időszaktól kezdve. A plakátelhelyezés felértékelődése a plakáthelyek megszaporodásával párhuzamosan haladt, s 2006-ban az MSZP alighanem a magyar történelem legnagyobb méretű plakátját helyezte el Budapest egyik XIV. kerületi épületén.

Széles körben alkalmazták a pártok a kampánylevél eszközét, mely nemcsak a meggyőzést szolgálta, hanem az állampolgárok véleményét is kutatta, s akik visszaküldték a kitöltött íveket, azok belekerültek a párt szimpatizánsi adatbázisába, hogy azután a párt pontosabban tudja, kikre számíthat, kiket érdemes a jövőben megkeresnie. A szintén a marketinghez tartozó adatbázis-építés központi fontosságúvá vált a pártok erőfeszítéseiben, s bár időről időre támadták egymást az

adatgyűjtések miatt, végül ez elhalkult, hiszen minden erre képes párt átvette a módszert.

A Fidesz kormányzása alatt is, tehát a választási kampányok közötti időszakban, számos új kommunikációs eszközt vezetett be. Az arzenál valószínűleg legfontosabb eleme a miniszterelnöknek, Orbán Viktornak a vezérré növelése, tehát olyan politikussá emelése, aki mintegy kiemelkedik a politikusok seregéből, mert víziója van, egyéni hangon szólal meg, saját kommunikációs terekben jelenik meg, és mert személyében integrálja a jobboldali politikai közösséget. Az imázsépítés fogásai közé tartozott a bulvársajtóban való szereplés éppúgy, mint az évértékelők addig ismeretlen műfajának a magyarországi bevezetése, méghozzá nem parlamenti, hanem külön helyszínnel.

A vízióval rendelkezés egyik lényeges összetevőjének bizonyult az, amit identitás- és emlékezetpolitikának szokás nevezni. Orbán Viktor időről időre kísérletet tett arra, hogy új megvilágításba helyezze a magyar történelem egyes epizódjait és tendenciáit, mintegy időbeli egységbe kovácsolandó a ma élőket és a régi idők magyarjait. A nemzet földrajzi integrációja is kormányzati céllá vált, mégpedig a határokon túl élő magyarok állampolgársággal való felruházása formájában.

A sikeres vezérimázs-építést a másik nagy párt, az MSZP is megpróbálta követni, bár 2002-ben még éppen az segítette sikerre, hogy Orbán Viktortól teljesen elütő karakterrel rendelkező politikus mögé sorakozott fel. 2004-ben azonban úgy tűnt, hogy a baloldali párt sem nélkülözheti a vezért, amennyiben győzni akar a következő választásokon. A stratégia bevált, a tagság által miniszterelnök-jelöltté emelt és 2004 őszén a parlamenti többség által miniszterelnökké választott Gyurcsány Ferenc igazi vezérként mutatkozott meg a választók előtt, és 2006-ban győzelemre segítette a baloldali koalíciót.

Gyurcsány Ferenc is víziókat terjesztett elő az ország sorsával kapcsolatban: Orbán Viktorhoz hasonlóan több könyvet is megjelentetett a világ fejlődési irányairól és a modern Magyarország mibenlétéről. Egy szocialista-liberális koalíció élén állva kevésbé a nemzettel vagy a magyar történelemmel foglalkozott, bár túllépett a nemzeti trikolorral kapcsolatos korábbi baloldali idegenkedésen, ő inkább az európaiság és a modernizáció hívószavait állította a középpontba. A határokon túl élő magyarság problémája azért sem lehetett fontos eleme a kommunikációjának, mert egyik első miniszterelnöki ütközetét éppen a vonatkozó népszavazás tárgyában vívta még 2004 késő őszén.

Az 1998–2002 közötti kormányzati kommunikációnak a televíziókat és rádiókat elkerülő eszköze volt például a millenniumi zászlóavatások sorozata is. A miniszterelnök vagy más vezető jobboldali politikus a 2000. évben zászlókat adományozott ezernél több településnek. De ide sorolhatjuk a Fidesz petícióit, melyek szintén alkalmat szolgáltattak arra, hogy a párt közvetlen kapcsolatra lépjen az ál-

lampolgárokkal, például egy jövendő budapesti olimpia támogatásához kérve aláírást, vagy valamilyen népszavazási kezdeményezéshez gyűjtve támogatásokat. Kiemelkedik ebből a sorból a 2004-es Nemzeti Petíció, mely különösen sikeresnek bizonyult, és jelentősen csökkentette a hivatalban levő miniszterelnök, Medgyessy Péter tekintélyét.

Az országjárás már Medgyessy Péter 2001–2002-es kampányában is jelen volt, és a miniszterelnök megígérte, hogy rendszeresen bejárja majd az országot, erre azonban végül nem került sor. Mind a petíciók, mind a nagygyűlések vonatkozásában a baloldal jelentős erőfeszítéseket tett, de általában messze elmaradt a Fidesz eredményeitől. Ugyanakkor az aktivisták képzettségét és utcai jelenlétét illetően, az úgynevezett kontaktmarketingben megelőzte jobboldali vetélytársát.

A második korszakot tehát a két nagy párt, az MSZP és a Fidesz uralta a politikai kommunikációban. Az állampolgárokkal, a többi politikai aktorral és a nagy médiumokkal interakcióban, továbbá látva az erőfeszítéseik kedvező vagy kedvezőtlen fogadtatását, elsősorban ők fejlesztettek ki új eszközöket, sajátítottak el és terjesztettek új gondolkodásmódot és mintákat, ők befolyásolták a médiumok túlnyomó részét, mely médiumok nem is próbáltak politikailag autonómmá válni tőlük. Úgy tűnt tehát, hogy a politikai kommunikációs erőfeszítések költségeinek nagysága és a médiaszerkezet polarizáltsága nemigen fog engedni új szereplőket szóhoz és csatornához jutni a politikai kommunikációban, s már csak ezért is hosszú távon a kétpártrendszer felé halad a magyar politikai struktúra.

4. A politikai kommunikáció 2006 óta

A harmadik korszak politikai kommunikációs összefüggéseinek megértéséhez továbbra is fontos az előző kettőben központi szerepet játszó tényezők számbavétele, még ha ezeket felül is írták új dinamizáló jelenségek. Röviden szólva: fennmaradtak politikai médiacsoportok és politikai kommunikációs közösségek, ugyanakkor inkább hálózatos, mint szekértábor formában. Gyurcsány Ferenc 2014-ben elindított *Napiferi SMS*-eit leszámítva a jelentősebb pártok nem vezettek be új eszközöket a kommunikációs fegyvertárukba, inkább megmaradtak a már korábban a politikai kommunikációs kultúra részévé vált szokásoknál és fogásoknál, s az alkalmazott arzenál színességét inkább a pénzszűke és a választási kampányok előre lefutott volta korlátozta, mint az ismerethiány.

Az új korszak dinamikáját ezért kevésbé az újításokban, mint inkább a szereplők körének kibővülésében kereshetjük, közelebbről az állampolgárok és a sokszor efemer mozgalmaik megjelenésében. Az új szereplők pedig szükségképpen hatással voltak a politikai kommunikáció mintáira is.

A médiatájkép

A politikai erők továbbra is folytatnak harcokat a médiumok birtoklása és befolyásolása körül, ugyanakkor nagyjából kialakultak a különböző politikai oldalakhoz és közösségekhez tartozó nyomtatott, elektronikus és internetes médiahálózatok. Köztudomásúan és gyakran bevallottan is a jobboldali kormány támogatói köréhez tartozik például a *Magyar Idők,* a *Magyar Nemzet* és a *Magyar Hírlap* című politikai napilap, a *Heti Válasz* és a *Demokrata* című hetilap, a *Hír Tv* és az *Echo Tv* nevű kábelen fogható televíziócsatornák valamint a 2007 óta működő *Lánchíd Rádió*, továbbá mindezek online változatai. Számos további internetes és web kettes oldal tartozik közelebbről vagy távolabbról a mérsékelt jobboldalhoz; néhány fontosabb fórum a *Mandiner*, a *Konzervatórium*, a *Jobbklikk* és a *Pestisracok.hu*.. Mivel 2010 óta jobboldali a kormány, ezért a *Magyar Televízió* és a *Magyar Rádió* is kormánypártiként működik.

Baloldalinak számítanak például a következők: a *Népszabadság* és a *Népszava* című napilapok, a *HVG,* a *Magyar Narancs,* a *168 Óra* és az *Élet és Irodalom* című hetilapok, az *ATV* nevű televíziócsatorna és a *Klubrádió* nevű rádiócsatorna, valamint az online változataik. A rengeteg baloldali internetes portál és blog közül említésre méltók a következők: *444.hu, Kettős Mérce* és az *Átlátszó.hu*.

A szélsőjobboldali Jobbik Magyarországért Mozgalom körül is létrejött egy médiahálózat, melynek fontos jellegzetessége az, hogy egy-két hetilapon kívül, mint például a *Barikád* vagy az ingyenes terjesztésű *Hazai Pálya*, kizárólag online siteokból áll. Ezek fontosabbika az *Alfahír.hu*, az *N1TV.hu* és a *kuruc.info*.

Legalább ezt a három politikai közösséget érdemes elkülöníteni a politikai kommunikációs folyamatok feltérképezésekor, ám fontos új fejlemény, hogy ezek a médiacsoportok, ahogyan a szimpatizánsi táborok is, és a politikai baloldalon maga a párt szcéna, a jobboldalon pedig 2014 óta a politikai elit, belülről tagolt, illetve az, hogy a választásokkor létrejövő koalíciók a politika hétköznapjaiban sokkal töredezettebbek. Ez a fragmentáció az egyik fő jellegzetessége a magyar politikai kommunikációs világnak, mégpedig két szinten nyilvánulva meg: a mediális térben és a politikai térben.

Fragmentáció, polarizáció, integráció

A demokratikus berendezkedésű országokban az elmúlt két-három évtized folyamán mindenütt végbement a politikai kommunikáció feltöredezése. A kereskedelmi televíziózás elterjedése, majd az internet népszerűvé válása, a közösségi média megjelenése, végül a mobiltelefon révén a kommunikáció teljes eszközkészletének az összeolvadása radikálisan megváltoztatta a politikai kommunikáció mediális vi-

szonyait. Az állampolgár a felettébb színes, esetenként diffúznak mondható kommunikációs arzenálból és tartalomból immár szabadon válogathatja össze a maga kommunikációs környezetét, és abban a korábbiaknál jóval aktívabban tevékenykedik. Ebbe a környezetbe azt a hírt és kommunikációs erőfeszítést engedi be, amelyiket akarja; megteheti tehát, hogy csak egy adott pártnak vagy politikai oldalnak a híradásaira figyel oda, szemben azzal az időszakkal, amikor mindenkinek gyakorlatilag ugyanaz a televízió-híradó állt a rendelkezésére a tájékozódáshoz.[25] Ráadásul az állampolgár a maga politikai figyelmét nemcsak az intézményes kommunikátorok információi felé fordíthatja, hanem mind több magányos és amatőr bloggert, feltöltőt és megosztót követhet az interneten és a közösségi médiában. De ez még csak a befogadás szubjektívebbé és aktívabbá válása, ami természetesen önmagában is új kihívások elé állítja a pártokat épp úgy, mint a nagy lapokat, rádiókat és televíziókat valamint az online hírportálokat. Még ennél is fontosabb az, hogy az állampolgárok mások hírkészítésére is egyre nagyobb hatással vannak. Lájkolják, megosztják, továbbküldik, kommentálják a hozzájuk érkezett híreket, betelefonálnak a rádió- és televízió-műsorokba, de már azzal is befolyásolják egy-egy médium és párt hírszolgáltatását, tehát politikakonstrukcióját, hogy mire kattintanak az oldalakon, hiszen minden kommunikátor a figyelem megragadására törekszik.

Nem magától értetődő ennélfogva, hogy beszélhetünk-e még egységes nyilvánosságról vagy le kell mondanunk arról a gondolatról és reményről, hogy az összes politikai szembenállás és elfogultság ellenére volnának a politika megtapasztalásának közös terei és mintái a magyar politikai közösség számára. A média pártossága, a közszolgálatiság gyenge érvényesülése és az objektív újságírás visszaszorulása jól egybevág a politikai elit és az állampolgárok körében egyre erősebbnek mért polarizációs tendenciával,[26] mely szerint a szekértáborok saját médiabuborékokat teremtenek és tartanak fenn. A korábbi elfogulatlanság ethosz helyett az újságírók bevallják, hogy nem kívánnak a világ minden történésére reflektálni,[27] nem törek-

[25] Szabó Gabriella – Kiss Balázs: Trendek a politikai kommunikációban. Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest, MTA TK PTI – ÚMK 2012) 100–127.; Merkovity Norbert: *Bevezetés a hagyományos és politikai kommunikáció elméletébe* (Szeged: Pólyay Elemér Alapítvány 2012).

[26] Angelusz Róbert – Tardos Róbert: „Régi és új törésvonalak, polarizáció, divergenciaspirál" in Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2011) 347–382.; Kmetty Zoltán – Koltai Júlia: „A kommunikáció intenzitásának és heterogenitásának hatása a politikai részvételre" in Kmetty Zoltán – Koltai Júlia (szerk.): *Változó képletek, változatos perspektívák: tanulmánykötet Tardos Róbert 65. születésnapjára* (Budapest: Háttér 2012) 158–209.; Körösényi András: „A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltatásra Magyar politika, 1990–2010" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest, MTA TK PTI – ÚMK 2012) 284–309.

[27] „Az objektivitás vége" *Heti Válasz* 2010. október 29.

szenek a politika széles spektrumának bemutatására,[28] nem tudják értelmezni a kiegyensúlyozottság és objektivitás kritériumait a mindennapi működésben,[29] elutasítják a semlegességet, ehelyett értékrendi alapon közelítenek a társadalmi-közéleti problémákhoz,[30] feleslegesnek, sőt károsnak tartják a politikáról való tiszteletteljes, távolságtartó, kimért beszédet.[31] És ez a váltás például a betelefonálós rádióműsorok tanúbizonysága szerint kedvező fogadtatásra lel az állampolgárok körében: a rádióhallgató és az újságolvasó nem szívesen hallja a másik oldal politikusainak a hangját, látja az ellenoldal vezetőinek a képét a sajátjának tekintett rádióban és újságban, televízióban, ezek helyett a saját véleményét szeretné olvasni és visszahallani.

A médiumok egyre jelentősebb köre ezért nyíltan vállalja politikai véleményét, ami azonban nem feltétlenül egy-egy párt kritikátlan kiszolgálását jelenti, sokkal inkább egy-egy ügy vagy egy-egy gondolatkör támogatását, illetve ellenzését. Ezt a jelenséget nevezzük *posztobjektivizmus*nak.[32] A média ily módon számos esetben kiélezi a konfrontációt és nem az ellentétek kibékítésén munkálkodik: maga is vitát gerjeszthet, de a széttartó tendenciák a leggyakrabban az ügyek tálalásában mutathatók ki.

A vélemények és megközelítések tehát polarizáltak – inkább, mint korábban. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az ügyek, melyekről a politikusok és a médiumok megnyilatkoznak, közösek legyenek, s azt sem, hogy az egyes oldalak tudomásul vegyék egymást, és ezen keresztül elfogadják a többi, velük egyet nem értő szereplőt, mint amelyek ugyanannak a média- és politikai térnek, tehát ugyanannak a politikai közösségnek a részei.

Szabó Gabriella és Bene Márton harmadik korszakra vonatkozó ilyen irányú vizsgálata[33] nem talált bizonyítékot erős politikai polarizációra. A médiumok[34] egy-

[28] Le az objektivitással! *Médiablog–Blogzóna–Médiapiac.com*. 2006.04.06. www.mediapiac.com 2006.04.07.

[29] Bajomi-Lázár Péter – Kotroczó Róbert – Süksd Miklós (szerk.): *Kiegyensúlyozottság és kampány a médiában* (Budapest: L'Harmattan 2007).

[30] „Az újságírói semlegesség mítoszát nem tartjuk fenn, hanem beismerjük és örömmel vállaljuk elfogultságunkat" (mindennapok.hu); „A magyar médiában nagyon sokan próbálják magukat objektív újságírónak láttatni, több-kevesebb sikerrel. Szerintünk tisztességesebb, ha mi eleve megmondjuk, hogy nem vagyunk függetlenek. […] Sok újságíró van, aki nem tag egyetlen pártban sem, mégis teljesen elkötelezett valamelyik mellett – ez hazug függetlenség" (Reakció.hu); Népszava, a szociáldemokrata napilap.

[31] „A magyar »polgári underground« II." *Magyar Narancs* 2011. március 3.; gonzó újságírás.

[32] Szabó–Kiss (2012) 114–116.

[33] Szabó Gabriella – Bene Márton: „Hivatkozlak, tehát vagy(ok)! Kommunikációs kapcsolatok a magyar médianyilvánosságban" in Szabó Gabriella (szerk.): Politika az intézményeken túl: kapcsolatok, interakciók, élmények (Budapest: MTA TK PTI / *Studies in Political Science* 2015) 35–68. http://politologia.tk.mta.hu/studies-in-political-science.

[34] Az elemzéshez szükséges volt a médiumok politikai orientációjának meghatározása. Jobboldalinak tekintették a Hír TV-t, a Magyar Nemzetet, a Magyar Nemzet Online-t, a Magyar Hírlapot, a magyarhirlap.hu-t, Lánchíd Rádiót, a Mandinert, a Jobbegyenes blogot, a Mos Maiorum blogot és a Kardblogot. A közszolgálati csatornákat szintén a jobboldali körhöz sorolták. Baloldali-liberálisként elemezték az

másra történő hivatkozásai alapján kialakított hálózat integrált struktúrát mutatott: tömbösödést sem a politikai színezet, sem a technológiai háttér (online-offline) nem hozott létre. A jobboldali médiumok esetében szorosabb volt ugyan a kapcsolat, különösképpen a *Magyar Nemzet*, a *Hír TV* és a közszolgálati csatornák között, de ezek sem voltak kizárólagosak, vagyis ők is hajlandók interakcióba bonyolódni az e körön kívüli újságokkal, portálokkal, televíziós és rádiós csatornákkal is. Bár a közvetlenül megszólaltatott szereplőkre koncentráló megszólalási hálózatban sem találni erős megosztottságot, itt némiképpen erősebb az összefüggés a világnézet és az interakciós mintázatok között. A legtöbb, amit elmondhatunk, hogy a jobboldali és baloldali-liberális médiumok valamelyest különböznek az ott hallható és olvasható politikusok, szakértők, kommentátorok személyét illetően, vagyis a közönség bizonyos megszólalók véleményével gyakrabban találkozik akkor, ha jobboldali médiát követ, mint akkor, ha baloldali-liberálist figyelne, és megfordítva. Az eredmények így mindössze a magyar médianyilvánosság igen gyenge tömbösödését jelezhetik.

A kapcsolatháló elemzés tanulsága szerint a politikai élet egyéb szintjein megmutatkozó blokkosodás ellenére a tömegkommunikáció igenis teremt valamiféle összeköttetést a különböző politikai oldalak között. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a média pártatlan, semleges szemlélője vagy konszenzusteremtő ágense, esetleg az állampolgárokat kiegyensúlyozottan tájékoztató csatorna lenne. A pártos, elfogult illetve az objektív politikatálalásról lemondó 21. századi magyar média az interakciók kialakításával és fenntartásával jelöli ki a közügyekben fontos és elfogadott szereplők körét.

A kutatás szerint a magyar médianyilvánosságban az online és az offline világ összeér, az internet nem másodlagos, hanem a fősodor része, amely ugyanakkor nem szorította ki a papíralapú és az elektronikus médiumokat. Rámutatott továbbá arra is, hogy a radikális jobboldali médiumok a magyar médianyilvánosság perifériáján helyezkednek el. Noha a radikális jobboldali, populista beszédmód és érvrendszer a közbeszéd integráns része,[35] a média munkásainak többsége ambivalens a Jobbikkal kapcsolatban (vö. Barta 2008, Bernáth 2014). A magyar média a radikális jobboldal intézményeivel és szereplőivel kapcsolatban eddig az elszigete-

ATV-t, az atv.hu-t, a Világgazdaságot, a Népszabadságot, a nol.hu-t, a Népszavát, a nepszava.hu-t, az Index.hu-t, a 444.hu-t, a cink.hu-t, a hvg.hu-t, a Hir24.hu-t, a figyelő.hu-t, a Ténytár blogot, az Átlátszó blogot, az örülünk Vincent blogot és a Kettős Mérce blogot. Szélsőjobboldali kezdőpontok pedig az alábbiak voltak: kuruc.info, alfahír.hu.

[35] Vö. Karácsony Gergely – Róna Dániel: „A Jobbik titka. A szélsőjobb magyarországi megerősödésének lehetséges okairól" *Politikatudományi Szemle* 2010/1. 31–63.; Heller (2010).; Vidra Zsuzsanna – John Fox: „The Radicalization of Media Discourse The Rise of the Extreme Right in Hungary and the Roma Question" *CPS Working Papers* (Budapest: CEU Center for Policy Studies 2012); Boda Zsolt et al.: „Politikától vezérelve – A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában" *Politikatudományi Szemle* 2014/3. 69–96.

lés és a karanténba zárás pártján állt. A Jobbik pedig, úgy tűnik, profitált ebből a paradox helyzetből: a szívének kedves témák és narratívák (például a bűnözés etnicizálása) megjelentek a média fősodrában, ám a párt vezetői többnyire nemkívánatos személyek a magyar tömegkommunikációban.

Az állampolgárok aktivizálódása

A 2006-tal elkezdődött korszak politikai kommunikációjának dinamikáját a hálózatosodás mellett a direkt interakciós formák elszaporodása adta, és ez nem kis mértékben járult hozzá ahhoz, hogy a második korszak tendenciái nem bizonyultak tartósnak, a kétpártrendszert új szerkezet váltotta fel 2010-re új pártokkal az Európai Parlamentben és a magyar Országgyűlésben. Láttuk, hogy a marketinggondolkodás nyomán a második korszakban direkt, de akkor még egyirányú kommunikációs folyamatok indultak előbb a pártoktól az állampolgárok irányában, majd – főként az internet és később a közösségi média lehetőségeit kihasználva – az ellenkező irányba is, hogy végül az intézmények egyirányú kommunikációját jelentős részben kiegészítse a sokirányú kommunikáció a politikai élet nagyon sokféle szereplője között. Mindez a harmadik korszakban ért be igazán, már csak azért is, mert ekkorra nőtt meg kellőképpen az internetpenetráció Magyarországon, és ekkortól vált fontossá, főként a fiatalok, de lassan az idősebb generációk körében is, a közösségi média, a web kettő a maga interaktív jellegével.

Az állampolgári aktivitás azonban nemcsak online zajlik, hanem – jóllehet sokszor az elektronikus kommunikációs eszközök igénybevételével – a köztereken is. A 2002-es spontán állampolgári megmozdulások (engedély nélküli plakátozás, hídfoglalás, suttogópropaganda stb.) jobboldali intézményes becsatornázása még sikerrel járt például a polgári körök formájában, de a minták fennmaradtak, és az őszödi beszéd 2006-os nyilvánosságra kerülésének sokkját követően még erőteljesebben jelentkeztek a politikai kommunikációban. A kommunikációs technikák, a politikai helyzet és nem utolsósorban a politikai elit lehetővé tette, illetve ösztönözte a tömeg kilépését a politika színpadára, de ennek az alakulását és későbbi következményeit az intézményes szféra nem mindig tudta becsatornázni, megszelídíteni. Tömegtüntetések, erőszakos zavargások és vértelen demonstrációk, web kettes szerveződések, spontán épületfoglalások és laza, tiszavirág-életű szerveződések a bevett eszközeivé váltak az állampolgári mozgolódásoknak, amiképpen azok a kulturális rendezvények is, amelyek közelebbről vagy távolabbról valamilyen politikai párt vagy irányzat holdudvarába tartoznak, esetleg ebben merülnek ki. Ehhez hasonló kommunikációs cselekvések nemcsak az intézményes ellenzéket támogatják, hanem 2012 eleje óta a Békemenet formájában a kormányoldalt is.

Ezeken túl számos olyan demonstráció és politikai kommunikációs cselekvés megy végbe rendszeresen, mely nem köthető pártokhoz, nincsen sem kormányellenes, sem kormánytámogató jellege, hanem abban az értelemben politikai, hogy egy-egy ügyre *(issue)* vagy a szélesebb társadalmi együttélés kereteire, például a kisebbségekkel kapcsolatos tolerancia fontosságára akarja felhívni a figyelmet. Ilyenek a melegek nyári felvonulásai, a 2004 és 2013 között sorra került biciklis rendezvények *(Critical Mass),* de ide sorolhatjuk az „Élet menete" felvonulásokat, a Geréb Ágnes mellett 2010 óta zajló tüntetéseket, az Új Színház új vezetése ellen 2011-ben vagy a Nemzeti Színházat évekig igazgató Alföldi Róbert támogatására 2013-ban szervezett megmozdulásokat.

Az is jól látható, hogy a baloldali intézményes politikai háló 2010-es szétszakadása után az állampolgárok egyes csoportjai hogyan próbálják a pártok kihagyásával, sőt bizonyos esetekben kitiltásával újraszőni az Orbán Viktor kormányával egyet nem értők közötti szálakat. Ennek első példái közé tartozik a 2010-es médiatörvények ellen tiltakozó Milla csoport (Egymillióan a magyar sajtószabadságért)[36] vagy a 2011-es felsőoktatási törvény ellen szerveződő Hallgatói Hálózat.[37] Tartóssága miatt is érdekes az Eleven Emlékmű Mozgalom, mely 2014. március 23-a óta folyamatosan jelen van a Szabadság téren.[38] A legtöbb embert megmozgató ilyen állampolgári akció mind ez idáig a Százezren az internetadó ellen csoport[39] nevéhez fűződik, mely 2014. október 26-án és 28-án hatalmas tömeget vitt az utcára.

A társadalmi folyamatok új médiumok általi és egyéb okokból bekövetkezett olajozottabbá és reflektálhatóbbá válása megkönnyíti és vonzóbbá teszi az állampolgárok számára a társadalmi ügyek politikaivá változtatását. Ennek folytán az ügyek átpolitizálása immár nem az erre bejegyzett szervezetek kizárólagos joga és lehetősége, hanem spontán szerveződések előtt is nyitva állnak errefelé vezető utak. Következésképpen várható a szervezetek mellett a szervezet nélküli, „szervezet-len" szerveződések[40] fontosságának megnövekedése.

Az online és offline politikai kommunikáció két- és többirányúvá válása nemcsak individuális részvételt és aktivitást jelent; a politizáló egyén számára lehetővé teszi a közösséghez tartozás megélését, és a maga közösséghez tartozásának a kinyilvánítását. Az előbbi az identitáspolitika, az utóbbi a perfomatív politika kérdésköre.

Utaltunk már arra, hogy a vezető politikusok egyik új keletű feladatává és hatásos eszközévé a politikai identitások felajánlása, ápolása lett. A politikusi és az adott táborhoz tartozó médiamegnyilvánulások nem kis része arra irányul, hogy folya-

[36] https://www.facebook.com/sajtoszabadsagert.

[37] „Az Egyetem a miénk! – A Hallgatói Hálózat kiáltványa", *Hallgatói Hálózat* 2011.11.14. 12:29, hallgatoihalozat.blog.hu 2011.11.14.

[38] https://www.facebook.com/ElevenEmlekmu.

[39] https://www.facebook.com/Ne.legyen.Internetado.

[40] Bruce Bimber et al.: *Collective action in organizations: interaction and engagement in an era of technological change* (Cambridge – New York: Cambridge University Press 2012).

matosan konstruálja és újrakonstruálja a szimpatizánsok jobboldali, baloldali, szélsőjobboldali, illetve általában véve: magyar nemzeti identitását. Olyan hívószavakkal és témák mentén történik ez, mint a Nemzet és Nemzetegyesítés, Szuverenitás, Nemzeti Függetlenség, Szabadságharc, Kereszténység, Heteroszexuális Család és hasonlók a jobboldalon, Európa, Modern, Világpolgár, Szabadság, Kisebbségvédelem, Jogállam, Egyház és Állam Különválasztása és továbbiak a baloldalon, vagy Elitellenesség, Nagy-Magyarország, Nemzeti Jogvédelem, Cigánybűnözés, Amerika-ellenesség stb. a szélsőjobboldalon. A motívum- és témakészlet néha módosul, például az urbánus-népies szembeállítás már ebben a formában nem használatos, de a kontúrjai hosszú időre kialakultak, és könnyen felismerhetővé tesznek bármely megszólalást. A felsorolásból is látszik, hogy a politikai táborok nem a gazdasági és szociális kategóriákat alkalmazzák az identifikáció során, hanem tisztán politikaiakat.

Ahogyan a médiahasználat, úgy az identitás sem pusztán passzívan elsajátítandó dolog, már csak azért sem, mert politikai, tehát végső soron cselekvéses jellegű. Jól érzékelhetően sok állampolgár igényli azt, hogy az identitását, az általa választott politikai közösséghez tartozását ne csak a választások alkalmával, hanem annál változatosabb módokon is felmutathassa, performálhassa. Főként Daniel Dayan, Elihu Katz és Jeffrey C. Alexander[41] munkáira támaszkodva, a magyar szakirodalomban először Csigó Péter vetette fel a politikai kommunikáció performatív értelmezésének lehetőségét.[42] A kommunikáció akkor hatásos, ha képes az eredendően szórt figyelmű befogadó érdeklődését felkelteni, rávenni őt arra, hogy ne csak elfogadja, hanem tovább is gördítse a kommunikátor által felajánlott diskurzust, hogy tehát élénken és alkotóan vegyen részt a kommunikációs folyamatban.

Megint azt látjuk a magyar politikai kommunikációt tanulmányozva, hogy az intézményes kommunikátorok ilyen erőfeszítései kedvező fogadtatásra találnak sokaknál. Úgy tűnik, hogy a kötött pályás kapcsolattartáson alapuló modell nem elégíti ki a résztvevők érzelmi elköteleződésre irányuló igényeit és szükségleteit. Mind a politikus, mind a közönsége mélységesen érdekelt ebben a viszonyban: az állampolgár számára a saját, amúgy esetleg bizonytalan (politikai) identitása a leginkább akkor élhető és szilárdítható meg, ha azt kinyilváníthatja, ha egyfajta politikai *coming-out*ot hajt és hajthat végre, a politikus pedig szívesen ad teret ezeknek a politikai identitásnyilvánításoknak, identitásperformanszoknak.

Az ilyen interakciók egyik fő fajtája a politikai nagygyűlés, hiszen ott az állampolgár a többiekkel és a vezérrel való fizikai együttlét által megéli a politikai együ-

[41] Daniel Dayan – Elihu Katz: *Media events: the live broadcasting of history* (Cambridge: Harvard University Press 1995). A performativitás gondolatának a gyökerei természetesen ennél jóval régebbre, egészen Erving Goffmanig nyúlnak vissza. A nemiség performativitása pedig Judith Butler munkásságának kulcsgondolata.

[42] Csigó Péter: „Közéleti diskurzusok és identitások a népszerű média terében. Miért nincs hatásuk a kereskedelmi híradóknak?" *Médiakutató* 2005/4.

vé tartozást. Az adott eseményen való jelenlét, a történésekbe bevonódás élménye hosszú távú érzelmi viszonyulást tesz lehetővé. Ha ez az élmény kellemes, akkor alighanem a politikusok és szimpatizánsaik között újrakötődik a szövetség. Ám, ha a kellemes élmények elmaradnak, esetleg kellemetlenné válnak, akkor annak negatív következményei lehetnek a szövetségre nézve.

A nagygyűlés tehát nem csupán a politikusok eszköze a médiába kerülésre vagy erőfitogtatásra, hanem fontos igényeket elégít ki az állampolgárok körében is, ami abból is látszik, hogy az állampolgárok részt vesznek rajtuk, holott a televízióban is megnézhetnék őket, és maguk is kezdeményeznek ilyeneket. A nagygyűléseken, mint rendszeres rituálékon való részvétel létrehozza, megjeleníti, megerősíti, vagy sikertelenség esetén gyengíti az összetartozást a többi résztvevővel, az ugyanaz ellen vagy ugyanaz mellett kiálló többiekkel, pártokkal, vezérekkel, politikusokkal.

Ahogyan jeleztük, a magyar politikai élet 2006 után kifejezetten bővelkedett a néha békés, fesztiváljellegű, néha erőszakos utcai megmozdulásokban. Az elmúlt években minden politikai erő megtanulhatta, hogy a rendezvényeknek megvannak a maguk törvényszerűségei, s a tömeg viselkedése nem mindig áll a szervezők ellenőrzése alatt. A baloldal számára az elmúlt évek különösen fájó leckét adtak ebből, kezdve az Együtt-PM 2013. szeptember 29-i rendezvényével, melyen Orbán Viktor hungarocell szobrának ledöntése, megrugdosása, széttépése után a párt vezetése a saját híveitől volt kénytelen elhatárolódni,[43] egészen Mesterházy Attila 2013. október 23-i kifütyüléséig.[44] Az utóbbi eset különösen tanulságos, ugyanis a rendezvény sikertelensége, az egység helyett a szétesettség megmutatkozása nem kis szerepet játszott abban, hogy az addig szűk baloldali választási koalíció néhány hónappal később kibővült: a pártok vezetői nem is tagadták, hogy a közös lista a baloldal népszerűségének stagnálása, illetve az október 23-i nagygyűlésen történtek hatására született meg.[45]Az állampolgárok aktivizálódásának legutóbbi fejleményei rámutatnak, hogy a politika nem csupán az elitek kiváltsága, de ami még ennél is fontosabb: a politika nemcsak a közügyek intézésének terepe, hanem az egyéni, illetve közösségi élményszerzés forrása is. A jó élmények biztosítása jelentős részben esztétikai kérdés, így értékelődnek fel a látványos, színpadias elemek,[46] s úgy általában a politikai kommunikáció vizuális aspektusai.

[43] „Orbán-szobor ledöntése: kiakadtak több ellenzéki pártnál is" *Hvg.hu* 2013.09.30. www.hvg.hu 2013.09.30.

[44] „Te vagy az útban! Takarodj! – így szidták Mesterházyt, a DK-sok skandáltak" *Index.hu* 2013.10.23. www.index.hu 2013.10.23. Lásd még Kiss Balázs – Szabó Gabriella – Antal Anna: „Politikai nagygyűlések mint interakciós rituálék. 2013. október 23. a Hősök terén, a Deák téren és a Műegyetem előtt" *Politikatudományi Szemle* 2014/2. 7–31.

[45] „Megegyeztek a kibővített választási szövetségről" *Galamus* 2014.01.15. www.galamus.hu 2014.01.15.

[46] Vö. Mikecz Dániel: „Látványos tiltakozási elemek és funkciói" in Szabó Gabriella (szerk.): *Politika az intézményeken túl: kapcsolatok, interakciók, élmények* (Budapest: MTA TK PTI / Studies in Political Science 2015) 88–110. http://politologia.tk.mta.hu/studies-in-political-science.

Összefoglalás

Fontos állapotmutatója a politikai kommunikációs helyzetnek, hogy bár 2006-ig a média és a politikusi erőfeszítések egymást erősítve haladtak a kétpártrendszer-kétblokkrendszer tartóssá válása felé, a pártszerkezet utóbb másképpen alakult. Az internet, a közösségi média valamint általában a politikai kommunikációs viszonyok nem állták útját annak, hogy a 2006-os politikai és a 2008-as gazdasági válság nyomán kialakult politikai vákuum hatására új pártok és az új pártokhoz kötődő témák jelenjenek meg előbb a saját nyilvánosságukban, később a mainstream nyilvánosságban, majd végül 2010-ben az Országgyűlésben. Természetesen nem egyedül a politikai kommunikációs viszonyok jóvoltából, de alighanem azoknak is köszönhetően állt elő az a helyzet a 2014-es országgyűlési választások nyomán, hogy minden eddiginél több, összesen kilenc párt juttatott be képviselőt a magyar parlamentbe. A médiatájkép és a politikai kommunikációs kultúra tehát Magyarországon is lehetővé teszi azt, hogy a politikai vállalkozók és az állampolgárok eljussanak egymáshoz és interakcióra léphessenek egymással.

15. FEJEZET

Szűcs Zoltán Gábor

A MAGYAR POLITIKAI GONDOLKODÁS NEMZETKÖZI HORIZONTJA

Jelen fejezet tárgya az, hogy miként gondolkodtak a magyar politika szereplői a hazai politikai folyamatok nemzetközi összefüggéseiről: arról, hogy a nemzetközi viszonyok miként nyitnak meg számukra új lehetőségeket vagy éppen ellenkezőleg, hogyan korlátozzák mozgásterüket. Olyan kérdés volt ez, amely nem csupán külpolitikai szakértőket foglalkoztatott, hanem kimondva-kimondatlanul mindenki mást is. Sőt nem is csak akkor került elő, amikor külpolitikáról beszéltek, hanem – mint néhány példa kapcsán látni is fogjuk majd – érintett szinte minden problémát a szimbolikus ügyektől a legkülönfélébb szakpolitikai kérdéseken át a pártpolitikai küzdelmekig.

A kérdésnek két okból is nagy jelentősége van. Egyrészt, a népszerű vád ellenére, hogy a magyar politika bezárkózó és provinciális,[1] a kortárs magyar politikai gondolkodásnak mindig is fontos összetevője volt és maradt a nemzetközi helyzetről alkotott kép. Ennek tanulmányozása nélkül tehát aligha érthetjük meg a rendszerváltás utáni magyar politikát. Másrészt, a nemzetközi politika „kemény" tényei általában sajátos fénytörésben, Magyarország nemzetközi helyéről alkotott elképzelések szűrőjén keresztül válhattak a politikáról való nyilvános gondolkodás tárgyává. Ha tehát érteni akarjuk, hogy miért úgy reagáltak a magyar politika szereplői bizonyos nemzetközi folyamatokra, vagy miért változott meg a megítélése bizonyos kérdéseknek az idők folyamán, akkor nem szabad eltekintenünk a politikai gondolkodás kínálta értelmezési keretektől, amelyek segítettek a szereplőknek értelmezni és a saját céljaikhoz mérni a külső kihívásokat.

Azt a folyamatot kívánjuk bemutatni, ahogy a rendszerváltás óta eltelt időben megváltoztak a nemzetközi politikáról és azon belül Magyarország szerepéről al-

[1] Lásd például: Váradi Balázs: „Testvéri tankok" *Magyar Narancs* 2014/51. www.magyarnarancs.hu/egotripp 2015.04.02.; Boros László: „Provinciális despotizmus" *Galamus* 2011.03.16. www.galamus.hu 2015.04.02.; Tamás Gáspár Miklós: „Amerika és mi" *HVG.hu* 2015.01.06. www.hvg.hu/velemeny 2015.04.02.; Béndek Péter: „Mégis, mit gondoltok?" *1000 A Mi Hazánk* 2013.08.22. www.hafr.blog.hu 2015.04.02.; Lengyel László: „Tömegpropaganda és buborékpolitika" *Mozgó világ* 2006.01.05. www.mozgovilag.hu 2015.04.02.; Szent-Iványi István: „Túl provinciális a magyar politikai élet" *Világgazdaság Online* 2004.12.10. www.vg.hu/gazdasag 2015.04.02.

kotott elképzelések. Ennek két meghatározó eleme volt: egyrészt végbement az intézményi keretek átalakulása, hiszen Magyarország a keleti blokk tagjából független országgá, majd egy integrációs folyamat részesévé, végül a NATO és az EU tagjává vált; másrészt, ezzel párhuzamosan, megváltoztak azok a diszkurzív keretek is, amelyek révén a nemzetközi politikai viszonyok értelmezhetőek voltak.

A folyamatot, amely ebben az időszakban a magyar politikai gondolkodás nemzetközi dimenzióinak megváltozása tekintetében lezajlott, röviden úgy lehet jellemezni, hogy míg az 1990-es évek elején többféle lehetséges értelmezési keret állt rendelkezésre azzal kapcsolatban, hogy miként képzelendő el az a nemzetközi politikai tér, amelyben Magyarországnak mint szereplőnek működnie kell, mégis viszonylag gyorsan kialakult egy integrációs diskurzus, amely a 2000-es évek elejéig lényegében kihívó nélkül uralja a nemzetközi viszonyokról való gondolkodást, s amellyel szemben fokozatosan és döntően a jobboldalhoz kötődve jön létre egy nemzeti szuverenitást hangsúlyozó diskurzus. Ez utóbbi mindeddig nem váltotta le egészen a korábbi diskurzus hegemóniáját, ám egyértelműen annak ellenében jött létre, miközben természetesen nem csupán az integrációs diskurzushoz való viszonyában értelmezhető a jelenség, hanem az intézményi kontextus változásaira való reflexióként is: egy minden korábbinál erősebb európai integrációra (és annak válságaira), bizonyos nemzetközi intézmények leértékelődésére, mások megerősödésére és a szituáció megváltozására adott válasznak is tekinthető.

A továbbiakban ezért arra teszünk kísérletet, hogy ezt a folyamatot felvázoljuk. Előbb az intézményi keretekben bekövetkező változásokról lesz szó (olyan kérdések is előkerülhetnek, amelyek más fejezetek témáit érintik, mégis említésre szorulnak itt is). Majd a diszkurzív keretek változásai kerülnek terítékre. Végül pedig egy tematikus metszetet mutatunk be, egyrészt annak érdekében, hogy konkrét példákon is nyomon lehessen követni az intézményi és diszkurzív változások kölcsönviszonyait, másrészt, hogy az általános képet árnyalni tudjuk majd.

1. Intézményi keretek változása

Az intézményi kontextus kétféle értelme

Az intézményi keretek kétféleképpen is érthetőek, amennyiben a magyar politikai gondolkodás nemzetközi dimenzióiról gondolkodunk. Egyrészt gondolhatunk azokra a fórumokra, amelyekben a nemzetközi politikáról és azon belül Magyarország helyéről gondolkodni volt szokás, valamint arra az intézményi elrendezésre, amelyen belül az egyes szereplők megszólalásai elhelyezhetők. Másrészről pedig gondolhatunk arra, hogy Magyarország milyen nemzetközi intézményi környezetbe ágyazottan létezik. Míg az első értelemben arra vagyunk kíváncsiak, hogy a

nemzetközi politikáról való gondolkodás hol és milyen formában zajlik, a második esetében pedig az a kérdés, hogy az ilyen gondolkodásnak mi a tulajdonképpeni tárgya.

Nem mindegy ugyanis, hogy egy ellenzéki értelmiségi egy szamizdat folyóiratban cikkezik a nemzetközi helyzetről a nyolcvanas években, egy nemzetközi jogász egy szakfolyóiratban ír egy nemzetközi konfliktusról a kilencvenes években vagy egy kormányfő nyilatkozatban fejti ki 2014-ben, hogy az ország „műveleti terület" lett. Mindhárom megnyilatkozás egyformán érintheti a nemzetközi politikát és mindháromnak meglehet a maga politikai üzenete is, ugyanakkor hatásuk szempontjából nem csak a megszólalók státusát és a megszólalás helyét kell figyelembe venni, de azt is, hogy miként változik meg az a nemzetközi viszonyrendszer, amelynek tárgyát jelentik ezek a kijelentések. Mindkét tényezőnek megvan a maga jelentősége, de az összhatásuk legalább ilyen fontos.

A politikai gondolkodás színterei és szereplői

Az első értelemben véve az intézményi keretek problémáját, négy fontos változás érdemel figyelmet az 1980-as évek végétől napjainkig. Ezek ugyanis meghatározzák, hogy kik milyen mértékben formálhatták a magyar politikai gondolkodást:

A SZERIŐZ SAJTÓ SZEREPÉNEK LEÉRTÉKELŐDÉSE. Míg a nyolcvanas évek végén és a kilencvenes években a nyomtatott sajtóban és a nagy nézettségű, monopol helyzetben lévő állami televíziók hírműsoraiban a nemzetközi politikának kiemelt szerepe volt, külön, erre a témára szakosodott műsorokkal és rovatokkal (pl. Panoráma), elemző igényű írásokkal, addig a kereskedelmi televíziózás megjelenése, az országos politikai napilapok példányszámának folyamatos apadása és az internetes sajtó megerősödése egyfelől csökkentette a nemzetközi politikai hírek relatív súlyát, másfelől előtérbe helyezte az infotainment jellegű hírszolgáltatást. Míg a román forradalom vagy az 1991-es iraki háború heteken keresztül lényegében minden más ügyet háttérbe szoríthatott a magyar politikai nyilvánosságban, 2014-ben előfordulhatott, hogy nagy nézettségű kereskedelmi csatornák alig-alig közöltek nemzetközi politikai jellegű híreket a híradóikban. Végbement egyúttal egy pluralizálódás is: az internet nélkül sokkal kisebb teret nyerhetett volna például a szélsőjobboldali nyilvánosság, amelyen belül a mainstreamtől radikálisan eltérő elképzelések jelentek meg Magyarország helyéről a nemzetközi politikában.[2]

[2] Szabó Gabriella – Kiss Balázs: „Trendek a politikai kommunikációban. Magyarország az ezredfordulón" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI – Új Mandátum Kiadó 2012) 110–127. Különösen a posztobjektivizmusról írtak érdekeseket.

AZ ÉRTELMISÉGI TÍPUSÚ POLITIZÁLÁS HÁTTÉRBE SZORULÁSA. Míg a rendszerváltás előtti magyar politikai gondolkodásra nagy hatást tehettek olyan értelmiségiek gondolatai a nemzetközi politikáról, mint Szűcs Jenő, Illyés Gyula, Bibó István, a rendszerváltás után az időben előrehaladva egyre kisebb szerepet játszottak a nemzetközi politikáról alkotott elképzelések formálásában az értelmiségiek.[3]

A KLASSZIKUS KÜLPOLITIKA FOKOZATOS – RELATÍV – LEÉRTÉKELŐDÉSE A NEMZETKÖZI POLITIKAI BEÁGYAZOTTSÁG SZEMPONTJÁBÓL. Miközben a rendszerváltást közvetlenül megelőző időben, majd az azt követő néhány évben a külügyminisztérium intézményei és a magyar külpolitika feletti kontrollt meghatározó politikai szereplők meghatározó szerepet játszottak a Varsói Szerződés felbontásában, Magyarország nyugati orientációjának erősödésében, s olyan események kötődtek hozzájuk, mint az EBESZ megalakulása, a Visegrádi Együttműködés megszervezése – az európai integráció erősödésével párhuzamosan egy sokkal összetettebb, többszintű kapcsolatrendszer alakult ki a magyar és az EU, valamint más nemzetközi intézmények között.[4]

A SZAKÉRTŐK SZEREPÉNEK ÁTALAKULÁSA. Az egyik legfontosabb változás, hogy nemzetközi politikai egyetemi képzések jöttek létre, a nemzetközi viszonyokkal, az európai integrációval kapcsolatos tankönyvek íródtak, folyóiratok és monográfiák jelentek meg. Végbement tehát egy intenzív professzionalizálódási folyamat. (Mindez nem jelenti, hogy ne léteztek volna korábban pl. diplomataképzések, de a magyar felsőoktatás expanziója a kilencvenes évektől, majd a bolognai folyamat elkerülhetetlenül radikális átrendeződéshez vezetett.)

NYELVTANULÁS ÉS MIGRÁCIÓ. Habár Magyarországon az idegennyelv-tudás nemzetközi összevetésben alacsonynak mondható Európán belül, s a közelmúltig, a térség más államaival (pl. Lengyelország, Románia) összevetve, a nyugati irányú migráció is kisebb volt, az utóbbi években felgyorsult és jelentős társadalmi problémává vált a külföldi munkavállalás és tartós, többéves külföldi letelepedés. Ez a nemzetközi viszonyokkal való érintettség szempontjából új nézőpontokat, új szereplőket, új témákat hozott be.[5]

[3] Lásd *A magyar politikai rendszer* könyv XIV. A politikai vezetők és az elit című fejezete in Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2007) 302.

[4] Kiss J. László: „A »külpolitika vége?«, avagy a kül- és biztonságpolitika új modellje*" Külügyi Szemle* 2002/1. 5–38.

[5] Ezzel együtt nemzetközi összehasonlításban igen alacsony a magyarok idegennyelv-tudása, lásd *„Special Eurobarometer report 'Europeans and their Languages' 2012."* Conducted by TNS Opinion & Social at the request of Directorate-General Education and Culture, Directorate-General for Translation and Directorate-General for Interpretation. www.ec.europa.eu/public_opinion 2015.04.02. A kivándorlás viszont jelentősen nő és ez a politikai napirendnek is részévé vált, különösen 2010 után.

E változások nem feltétlenül egy irányba mutatnak és a hatásuk sem egyformán mérhető le, de a többségük a klasszikus, szűk értelemben vett külpolitikai gondolkodás iránti figyelem fokozatos visszaszorulását, ugyanakkor az erről szóló nyilvánosság pluralizálódását és érdeklődésének változatosabbá válását hozta magával.

Az intézményi keretek mint a politikai gondolkodás tárgya

A szó második értelmében vett intézményi kontextus szempontjából a következő tényezők emelkednek ki, mint amelyek különösen fontos szerepet kaptak a magyar politikai gondolkodás szempontjából:

1. A bipoláris világrend összeomlása a nyolcvanas évek végén, az amerikai hegemónia kialakulása a kilencvenes években, majd válsága 2001 után.[6]
2. A keleti blokk összeomlása, a kelet-európai és kelet-közép-európai föderatív államok felbomlása, a jugoszláv polgárháború és annak hatása Magyarország helyzetére, a jugoszláv válság nemzetközi rendezési kísérletei.[7]
3. A határon túli magyarsággal való intézményes kapcsolattartás lehetővé válása. A szomszéd országokhoz való viszony jelentette kihívások, különösen az 1990-es évek első felében, majd a státustörvény körüli viták idején, aztán a kettős állampolgárság kérdése kapcsán 2004, majd 2010 után.[8]
4. A közép-európai térséghez és a szomszédos országokhoz való viszony.[9]
5. A globalizáció folyamata, annak előnyei és hátrányai, a globalizációkritikus mozgalmak és megítélésük.[10]
6. Az EU létrejötte és reformjai, a monetáris unió kialakulása, az EU újabb bővítési körei 1996-tól 2014-ig. Magyarország csatlakozási folyamata, majd részvétele az EU intézményeiben.[11]

[6] Rostoványi Zsolt: „Civilizációk a civilizáció ellen? A hidegháború utáni nemzetközi rendszer antinómiái" *Külügyi Szemle* 2001/1. 39–72.; Romsics Gergely: „A nemzetközi rendszer Irak után: régi hegemón, új hegemonikus rend" *Külügyi Szemle* 2007/2. 7–28.; Magyarics Tamás: „Az unipoláris rend menedzselése. Az Egyesült Államok hegemóniája a hidegháború után" *Külügyi Szemle* 2011/3. 16–37.

[7] Szilágyi Imre: „A magyar külpolitika és a délszláv térség 1990 után" *Külügyi Szemle* 2004/1. 4–27.; Jeszenszky Géza: „Jugoszlávia felbomlása és a magyar külpolitika" *Külügyi Szemle* 2011/4. 42–79.

[8] Bitskey Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században: Tanulmánykötet* (Budapest: Köztársasági Elnöki Hivatal 2010).

[9] Terényi János: „Közép-Európa a magyar külpolitika optikájában" *Külügyi Szemle* 2010/1. 3–17.; Hamberger Judit: „Közép-Európa politikai dimenziójának megvalósítási kísérlete: a visegrádi együttműködés (V4)" *Külügyi Szemle* 2010/2. 35–51. Valamint a *Külügyi Szemle* 2012/4. tematikus számának írásai.

[10] Ágh Attila: „A globalizáció politikai aspektusai" in Ágh Attila et al.: *Globalizáció és nemzeti érdek* (Budapest: MTA 1997) 87–99.; Artner Annamária: *„Globalizáció alulnézetben: elnyomott csoportok – lázadó mozgalmak"* (Budapest: Napvilág 2006).

[11] Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Képzelt Európa* (Budapest: Balassi 2013). Lásd még e könyv 16. fejezetét.

7. Az ENSZ fokozatos háttérbe szorulása és az amerikai unilateralizmus megerősödése.[12]
8. A nemzetközi gazdasági szervezetek (IMF, Világbank, OECD) szerepe a magyar politikában és a hozzájuk való magyar viszonyulás kérdése.

A tényezők összességében egy olyan folyamatot eredményeztek, amelyben előbb a magyar politika egyértelműen elköteleződött a nyugati (NATO-, EU-) integráció mellett az ezredfordulóra, majd fokozatosan olyan módon változott meg a nemzetközi kontextus, amelyben az integrációs politika alapjait érték kihívások (ha nem is radikálisak, de mindenképpen létezők): ilyen volt például a világgazdasági válság, az amerikai unilateralizmus válsága, de a BRIC-országok megerősödése is. A nemzetközi intézményi kontextus változása tehát előbb a politikai cselekvés „lehetőségstruktúráinak" szűküléséhez, majd bővüléséhez vezetett: a kilencvenes években nehéz volt komolyan vehető alternatívát elgondolni az amerikai hegemónia, a neoliberális kapitalizmus és a nyugati típusú demokrácia hármasságával szemben, később viszont a különutak keresése már korántsem tűnt akkora képtelenségnek.

Érdekes egybevetni a nemzetközi intézményi kontextus változását a nemzetközi politikáról való hazai politikai gondolkodás intézményi elrendezésének változásával: figyelemre méltó egybeesést jelent, hogy mindkét téren előbb szűkülést, majd belső pluralizálódást figyelhetünk meg. Így alakultak át tehát a nemzetközi politikáról való gondolkodás intézményi keretei. Ezek voltak azok a problémák, amelyek a magyar politikai gondolkodást foglalkoztathatták és ilyen feltételek között lehetett róluk gondolkodni 1990 után.

2. Diszkurzív keretek változása

Két változás a diszkurzív keretek területén

Amennyiben figyelmünket az intézményi kontextusról a diszkurzív keretek felé fordítjuk, vagyis nem azt kérdezzük *kik, hol és miről*, hanem, hogy *hogyan* beszéltek a nemzetközi politikáról a rendszerváltás utáni időben, akkor két nagy változást detektálhatunk.

Az első változás lényege, hogy az 1990-es éves legelején egészen más fogalmak és érvek álltak azok rendelkezésére, akik arról akartak beszélni, hogy miként illeszkedik be Magyarország a nemzetközi politika összefüggéseibe az 1990-es évek nagyobbik részében, s mind a mai napig. Számos, 1989–1990-ben még értelmesnek és vállalhatónak tűnő kijelentés elvesztette az időszerűségét, komolyan vehetőségét az ezredfordulóra, más, korábban vitathatónak tűnő kijelentések evidenciává vál-

[12] Peterecz Zoltán: „Az unilateralizmus az amerikai külpolitikában" *Külügyi Szemle* 2008/1. 95–115.

tak, bizonyos dolgok pedig nem csupán elgondolhatókká, de megvalósíthatóvá is lettek. Semlegességről beszélni például 1990 után szinte teljesen érdektelen lett, ugyanakkor a NATO-csatlakozás igénye gyorsan konszenzuálissá vált, sőt még az új évezred előtt be is következett.

Hogy ez így történt, abban nemcsak a politikai cselekvés fentebb felidézett „lehetőségstruktúráinak" megváltozása játszott szerepet, de a politikai gondolkodás diszkurzív kereteinek átalakulása is. Kialakult és létrejött egy viszonylag homogén és a politikai szereplők zöme által képviselt integrációs diskurzus, amely dominálta a nemzetközi politikáról való hazai gondolkodást és amelynek keretei között bizonyos kijelentések magától értetődően igaznak, mások megvitathatóknak, ismét mások pedig egyszerűen irrelevánsaknak vagy értelmetleneknek bizonyultak. Egyes elemek pedig úgy maradtak meg, hogy szerepük teljesen átértékelődött: ennek talán legjobb példája az, hogy míg a nyolcvanas években viszonylag népszerű volt az értelmiségen belül a közép-európai eszme, vagyis valamiféle kulturális-történeti kapcsolat hangsúlyozása a magyarok, a lengyelek és csehek (szlovákok) között, a négy „visegrádi" ország megkülönböztetése a térség többi országától később gazdaságpolitikai érvelések részévé vált (hogy a térséget leválasszák a túlságosan instabilnak tűnő posztszovjet régióról), illetve az EU-csatlakozás menetrendjének meghatározására tett kísérletekben is szerepet játszott.

A második változás pedig a 2000-es évektől fokozatosan bontakozott ki: ekkor jelent meg, majd vált fokozatosan a 2010 utáni időre a magyar és nemzetközi politika egyik legfontosabb értelmezési keretévé egy szuverenitásdiskurzus. Míg Orbán Viktor első miniszterelnöksége idején az a kijelentése, hogy az „EU-n kívül is van élet"[13], inkább elszórt, kivételes példának tűnt és legfeljebb csak kritikák tárgyaként jelent meg és nem kapcsolódott hozzá a kijelentést megvédeni, igazolni, tágabb kontextusba helyezni kívánó diskurzus, 2004-től az EU-tagság elutasítása a szélsőjobboldal tartós identitáselemévé vált. 2010 után annyiban változott meg a helyzet, hogy – részben bizonyos belpolitikai lépések nemzetközi kritikáira válaszul, részben a magyar kormány gazdaságpolitikai mozgásterének érzékelt korlátaira való reakcióként – egyre gyakrabban kapott szerepet a „Brüsszeltől" való függetlenség és legújabban még Norvégia és az USA beavatkozásaira adott válasz is, nemcsak a kormányzati kommunikációban, de a jobboldali sajtóban is. Emellett megjelent egy olyan nem szélsőjobboldali politikai erő is a parlamentben, amely szintén időről időre felvetette a nemzeti szuverenitás problémáját: az LMP.[14] A szuverenitás kérdése tehát előbb csak kivételszerűen, sporadikusan, majd előbb a szélsőjobboldalon, később a politikai mainstreamben is szerephez jutott. Ha azt nem is mond-

[13] „Orbán: van élet az EU-n kívül is" *ujszo.com*. 2002.02.01. www.ujszo.com 2015.04.02.

[14] Mikecz Dániel: „Új pártok, változó mozgalmak. A radikális jobboldali és az alternatív mozgalmak pártosodása" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Van irány?:trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI – ÚMK 2012) 65–82.

hatjuk, hogy a legutolsó időkig az integrációs diskurzus veszélybe került volna, egészen nyilvánvaló, hogy dominanciája legalábbis kérdésessé vált a 2010-es évekre.

Mindez szintén párhuzamot mutat a politikai „lehetőségstruktúrák" változásaival. A szélsőjobb saját nyilvánosságának, saját fórumainak kiépülése és a Jobbik bekerülése az Országgyűlésbe, tartós megerősödése, második-harmadik politikai erővé válása nyilvánvalóan fontos szerepet játszott abban, hogy a szuverenitásdiskurzus megerősödött.[15] Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a szuverenitásdiskurzus begyűrűzése a nemzetközi politikáról való gondolkodásba a jelenlegi kormánypártok és a hozzájuk közel álló nyilvánosságon belül egy viszonylag kései fejlemény, s a politikai gondolkodás diszkurzív kereteinek olyan átalakulása előzte meg, amelyek belpolitikai összefüggésekben előbb nyertek létjogosultságot. A Fidesz „újkonzervatív nyelvi forradalma" az 1990-es évek végén sokáig inkább csak belpolitikai kérdések megtárgyalásában mutatott radikális különbséget a baloldal gondolkodásától, miközben a szuverenitásdiskurzus szótára tulajdonképpen erős affinitást mutat azzal.[16] Ebből a szempontból szimbolikusnak tekinthetjük, hogy az újkonzervatív nyelv intézményesítésének egyik formája a „szavazófülkék forradalmának" narratívája volt 2010 után, míg a szuverenitásdiskurzusban ennek megfelelője a Brüsszellel vívott „szabadságharc" volt. (Hogy az összehasonlítás nem megalapozatlan és kívülről való ráolvasás, azt a kormányzati kommunikáció maga is szereti megerősíteni, például, amikor Orbán Viktor olyat mond egyik beszédében, hogy „48-ban azt mondtuk, le kell rombolni a feudalizmus falait, és nekünk lett igazunk. 56-ban azt mondtuk, hogy meg kell roppantani, le kell törni a kommunizmus abroncsait, és nekünk lett igazunk. Ma is gyanakodva méregetnek bennünket. Pontosan így néztek ránk 48-49-ben, mikor Európa csendes, újra csendes lett, de aztán a feudális világ egész Európában elporladt, és erős nemzetek sarjadtak a helyén. Így néztek ránk 56-ban, de a kommunista zsarnokság, melybe mi döftük az első vasat, végül összeroskadt, és Európa egyesülhetett. Az európai bürokraták ma is gyanakodva néznek ránk, mert azt mondjuk: új utak kellenek."[17] Vagyis, párhuzamot von 48-49, 56 és a Brüsszellel való konfliktusok között.)

[15] Bíró Nagy András – Róna Dániel: „Tudatos radikalizmus. A Jobbik útja a Parlamentbe, 2003–2010" in Lánczi András (szerk.): *Nemzet és radikalizmus*. (Budapest: Századvég 2011) 242–283. Lásd Mikecz Dániel: „Új pártok, változó mozgalmak. A radikális jobboldali és az alternatív mozgalmak pártosodása" in Boda–Körösényi (szerk.) 65–82.

[16] Szűcs Zoltán Gábor: „Újkonzervatív forradalom: A nyelvi újítás mint diszkurzív stratégia az 1998-as kormányprogram vitájában" in Szabó Márton: *Fideszvalóság: Diszkurzív politikatudományi értelmezések*. (Budapest: L'Harmattan 2006) 99–127.; Szűcs Zoltán Gábor: „A magyar politikai diskurzus változásai 2000 óta." in Boda–Körösényi (szerk.) 128–151.

[17] Orbán Viktor: „Nem leszünk gyarmat!" Ünnepi beszéd. *Orbán Viktor honlapja*. 2012.03.15. www.miniszterelnok.hu/beszed 2015.04.02.

A három diszkurzív keret

A fent említett két változás három, egymástól markánsan elkülönülő szakaszra osztotta a politikai gondolkodást, amelyeket eltérő diszkurzív keretek jellemeztek: az átmenet heterogén diskurzusa, a kilencvenenes években hegemónná váló integrációs diskurzus és a 2000-es évektől felemelkedő szuverenitásdiskurzus. Mi jellemzi ezeket?

AZ ÁTMENET DISKURZUSA. Az átmenet diskurzusát nagymértékben meghatározta a *bipoláris világrend*be való beágyazottság eszméje. Még a magyar belpolitika is mindig a világpolitikai eseményekhez való viszonyban értelmezhető. Akár a kerekasztal-tárgyalások ellenzékijeinek megfontolásait, akár a korabeli híradókat nézzük, azokban mindig kiemelt szerepet kap a szovjet–amerikai viszony helyzete, a szovjeteknek a keleti blokk fölötti dominanciája. Mindez egyáltalán nem meglepő, a korabeli helyzet ismeretében. Ám éppen ennek tudatában érdekes, hogy az átmenet diskurzusában nem csak az a kérdés tematizálódik, hogy mi Magyarország viszonya a két szuperhatalom által meghatározott blokkokhoz, s figyelhető meg a *nyugathoz közeledés* igénye részben a Kádár-rendszer ideológiájának belső kritikájaként (egyszerű megfordításaként), részben technokrata szempontok alapján, részben pedig újfajta ideológiai elkötelezettségként, hanem egyfajta belső pluralitás is megfigyelhető.[18] Hogy ilyesfajta pluralitás létezik, az részben annak köszönhető, hogy a Kádár-rendszerrel való radikális szakítás igénye radikalitása folytán kevesek számára nyíltan felvállalható álláspont az 1980-as évek végén. Részben azonban onnan származik az átmenet diskurzusának belső változatossága, hogy ekkor még a *harmadikutas elképzelések* – amelyeknek a magyar politikai kultúrában jelentős hagyományuk van – fontos igazodási pontokat jelentenek a magyar politikai gondolkodás számára, különösen a reformkommunisták és a nép-nemzeti ellenzék számára. Svédország, Ausztria, Finnország egyfelől, a közép-európai gondolat másfelől ennek a fontos hivatkozási pontjai, s tekintélyérvként gyakran felmerülnek a harmincas évek népi írói, Bibó, Németh László, Szűcs Jenő munkái és gondolatai.[19]

AZ INTEGRÁCIÓS DISKURZUS. Az átmenet diskurzusa meglepően gyorsan adta át a helyét az integrációs diskurzusnak. Ennek legfőbb jellemzője, hogy a nyugati integráció alternatíva nélküli politikai szükségszerűségként van beállítva.[20] E szük-

[18] Csizmadia Ervin: *Diskurzus és diktatúra: a magyar értelmiség vitái Nyugat-Európáról a késő Kádár-rendszerben* (Budapest: Századvég 2001).

[19] Az eszmetörténeti összefüggésekhez lásd Trencsényi Balázs: *A nép lelke: nemzetkarakterológiai viták Kelet-Európában* (Budapest: Argumentum 2011); Bozóki András: *Politikai pluralizmus Magyarországon, 1987–2000* (Budapest: Századvég 2003).

[20] Külpolitikai téren lásd Magyarics Tamás: „Az európai integráció helye a magyar külpolitikában" *Európai Tükör* 2010/11–12. 59–68.

ségszerűség igazolására három, egymással párhuzamos, de tulajdonképpen felcserélhető érvkészlet alakult ki.

Az egyik a világrend megváltozásával egyfajta történeti szükségszerűségként jellemzi a keleti blokk összeomlása utáni helyzetet. Eszerint az USA az „egyetlen szuperhatalom", a liberális demokrácia és a piacgazdaság történelmi győzelmet arattak és ezek tudomásulvétele minden további értelmes politikai cselekvés előfeltétele. Aki ezeket figyelmen kívül hagyja, az szükségképpen marginalizálódásra vagy bukásra van ítélve, tehát korántsem a potenciális előnyök miatt, hanem a hátrányok elkerülése érdekében szükséges elfogadni a megváltoztathatatlant. Ez az érvelés tulajdonképpen jól illeszkedik a Kádár-rendszer képviselőinek korábbi megközelítésébe, annak egyenes folytatásaként is értelmezhető.

De ugyanakkor nem ez volt az egyetlen lehetséges út az integráció szükségszerűségének igazolására. Lehetett például amellett érvelni, hogy az integráció normatív okokból szükséges: a nyugati integráció értékválasztást jelent és a nyugathoz tartozás bizonyos értékek (piacgazdaság, demokrácia, emberi jogok stb.) képviseletét jelenti. Ez a normatív megközelítés különösen jellemző volt az egykori kádárkori ellenzék képviselőire, s fontos szerepet játszott például annak a képnek a kialakulásában, hogy a nemzetközi gazdasági szervezetekkel való együttműködés, az EU- és a NATO-csatlakozás, Magyarország intézményeinek összehangolása az EU-val szükségesek. Továbbá, hogy létezik egyfajta „nemzetközi közösség" vagy „nemzetközi közvélemény", amelynek az egyes országokban végbemenő politikai folyamatok megítélése nem csak joga, de kötelessége is. A délszláv háborúban az amerikai beavatkozás támogatása, különösen a koszovói háború esetében, valamint később az afganisztáni és iraki háborúk támogatására felhozott érvek között ez a fajta normatív megközelítés kulcsszerepet játszott.

Végül létezett olyan, a kettő közé helyezhető érvkészlet is, amely nem normatív alapon, de mégiscsak az integráció pozitív hatásai miatt támogatta azt. Amikor például valaki arra hivatkozott, hogy a NATO-csatlakozás vonzóbb befektetési célponttá teszi Magyarországot vagy egy IMF-megállapodás megkönnyíti a kormány dolgát abban a tekintetben, hogy tovább finanszírozza az országot, vagy hogy az EU-s források bevonása nélkül sokkal kisebb lenne a gazdasági növekedés, ez az érvelés jelent meg. De akármelyik (történeti szükségszerűség, normatív elkötelezettség vagy potenciális előnyök) érvkészlet is támogatta az integrációs diskurzust, annak lényege ugyanaz maradt: Magyarországnak minél távolabb kell kerülnie a „Kelet"-től, minél jobban integrálódnia kell nemzetközi szervezetekbe, különösen az EU-ba, s hogy a Nyugat kritikája indokolatlan és esetleg még veszélyes is.

A SZUVERENITÁS DISKURZUSA. Az integrációs diskurzussal szemben mindenféle kritikai hang meglehetősen gyengének tűnt és sokáig csak marginalizáltan, szélsőjobboldali összeesküvés-elméletek formájában (például a *Magyar Fórum* hasábjain) vagy szubkulturális jelenségként létező kritikai, radikális baloldali fórumokon (pl.

Eszmélet, *Ezredvég*) létezett. Ennek egyik viszonylag kései és sok tekintetben ezoterikusnak tekinthető változata volt a „jobboldali marxizmus", amelynek képviselőiként Czakó Gábort, Bogár Lászlót, Drábik Jánost, Pokol Bélát lehet említeni, akik elsősorban nemzetközi gazdasági és politikai összefüggésekben értelmezik a magyar politikát a 2000-es évektől.[21] Utólag visszatekintve az is látszik, hogy a jobboldal mainstreamjében fokozatosan erősödtek az integrációs diskurzus előfeltevéseit aláásó, fogalmait és retorikáját lecserélő, az integrációs diskurzussal szemben alternatívát kínáló hangok. Ezek megítélését azonban két körülmény nehezíti: egyrészt a baloldali nyilvánosságban visszatérő toposz volt a 2000-es években, hogy a Fideszszel szemben ők képviselik az igazi integrációpártiságot; másrészt pedig, hogy részben erre válaszként, a 2000-es évek második felében a Fidesz és személyesen Orbán Viktor számos markánsan megfogalmazott, jól idézhető és a mai napig visszasza is idézett kijelentést tett az integrációs diskurzus keretei között, a nyugati integráció melletti elköteleződését kifejezve. Sokáig tehát inkább egyfajta versengés látszott zajlani a két nagy politikai tábor között az integrációs diskurzus kisajátításért. S a különböző politikai szereplők kijelentéseinek hangsúlybeli eltérései belesimulni látszottak már létező, másfajta (például az újkonzervatív és a szociologizáló nyelvek közötti) diszkurzív különbségek logikájába. Így aztán csak a Jobbik színre lépése, majd parlamentbe kerülése, illetve a 2010-es választások nyomán a pártrendszerben bekövetkező radikális változások eredményeként kezdhettek egy viszonylag összefüggő diskurzust alkotni, a szuverenitás diskurzusát. Ez pedig egy alapjában véve új jelenség a magyar politikai gondolkodásban a rendszerváltás után: hiszen amíg az integrációs diskurzus központi eleme a Nyugathoz való viszonyban a Nyugat és Magyarország érdekeinek egybeesése, addig a szuverenitásdiskurzus kiindulópontja éppen a tényleges vagy legalábbis potenciálisan lehetséges konfliktus a Nyugat és a magyarság között. Azért kell védelmezni és megerősíteni a magyar szuverenitást, mert a magyar érdekek érvényesülésének ez az egyetlen garanciája.[22]

Ennek megfelelően a szuverenitásdiskurzus szisztematikus kritikáját nyújtja az integrációs diskurzusnak. Például, míg az integrációs diskurzus keretei között egy külföldi bírálat automatikusan annak a bizonyítéka, hogy valami baj van a belpolitikában, addig a szuverenitásdiskurzus keretei között inkább az a kérdés merül fel, hogy vajon milyen érdek motiválhatja a bírálatot. Az is meg szokott történni, hogy kimutatják a bíráló fél magatartásának következetlenségeit: megkérdezik, miért avatkozik be most, ha máskor nem tette. Továbbá az is visszatérő érv, hogy amit kritizálnak, az valójában a saját gyakorlatuk része. Ha például az USA kritizálja a

[21] A kifejezés Békés Mártontól származik. Békés Márton: „A konspiráció kísértete járja be..." *Kommentár* 2009/2. 63–70.

[22] A folyamat szoros összefüggésben van a magyar politikai gondolkodásban lezajlott „realista fordulattal" – ez utóbbihoz lásd Szűcs Zoltán Gábor: *A magyar politikai gondolkodás realista fordulata* Századvég 2015/57. 115-136.

Krím orosz elfoglalását, akkor Koszovóra vagy valamilyen amerikai intervencióra hivatkoznak. A rejtett motívumok keresése és a leleplezés retorikája ezért fontos elemei a szuverenitásdiskurzusnak, akár a nyíltan összeesküvés-elméleti változataiban, akár mérsékelt verzióiban, mert ezekkel hatékonyan lehet az integrációs diskurzus legtöbb érvének érvényességét – mind a normatívakat, mind a potenciális hátrányokat és előnyöket mérlegelőeket – aláásni. Akinek a szavait rejtett motívumok szerint kell értelmezni, annak bírálata nem tekinthető automatikusan érvényesnek, aki pedig ellentmondásokon rajtakapható, annak bírálatát joggal vissza lehet utasítani.

De a szuverenitásdiskurzus lényege elsősorban annak feltevése, hogy a világ rossz irányba halad, kiszámíthatatlan, nehezen kiismerhető és veszélyes. Azért van szükség a szuverenitás kérdésének tudatosítására és a nemzeti szuverenitás megvédelmezésére, mert az valójában állandó veszélyben van. Mivel nem eleve adott az integrációs diskurzus által sugallt harmónia a Nyugat és Magyarország érdekei között, ezért vagy óvatosnak kell lenni az integrációs diskurzus által sugallt helyzetértékelésekkel kapcsolatban vagy kifejezetten arra kell gyanakodni, hogy az veszélyt hordozó fenyegetés, amely tetszetős retorikaként igyekszik elfedni az igazságot.

Fontos hangsúlyozni, hogy a szuverenitásdiskurzus nem azonos a szélsőjobboldali összeesküvés-elméletekkel, még ha történetesen azok is jelentkeztek először a magyar nyilvánosságban a 2000-es években: mostanra a jobboldali mainstreamben és zöld és baloldali alakváltozatokban is megjelent, sőt, amint azt a későbbiekben látni fogjuk, a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozatával a kormányzat programatikus iratává vált. Mindez egyébként azért különösen érdekes, mert jelentősen bonyolultabbá tette a magyar politikai tér szerkezetét: egyfelől bizonyos kérdésekben egy jobboldali, egy szélsőjobboldali és egy zöld előbb tud egyetértésre jutni a szuverenitásdiskurzus keretei között, mint ezek bármelyike egy baloldalival vagy liberálissal, másfelől a jobboldali mainstreamen belül is potenciális konfliktusforrás a nyugati integráció fenntartása vagy a kelet felé fordulás létjogosultsága.

Ha azt a kérdést tesszük fel, hogy vajon a szuverenitásdiskurzus megerősödése felszámolta-e az integrációs diskurzus hegemóniáját, a válasz egyértelmű nem. Szokatlanul kemény megfogalmazások jelennek meg az Orbán-kormány idején kormányzati szereplők részéről, egyre több olyan írás jelent meg jobboldali sajtóban, amely megmagyarázni és megvédeni igyekszik a szuverenitásalapú érvelést, s meglepően pozitív kontextusban lehet Oroszországról, Kínáról, Törökországról olvasni, de ezzel ellentétben a miniszterelnök 2010 utáni beszédeiben az „erős Európa" igénye is megjelenik, és az integrációs diskurzus jelen van ugyanezeken a fórumokon továbbra is. Ami megváltozott, az az integrációs diskurzus alternatívanélkülisége. Ami korábban legfeljebb elszigetelten megjelenő, marginálisan képviselt hang lehetett, az mára lényegesen nagyobb teret kap a politikáról való gondolkodásban. Például a kormányzat gyengítésére irányuló külföldi manőverek, a brüszszeli és magyar érdekek ütközése, az USA által megfogalmazott kritikák rejtett

motívumok általi meghatározottsága, a keleti nyitás szükségessége, a globális kapitalizmus válsága és más hasonló témák kerülnek a kilencvenes évek óta megszokott fordulatok közé.

Az intézményi és diszkurzív keretek kölcsönhatásai

Első pillantásra egyértelműnek tűnik, hogy a diszkurzív keretekben végbemenő átalakulás, azaz előbb az átmenet diskurzusának gyors letűnése és egy sokkal homogénebb diskurzus kialakulása (amelyben fontos szerepet játszik a pártok külpolitikai konszenzusának hangsúlyozása is), majd a szuverenitás diskurzusának lassú felemelkedése lényegében puszta reakció az intézményi kontextus kínálta „lehetőségstruktúrák" változásaira.

Ez a magyarázat azonban, bár alapvetően helyesnek tűnik, némiképp mégis leegyszerűsítő, mert figyelmen kívül hagy bizonyos körülményeket, amelyek a politika sajátos logikájából következnek. Egyrészt azt, hogy az intézményi keretek megváltozása lehetővé tette ugyan, de szükségszerűvé nem egy erősen konfliktuselvű szuverenitásdiskurzus kialakulását. Hogy ez így történjen, ahhoz arra is szükség volt, hogy a politikai szereplők meglássák benne a lehetőséget, ahogy ez egyfelől 2010 után a Fidesz esetében, másfelől a Jobbik és az LMP esetében történt. Másrészt, hogy a szuverenitásdiskurzus mennyire expliciten kapcsolódik a korábbi integrációs diskurzushoz: gyakrabban szólnak az ilyen megnyilatkozások arról, hogy miért nem igaz, amit mások mondanak, mint arról, hogy mi a helyzet valójában. Vagyis, a szuverenitás diskurzusa részben tudatosan használt politikai eszköz volt arra, hogy a politikai szereplők kijelöljék a saját pozíciójukat a politikai térben. Harmadrészt, az intézményi keretek megváltozása akár egy sokkal tagoltabb diskurzus kialakulását is lehetővé tehette volna, ám erre nem került sor, ahogy azt az LMP példája is mutatja: globalizációkritikája többnyire nem önálló hangként értelmeződik, hanem a régi baloldaltól való elhatárolódásként. Negyedszer, a szuverenitásdiskurzus számos ponton kapcsolódik a magyar politikai gondolkodásban az ezredforduló környékén beállt változásokhoz, mint a Fidesz újkonzervatív fordulata vagy a politikai realizmus felerősödése. Mindezekből levonhatjuk azt a tanulságot, hogy egy ilyen léptékű átrendeződést a politikai gondolkodásban nem érdemes kizárólag a külső környezet, az intézményi kontextus változásaival magyarázni, hanem figyelembe kell venni a szereplők kreatív – s gyakran a diszkurzív keretek alakításában megmutatkozó – hozzájárulását a folyamathoz, ami nélkül nem érthetnénk meg azt, ami egy ilyen átalakulásban sajátosan politikai. Másként fogalmazva: a szuverenitásdiskurzus felemelkedésében visszatekintve ugyan nincs semmi meglepő, de félrevezető lenne azt hinnünk, hogy ez nem egyes politikai szereplők aktív választásainak volt az eredménye, hanem valamiféle külső szükségszerűségnek.

3. Tematikus metszet

A szocialista rendszer lebontása

A továbbiakban egy példán, tematikus metszetben fogom bemutatni az intézményi és diszkurzív keretekben bekövetkező változásokat. A példa a szocialista rendszer lebontása, amelynek öt ismert narratíváját összevetve mutathatóak meg a történet értelmezésének eltérő változatai eltérő politikatörténeti szituációkban.

A szocialista rendszer lebontásának története egyszerre fontos politikatudományi kérdés, amelynek könyvtárnyi szakirodalma van s egyúttal izgalmas politikai kérdés is, amely az elmúlt negyedszázadban számos különböző változatban jelent meg. Ha összevetjük a különböző változatokat, akkor kényelmesen tanulmányozhatjuk a magyar politika nemzetközi beágyazottságának problémájáról alkotott különböző elképzeléseket és azok változásait.

Az átmenet diskurzusa: *Társadalmi Szerződés (1987)*

Ha például megnézzük azt a képet, amelyet az 1987-es *Társadalmi Szerződés,*[23] a demokratikus ellenzéknek ez az emblematikus szövege mutat a politikai átmenetről, akkor azt találjuk, hogy abban központi szerepet játszik a kelettől való hol implicit (például, amikor elutasítják a román vagy a dél-koreai megoldásokat), hol explicit elhatárolódás és a Nyugat értékeivel való azonosulás (pl. amikor azt írják, hogy „a konszolidáció óta végbement fejlődés is számít: polgárjogot nyert a tömegfogyasztás, elfogadottabbá váltak a piaci magatartások, létrejött néhány nyugati orientációjú társadalomtudományi közösség, felbomlott a hivatalos ideológia, s megnőtt a szaktudás presztízse, csökkent a távolság a káderek új nemzedéke és a szakmai elitek között. Javultak a külső feltételek is: a magyar állam nyitottabb Nyugat felé, mint 30 éve volt, a szovjet beavatkozás lehetősége csökkent, a Szovjetunió vezetőinek tűrőképessége növekedett." Ugyanakkor nem csak azt jelzik, hogy az „ország mai helyzetében" csak korlátozott reformokra van lehetőség, de máig érvényesnek mondják ki 56 azon követelését, hogy „nemzeti önrendelkezést, semlegességet a külpolitikában". Ezért mondhatjuk, hogy habár természetesen egy nagyon speciális politikai szituáció terméke volt és nem is képviselte az ellenzék többségének hangját, a *Társadalmi Szerződés* az átmenet diskurzusának meglehetősen tipikus terméke, amelyben a harmadikutasságnak többszörösen is megvan a maga helye: úgy is mint politikai realitás, úgy is mint ideál.

A történetnek természetesen nagyon fontos része, hogy ezt a Kádár-rendszer hivatásos ellenzéke, egy kis értelmiségi csoport tagjai írták, akik stratégiai céllal

[23] Kis János – Kőszeg Ferenc – Solt Ottilia: „Társadalmi Szerződés" *Beszélő* 1987/2. 1–60.

fogalmazták meg a gondolataikat. Nem azt a programot képviselve, amelyet hosszú távon elérendőnek, hanem, amelyet az adott helyzetben az eseményeket pozitív irányba befolyásolni képesnek gondoltak. Mindez azért fontos, mert a harmadikutasság alatt itt nem mindig ideológiai elkötelezettséget kell érteni, hanem egy sajátos helyzetértékelés alapjául szolgáló diszkurzív keret egyik elemének használatát. A korban sorra születő reformprogramok mind hasonló diszkurzív logikát követtek, ezért is olyan sok bennük a bizonyos értelemben harmadikutas mozzanat ahhoz képest, amit szerzőik a későbbiekben képviseltek vagy akár amit gondoltak magukban.[24]

Az integrációs diskurzus: *Cölöpök (1998)*

Horn Gyula memoárja[25] egy nagyon népszerű változatát képviselte annak a reformkommunista narratívának, amely szerint Magyarország történetét a 20. században a nemzetközi környezet határozta meg és hogy a Kádár-rendszer jelentősége a magyar politika mozgásterének fokozatos bővítése volt mind a belpolitikában, mind a külpolitikában.

Eszerint a gulyáskommunizmus, frizsiderszocializmus nem üres jelszavak voltak és nem is a társadalom puszta pacifikálásának eszközei, hanem az ortodox szovjet úttól való fokozatos letérés, amihez a hetvenes évek második felére legkésőbb a magyar külpolitika is felzárkózott. Horn könyvében történetek sokasága mutatja be, hogy a magyar diplomácia mennyivel rugalmasabb volt, mennyivel jobban megértette magát az eurokommunista vezetőkkel és a nyugati világ vezetőivel, mint a keletnémet, román vagy csehszlovák vezetők.

E történetekből az bontakozik ki, hogy Magyarország fontos közvetítő szerepet játszott a nyolcvanas években a hidegháború végén azáltal, hogy jó kapcsolatokat tartott fenn a nyugat-európai kormányokkal. A keletnémetek kiengedése és a vasfüggöny lebontása ennek a folyamatnak a végpontja, s olyan teljesítmény, amellyel a magyar külpolitika méltán érdemelte ki az egyesült Németország háláját.

A mozgástér bővítésének egy meghatározó mozzanata az is, hogy Magyarország fokozatosan integrálódott a nemzetközi gazdasági szervezetekhez. Az 1982-es IMF-csatlakozás egyszerre stabilizálta Magyarország pénzügyi helyzetét, jelen-

[24] Lásd például Antal László: „Gondolatok gazdasági mechanizmusunk reformjáról" in *Medvetánc: Magyar gazdaság és szociológia a 80-as években*. (Budapest: Minerva 1988) 111–149.; Bihari Mihály: *Reform és demokrácia. Válság és kibontakozás* (Budapest: Isis Szövetkezet Eötvös Kiadója 1990); Ferge Zsuzsa – Péteri János – Szalai Júlia: *Fordulat és reform. Három tanulmány* (Budapest: k. n. 1987); Schlett István: *Kísérlet a politikai reform kiindulópontjának megtalálására* (Budapest: k. n. 1987).

[25] Horn Gyula: *Cölöpök*. (Budapest: Kossuth: 1991/1998) Hogy mennyire nem egyedülálló az általa kifejtett történet, arra jó példa Oplatka András *Németh Miklós: „mert ez az ország érdeke"* (Budapest: Helikon 2014) könyve, amely bár konkrét kérdésekben vitatkozik Horn állításaival, de egészében véve ugyanazt a képet kínálja a rendszerváltásról, mint Horn Gyula.

tette a Szovjetuniótól való gazdasági függést és mutatta meg a magyar külpolitika önállóságát a narratíva szerint.

Mindezt annak fokozatos felismerése tette a reformkommunista narratíva szerint szükségessé, hogy a magyar politika számára bebizonyosodott, hogy a szocialista rendszer nem elég hatékony, létező formájában fenntarthatatlan és radikális átalakításra, végső soron lebontásra szorul a nyugati társadalmi modell felsőbbrendűsége miatt.

Mint látható, ebben a narratívában, amelynek tudományos képviselője Bihari Mihály *Magyar politika* című könyve volt,[26] a nyugati integráció elkerülhetetlenként volt ábrázolva, de ugyanakkor olyan folyamatként is, amely előnyöket és normatív azonosulási lehetőséget is kínált.

S habár a *Cölöpök* írója retrospektíven, mintegy történeti megalapozásként használta az integrációs diskurzus főbb elemeit, ezek az elemek éppúgy használhatók voltak a jelenben is. A Kádár-rendszer így felépített történetéből egyenesen levezethető volt az a retorika, amelyet a kormánypártok a NATO-csatlakozáskor, az EU-csatlakozás mellett érvelve vagy a szomszédos országokkal kötendő alapszerződések védelmében felhoztak. Igaz, nem kellett elfogadni a Kádár-rendszer reformkommunista értelmezését ahhoz, hogy valaki az integrációs diskurzusból építkezve beszélhessen a jelen problémáiról. S az is igaz, hogy a *Cölöpök*ben felépített narratíva sem a ténylegesen megtörténtek pontos leírása, hanem egy diszkurzív keret alkalmazása egy az adott helyzetben megfelelő múltkonstrukció megfogalmazására, amellyel legitimálható az MSZP tevékenysége.

Az integrációs diskurzus: *Modell és valóság (1993)*

Antall József írásaiból, beszédeiből, interjúiból[27] egy első pillantásra egészen másfajta kép bontakozik ki a rendszerváltást megelőző időszakról, a rendszerváltáshoz vezető útról és a rendszerváltás utáni helyzetről, mint a reformkommunista narratívából, de témánk szempontjából valójában korántsem olyan nagy a különbség a kettő között: mindkettő végső soron ugyanannak az integrációs diskurzusnak a létrejöttéhez járult hozzá a maga módján. Ez nem törli el persze a különbségeiket (Antall felfogásának egyedi vonásai annál is fontosabbak, mivel miniszterelnökként a kilencvenes évek elejének meghatározó politikai szereplője volt, akinek megnyilat-

[26] Bihari Mihály: *Magyar politika* (Budapest: Osiris 2004).

[27] Antall József: *Modell és valóság*. I–II. (Budapest: Athenaeum Nyomda és Kiadó Rt. 1993). Értelmezésükhöz lásd Szűcs Zoltán Gábor: *Az antalli pillanat* (Budapest: L'Harmattan 2010); valamint Erdődy Gábor: *Tradicionális történelmi identitás – modern politikai eszmerendszer: Antall József kereszténydemokrata politikai filozófiája és annak nemzeti történelmi beágyazottsága* (Budapest: ELTE Eötvös K./ MTA–ELTE Pártok, Pártrendszerek, Parlamentarizmus Kutatócsoport 2011).

kozásai élénk viták tárgyává váltak), de nem is engedi meg, hogy ne vegyük észre a lényegi hasonlóságokat.

Antall tárgyalásában Magyarországot a második világháború egyszerre szakította ki saját történeti folytonosságából és a nyugati fejlődési trendekkel való együttmozgásból. Korábban minden nyugati társadalmi, politikai, kulturális mozgásnak megvolt a maga magyar megfelelője és ennek alapján az is jól látható, hogy milyen irányba tartott volna a magyar fejlődés, ha nem szakad meg a folytonossága: egy német-osztrák típusú kétpártrendszer és a szociális piacgazdaság kiépülése felé.

Ebből adódnak Antall szerint a következtetések a jelenre és a jövőre nézve: Magyarország dolga visszatalálni a nyugati fejlődés főáramához, lehetőség szerint ott felvenni a fonalat, ahol 1947 után az megszakadt, s mind a kül-, mind a belpolitikában a lehető legerőteljesebben bekapcsolódni a nyugati világ kapcsolatrendszerébe.

Antall ebben az összefüggésben értelmezte saját külpolitikai törekvéseit is: a regionális együttműködéseket, amelyekkel a mozgásterét kívánta növelni, a szorgalmasan ápolni kívánt személyes viszonyt a brit, német, amerikai vezetőkkel, s ennek alapján rekonstruálta, általában saját személyes érdemének betudva, a Varsói Szerződés felszámolását is, amelyről mindig úgy beszélt, mint amikor az óvatosabb cseh, lengyel vezetőket megelőzve lépett fel kezdeményezőleg. E történetet egyébként sokszor tekintették túlzásnak, de ha nem a történeti hitelességet figyeljük, hanem a külpolitikai narratívában betöltött szerepét, érdekes párhuzamokat fedezhetünk fel a *Cölöpök* hasonlóan fontos fordulatok személyes érdemnek betudó részeivel: túl a személyes hiúságon, ezek a történetek azt igyekeznek velünk elhitetni, hogy létezett a magyar politikának mozgástere egyfelől és hogy létezett a magyar politikában egyértelmű elköteleződés az integráció iránt másfelől.

Szuverenitásdiskurzus: A „rózsadombi paktum"

A rendszerváltás radikálisan különböző értelmezésére nyújt példát az úgynevezett „rózsadombi paktum" szövege, amely egy, a szélsőjobboldalon népszerű összeesküvés-elmélet része.[28] Eszerint 1989. március 15-én szovjet és amerikai felügyelet mellett ellenzékiek, a pártállam képviselői és egyházi vezetők aláírtak egy 20 pontos megállapodást a rendszerváltás feltételeiről. A paktum olyan népszerű, hogy például a Jobbik helyi szervezeteinek honlapján is megtalálható,[29] de máshol is számos helyen fellelhető az interneten.[30]

[28] A mítosznak ma már van szakirodalma is. Paksa Rudolf: „A rózsadombi paktum" in Kovács Kiss Gyöngy (szerk.): *Mítoszaink nyomában* (Kolozsvár: Komp-Press – Korunk Baráti Társaság 2013) 243–263.

[29] Például „A rózsadombi paktum" hajduboszormeny-jobbik.lapunk.hu 2015.04.02.; „A rózsadombi paktum" www.nagyszenas.jobbik.hu 2015.04.02.; „Húsz éve született meg a rózsadombi paktum." www. tapolca.jobbik.hu 2011.03.19. 2015.04.02.; „Rózsadombi paktum" *www*.sokkaljobb.hu 2015.04.02.

[30] „Rózsadombi paktum" *Wikipédia* [n. a.] www.hu.wikipedia.org 2015.04.02.

A szöveg egyik érdekessége, hogy tulajdonképpen nem tartalmaz olyan elemeket, amelyek a békés rendszerváltás reformkommunista narratívájával érdemben ütköznének: a szovjetekkel való jó viszonyt, az amerikai befolyás növelését, a szomszéd országokkal szembeni békés együttélést, a volt kommunisták üldözéséről való lemondást, az antiszemitizmus akadályozását és a szélsőjobboldal elleni fellépést ígérik meg benne a felek.

Mindössze négy olyan mozzanat van, amely egyértelműen mutatja, hogy miként tér el az eseményeknek ez a rekonstrukciója akár a fentebb bemutatott reformkommunista narratívától, akár a bevett politikatörténeti értelmezésektől. Ezek: a megállapodás titkos jellege; a március 15-i dátum szimbolikus jelentőségének kiemelése; a szovjet és amerikai jelenlét mint az idegen felügyelet alá helyezés szimbóluma; és a szovjet és amerikai kapcsolatok, valamint a szomszéd országokhoz való viszony implicit szembeállítása a nemzeti érdekekkel.

Mind a négy mozzanatnak az a jelentősége, hogy már megfogalmazásukkal is a nemzeti szuverenitás megsértéseként, idegen érdekeknek való alárendelődésként értelmezik a rendszerváltást. Szemben az integrációs diskurzussal, ahol a nyugati integráció lehet történelmi szükségszerűség, értékválasztás vagy érdek, a szuverenitásdiskurzus keretei között az egész rendszerváltás problematikussá válik, s szükségszerűségről szó sem lehet, s könnyen lehet belőle a nemzeti érdekek titkos elárulása is.

Aligha véletlen a paktum népszerűsége a szélsőjobboldalon, s egy olyan párt esetében, amely például az Oroszországgal való jó viszony kialakítását fontosnak tartja: a szuverenitásdiskurzusnak ez a meglehetősen radikális változata arra való, hogy aláássa a nyugati integráció magától értetődőségébe vetett hitet.

Szuverenitásdiskurzus: a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata

Ha a rózsadombi paktum érdekességét az adja, hogy tartalmilag alig, szinte csupán a tények keretezésében tér el a történet reformkommunista változatától, érdekes látni, hogy ugyanez a diszkurzív keret, néhány fontos apróságot leszámítva, milyen jól használhatónak bizonyult 2010 után a jobboldali mainstream számára is.

A Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata, amely a Fidesz kétharmados győzelmét követően az Országgyűlés politikai nyilatkozataként született meg, s hamarosan minden középület falára kikerült, láthatóan azzal az igénnyel íródott, hogy a politikai közösség egésze számára érvényes módon fogalmazza meg egy új politika korszak alapvető céljait és értékeit.[31]

Ez a szöveg meghökkentően közel kerül szóhasználatában a rózsadombi paktumhoz: a már említett apró eltérések persze nagyon fontosak, de a hasonlóságok

[31] „NENYI" *Országgyűlés*. 2010.05.22. www.parlament.hu/irom39 2015.04.02.

jelentőségét ezek sem csökkentik. A legfontosabb ezek közül a nemzeti szuverenitás kérdésének előtérbe helyezése. A nyilatkozat rögtön az elején a „rendszerváltás zavaros évtizedeiről" beszél, amelyek végére Magyarország „visszaszerezte önrendelkezési jogát és képességét". Félreismerhetetlenek itt a szuverenitásdiskurzus korábban már azonosított jegyei: az önrendelkezési problematika, annak szembeállítása a rendszerváltással és a politikai események kiismerhetetlenségének mozzanata.

Még figyelemreméltóbb, hogy a szöveg az önrendelkezésért folytatott harc kezdeteként 56-ot jelöli meg, s a rendszerváltás jelentőségét már ezzel is relativizálja, ráadásul azt a „rendszerváltás politikai paktumaival" jellemzi, majd pedig expressis verbis azt állítja, hogy a rendszerváltás „kiszolgáltatottságba", „eladósodásba", „szegénységbe", „mély lelki, politikai, gazdasági válságba" juttatta az országot. Mint látható, e kifejezések közül több is egyértelműen a külső függőség összefüggésében értelmezi a rendszerváltást és egyúttal el is utasítja a rendszerváltás során kialakult rendszert és egy új politikai rendszer megalapítását deklarálja.

A szöveg sok tekintetben hűen követi a „rózsadombi paktumban" is látott diszkurzív logikát: a rendszerváltás paktumpolitika volt és a nemzeti szuverenitás megsértéséhez vezetett, s a megoldás a szakítás a rendszerváltás örökségével. A különbségek sem elhanyagolhatóak persze: a külső függőség ugyanis nincs konkrét ellenségképhez társítva, sem külső, sem belső ellenségek nincsenek megnevezve, mint a „rózsadombi paktum" esetében, és a szöveg így nem is az ellenük való harcot, hanem az összefogást hangsúlyozza. Ilyen értelemben a szuverenitásdiskurzusban lévő pozitív potenciált látszik képviselni: úgy kritizálja azt a nemzetközi politikai folyamatot, amelynek a része volt, hogy közben nem a konfliktust, hanem a kooperációt hangsúlyozza.

Szuverenitásdiskurzus: Az LMP Alapító Nyilatkozata

Az LMP Alapító Nyilatkozata[32] egy harmadik lehetséges változatot kínál arra, hogyan lehetséges a rendszerváltozást a szuverenitásdiskurzus elemeiből építkezve narratívává formálni politikai céllal.

Ez a szöveg több ponton is különbözik az előző két példától abban, hogy miként viszonyul a nyugati integrációnak az integrációs diskurzusból megismert értelmezéséhez. Itt is szerepel például a rendszerváltás utáni politika válsága, s azt azzal indokolja, hogy a rendszerváltás során egy mélyen igazságtalan társadalmi berendezkedés jött létre, de még ezzel együtt is elismeri annak érdemeit az előző rendszerrel összehasonlítva és nem utasítja el még impliciten sem az Európai Uniót.

[32] „Alapító nyilatkozat". *Lehet Más a Politika*. [n. a.] www.lehetmas.hu.

Ahol emellett a nemzetközi viszonyokat kritizálja, az a globalizáció folyamata (népszerű témája ez a szélsőjobboldali szuverenitásdiskurzusnak is), amely a rossz társadalmi berendezkedésnek köszönhetően súlyos helyzetbe hozta a magyar társadalmat, de emellett a bolygó egészére nézve is komoly fenyegetést jelent.

Szintén megjelenik az önző, érdekvezérelt politika témája és a létező politikai gyakorlat átláthatatlanságának kérdése is (előbbi a globalizációval is összefüggésben), amely ismerős lehet a „rózsadombi paktumból" és a NER nyilatkozatából is, de azoktól radikálisan különböző utat ajánl: a demokratikus deficit megszüntetését, amelynek eredményeként a politika visszanyerhető lenne a „közösségi önrendelkezés" számára.

Mint látható, a szuverenitásdiskurzusnak vannak bizonyos közös elemei és ez a diskurzus minden esetben nyilvánvalóan arra való, hogy a nyugati integráció alapjaira vagy bizonyos elemeire való rákérdezést megnehezítő integrációs diskurzussal szemben kínáljon alternatívát. Ugyanakkor azonban az is világos, hogy a szuverenitásdiskurzus nem teljesen homogén és potenciálisan igen tág teret nyit a nemzetközi politikához való viszonyok értelmezésére. Nem kétséges, hogy a „közösségi önrendelkezés" éppúgy szakítást jelent a nyugati integráció kritikátlan elfogadásával, mint a „nemzeti önrendelkezés", de míg az egyik az önrendelkezés részvételi demokratikus dimenzióját, a másik a nemzet képviselőinek legitimációját hangsúlyozza.

Tanulságok

A fenti példák azt mutatják, hogy az átmenet, az integráció és a szuverenitás diskurzusai korántsem egyetlen politikai álláspont kifejezésére alkalmasak, ámde bizonyos módon keretezték a magyar politika nemzetközi összefüggéseit: az átmenetben nagyobb figyelmet kapott a semlegesség, az integrációs diskurzusban a nyugati orientáció elkerülhetetlensége, a szuverenitás diskurzusában pedig a nyugati integrációhoz való kritikus viszony.

Paradox módon hatékonyságukat éppen rugalmasságuknak köszönhetik: ha például az integrációs diskurzus nem kínál egymástól különböző emberek részére közös víziót a követendő politikáról és nem képes befogadni egymástól különböző érveket, akkor sokkal kevésbé is lett volna arra alkalmas, hogy a nyugati integráció elkerülhetetlenségét igazolni lehessen vele. Ugyanígy, ha a szuverenitásdiskurzus nem lenne összeférhető szélsőjobboldali összeesküvés-elméletekkel, a jobboldal vezető erejének politikai céltételezéseivel és egy zöld politikai mozgalom globalizációkritikájával egyaránt, akkor például sokkal kevésbé lett volna nehéz 2010 után az ellenzéknek éppen e dimenzió mentén megosztottnak maradnia. Igaz, akkor sokkal kevésbé valószínű, hogy az LMP-t bárki is „zöld Jobbiknak" nevezte volna.

Fontos még hangsúlyozni, hogy a fenti példák nem azt illusztrálják, hogy 2010 után ne lett volna az integrációs diskurzus jelen például az ellenzéki pártoknak és

mozgalmaknak a magyar politika nemzetközi összefüggéseiről alkotott elképzeléseiben vagy hogy ne lehetne találni olyan kormányzati dokumentumot, miniszterelnöki beszédet stb., ami teljes mértékben beilleszthető az integrációs diskurzus logikájába. A lényeg az, hogy a szuverenitásdiskurzus kikerült a politikai gondolkodás peremvidékeiről, egyenesen a jelentős közjogi felhatalmazással rendelkező kormánypártok hivatalos dokumentumaiba és jelen van az országgyűlésbe két egymást követő ciklusban is bekerült új pártokhoz formálisan vagy informálisan kötődő szövegekben is.

Jól látszik az is, hogy az új diskurzus sokszor új témákkal kapcsolódik össze, például a globalizáció kritikus értelmezését kínálják. Olyan ügyeket vetnek fel, amelyek a kilencvenes évek legelején nem is volt számottevő relevanciájuk a politikai szereplők számára.

Összefoglalás

A tanulmány célja annak megmutatása volt, hogy a rendszerváltás utáni magyar politikai gondolkodáson belül hogyan változtak meg a nemzetközi politikai összefüggések értelmezései.

Ennek megfelelően mutatta be az első nagyobb tematikus egység az intézményi kontextust (a ki?, hol?, miről? kérdések), amellett érvelve, hogy az intézményi keretek az 1990-es években a homogenizáció, a 2000-es évektől a pluralizálódás irányában módosították a politikai gondolkodás „lehetőségstruktúráit". Új témák, új problémák jelentek meg, amelyek egyébként integrálhatóak is voltak a korábbi diskurzusba, de sokszor csak mint nem problémák (pl. globalizáció mint problémátlan folyamat).

A tanulmány második tematikus egysége a diszkurzív keretekkel foglalkozott és azt mutatta be, hogy egy viszonylag heterogén átmeneti diskurzus után hamar kialakult az integrációs diskurzus (ti. a nyugati integráció elkerülhetetlensége mint történelmi szükségszerűség, értékválasztás és érdek) hegemóniája, amelyet aztán a 2000-es évek második felétől az önrendelkezés szükségességét hangsúlyozó szuverenitásdiskurzus megjelenése lazított fel. E két változás viszonyában egyértelműnek látszik az intézményi keretek hatása a diszkurzív keretek megváltozására, de az is látszik, hogy az új diskurzus a korábbira adott explicit válaszként fogalmazódik meg.

Ezt a folyamatot a rendszerváltás nemzetközi összefüggéseinek változó értelmezéseinek elemzése illusztrálta a tanulmány utolsó részében. Itt egészen korai, a rendszerváltás lehetőségeivel foglalkozó szövegtől a rendszerváltás jelen időben vagy közvetlenül utána visszatekintve interpretálni próbáló szövegig többféle narratívával is lehetett találkozni, amelyek részben az átmenet diskurzusát, részben az integrációs diskurzus változatosságát voltak hivatottak jelezni. Végül három szöveg szolgált arra, hogy a 2000-es évek második felétől megjelenő szuverenitásdiskurzus belső összetettségét jelezze.

16. FEJEZET

Arató Krisztina – Koller Boglárka

MAGYARORSZÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

Magyarország nemzetközi közösségben betöltött helyét alapvetően meghatározta a rendszerváltás idején megkezdett közeledés az európai integrációhoz, valamint a 2004-ben bekövetkezett európai uniós csatlakozás. A változás azonban nemcsak az ország külkapcsolati rendszerét érintette: mivel az Európai Unió egy sajátos, a hagyományos nemzetközi szervezetekre jellemző kormányközi, ugyanakkor a nemzeti szuverenitás lényegi elemeit közösen gyakorló, szupranacionális jellemzőkkel is bíró intézményrendszer, a hazai politika minden területe értelmezhető európai keretben. A tagságot úgy is meghatározhatjuk, hogy a belpolitikai színtér sajátosan kitágul, egyfajta „külső belpolitikává" alakul, az Európai Unióval és tagállamaival való kapcsolatrendszer pedig a világ más térségeivel való kapcsolattartástól jellegében elkülönül, sajátos, „belső külpolitikává" lényegül".[1]

Ebben a fejezetben áttekintjük a magyar EU-csatlakozásnak a hazai politikai rendszerre gyakorolt hatásainak legfőbb jellemzőit. A témával foglalkozó írások általában elemzik a tagállamok politikai intézményeinek (parlament, kormányzat és kormányzati intézmények, valamint a bíróságok), szereplőinek (politikai pártok, valamint az állampolgárok és azok csoportjai), valamint egyes szakpolitikáinak európaizációs folyamatait. Terjedelmi okokból esetünkben a magyar politikai intézmények és szereplők európaizációjának legfőbb sajátosságait tudjuk felvázolni, a szakpolitikai elemzéstől el kell tekintenünk. Írásunkban nem térünk ki továbbá a magyar EU-csatlakozás előzményeire, folyamatára sem – elsősorban a tagság első tíz évének időszakára koncentrálunk.[2]

[1] Gazdag Ferenc (szerk.): *A magyar külpolitika 1989–2014* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet 2014) 218–229.

[2] A csatlakozás folyamatával kapcsolatban lásd pl. Heather Grabbe: *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe* (London: Palgrave Macmillan 2006); Hegedűs István (szerk.): *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban* (Budapest: DKMKA – BCE Politikatudományi Intézet, 2006); Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar–EU kapcsolatok áttekintése* (Budapest: Complex 2005); Arató Krisztina: "Sobering after a 'Grim Wedding' – a Realistic evaluation of Hungary's Accession to the European Union" in Arató Krisztina – Kaniok Petr (eds.): *Euroscepticism and European Integration* (Zagreb: CPI 2009) 97–118.

Az első részben röviden összefoglaljuk az Európai Unió tanulmányunk szempontjából jelentős sajátosságait és kifejtjük a tanulmány elméleti megközelítését. Az európai uniós szakirodalomban bevett fogalom, az európaizáció adja majd vizsgálatunk keretét.

A második részben a hazai politikai intézmények európaizációjának elemzése következik. A kormányzat esetében bemutatjuk azokat az kormányzati/államigazgatási folyamatokat, amelyek biztosítják a magyar részvételt az Európai Unió kormányzásában, valamint bemutatjuk a csatlakozást követő magyar kormányok EU-politikáját. Elemezzük a magyar parlament részvételét a hazai Európa-politika alakulásában és az EU döntéshozatalában, különös tekintettel a nemzeti parlamenteknek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta megnövekedett befolyására. Szót ejtünk a hazai bírósági rendszer és közösségi jogérvényesítés legfontosabb vonatkozásairól, így az előzetes döntéshozatalról, valamint a bírósági szervezetben bekövetkezett, EU-tagsághoz köthető változásokról.

A harmadik részben a politikai szereplők európaizálódásáról lesz szó. Az európai integrációs folyamat kezdeményezői úgy gondolták, hogy a „spillover" jelensége a politikai pártokat is eléri, és közös európai pártok alakulnak idővel. Áttekintjük a magyar pártok európaizációját, elsősorban az európai parlamenti választásokon betöltött szerepüket, programjaikat. Kitérünk továbbá a lakosság „európaizációjára" is, ezen belül is az egyének attitűdváltozására.

Az európaizáció nemzetközi irodalmáról az Exadaktylos–Radaelli szerzőpáros kimutatta, hogy csekély mértékben épít kidolgozott kutatási módszertanra, illetve adatfelvételre.[3] A mi esetünkben a politikai intézmények és szereplők vizsgálata során a dokumentumelemzés (választási és kormányprogramok), az interjúk (diplomaták, bírók, politikusok), valamint a szakirodalom feltárásának módszereit tudtuk alkalmazni. Az európai identitás vonatkozásában az Eurobarometer-adatok másodelemzését végeztük el.

1. Elméleti keretek: az EU természete és európaizáció fogalma

Az Európai Unió sajátos jelenség – ahogy Jacques Delors, az Európai Bizottság korábbi legendás elnöke nevezte: voltaképpen egy UPO (Unidentified Political Object, azonosítatlan politikai tárgy). Több mint egy nemzetközi szervezet, hiszen sajátos jogrendet alkot, a nemzetközi szervezeteknél nagyságrendekkel több forrással gazdálkodik és döntéshozatali rendszere is eltér azoktól. Ugyanakkor nem állam: nincs alkotmánya, intézményei jórészt csak nevükben hasonlatosak egy de-

[3] Theofanos Exadaktylos – Claudio Radaelli: "Research Design in European Studies: The Case of Europeanization" *Journal of Common Market Studies* vol. 47. no. 3. 2009. 507–530.

mokratikus állam intézményrendszeréhez, költségvetése és szakpolitikai felelősségi köre töredéke egy államénak. Döntéshozatali rendszerét kettősség jellemzi: keveredik benne a nemzetközi szervezetekre jellemző kormányközi döntéshozatali rend (külpolitika, belügyi együttműködés egyes területei stb.) és a szupranacionalizmus (agrárpolitika, regionális politika, szociális szabályozás stb.). A szupranacionalizmus, vagy nemzetekfelettiség az európai közösségi döntéshozatal újítása, a Jean Monnet által javasolt, ún. közösségi módszer: lényege, hogy a közösségi érdekeket képviselő Európai Bizottság előterjesztése alapján a szintén közösségi érdekeket képviselő Európai Parlament és a tagállami érdekeket megjelenítő Tanács dönt. A közösségi módszer sajátossága továbbá, hogy jellemzően szakpolitikai *(low politics)* kérdésekben kerül alkalmazásra, míg a *high politics* kérdésekben a tagállamok legmagasabb szintű politikai képviselői (állam-, illetve kormányfők) tanácskoznak, általában az Európai Tanács találkozóin.

Az Európai Unió fontos jellemzője a többszintűség. Az ún. multilevel governance (MLG) elméletek lényege, hogy az Európai Uniót egy olyan, legalább három kormányzási szinttel rendelkező komplex rendszerként értelmezik, amelyet az uniós szint, a tagállami szint, valamint a (különösen a föderális berendezkedésű tagállamok esetében) a szubnacionális döntéshozatali szintek sajátos együttélése és szinte elválaszthatatlan összefonódása jellemez.[4]

Az európai integráció kutatása az 1990-es évekig jórészt az Európai Közösségek/Európai Unió közösségi/szupranacionális szintjének elméleti értelmezésére, folyamataira, szereplőire koncentrált. Bár ez a kutatási terület továbbra is az integrációt kutatók vizsgálatainak fókuszában maradt, egyre érdekesebbé vált, hogy a tagállami politikai rendszerekre hogyan hat az európai integráció folyamata. Ennek a kutatási iránynak az elterjedt elméleti koncepciója az *Europeanisation,* amely magyarul kissé furcsa fordítással *európaizáció*ként használatos a szakirodalomban.[5]

Az európaizáció többrétegű fogalom, számos definíciója létezik. Leginkább elfogadottnak Claudio Radaelli meghatározása tűnik, aki szerint az európaizáció egy folyamat, amely magában foglalja olyan formális és informális szabályok, folyamatok, közpolitikai modellek, stílusok, továbbá közös meggyőződések és normák megalkotását, elterjedését és intézményesülését, amelyeket először az Európai Unió döntéshozatali folyamatai határoztak meg és terjesztettek el, és amelyek később átültetődtek a hazai (nemzeti és szubnacionális) politikai diskurzusba, struktúrák-

[4] Lásd pl. Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*. (Oxford: Rowman and Littlefield Publishers 2001); Attila Ágh – Tamás Kaiser – Boglárka Koller (eds.): *10 years after. Multilevel-governance and differentiated integration in the EU* (Budapest: Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund Business School 2014).

[5] A magyar nyelvű szakirodalomban az *europanizáció, európanizáció* és az *európaizáció* egyaránt használatosak az angol *Europeanisation* fogalom fordításaként. A tanulmányunkban mi az európaizáció fogalmat használjuk.

ba és intézményekbe.[6] Az európaizáció fogalmán belül szokásos legalább két típus megkülönböztetése. Az ún. *top-down* európaizáció arra utal, hogy bizonyos intézményi és szakpolitikai normák a közösségi szinttől terjednek lefelé, a tagállami politikai rendszerek felé. Ez az elem különösen fontos az EU-csatlakozás folyamatában: a felvételét kérő tagállam azon dolgozik, hogy átültesse az ún. *acquis communautaire*, a közösségi jogrend elemeit, alkalmazkodik. A *bottom-up* európaizáció fogalma pedig azt jelenti, hogy egyes tagállami politikai rendszerek, események, folyamatok, politikusok is befolyásolhatják, és befolyásolják is a közösségi döntéseket, és nem csak a „szokásos", tanácsi döntéshozatalon keresztül. A bottom-up európaizáció tehát nemcsak azt jelenti, hogy egy tagállam valamely jogszabálytervezetet kiemelten támogat, hanem azt is, hogy sajátosságaival, belpolitikai eseményeivel és törekvéseivel jogi-politikai lépések megtételére készteti az EU intézményrendszerét.[7]

A kelet-közép-európai országok csatlakozási folyamataiban különösen erősen jelen volt a *top-down* európaizáció.[8] A fejezet kérdése elméleti értelmezésben az, hogy a csatlakozás óta eltelt tíz esztendőben a top-down folyamatok mellett jellemző-e, és ha igen, mely területeken, a *bottom-up* európaizációs folyamat Magyarország esetében.

2. Politikai intézmények európaizációja

Az Európai Unió a hazai intézményekben

Az Európai Unióban a tagállamként való működés legalább két aspektusát érdemes megkülönböztetni. Az Európa-politika közpolitikai *(policy)* aspektusa számos olyan intézményi és közpolitikai rendszer *(polity)* működtetését jelenti, amelyek lehetővé teszik a tagállamként való mindennapos együttműködést a többi EU-tagállammal és az Európai Unió intézményeivel, valamint az EU szakpolitikáinak és jogrendjének hatékony tagállami működtetését szolgálják. Alkalmazkodik a tagsághoz a parlament, a kormányzat, és korlátozottan a tagállami bírósági rendszerek is. A tagállami Európa-politika másik, kifejezetten politikai *(politics)* aspektusa magában foglalja a politikai vezetést *(leadership)*, a tagállam értékrendjének, Európa-politikai stratégiájának kialakítását is.[9]

[6] Claudio Radaelli: "The Europeanization of Public Policy" in Kevin Featherstone – Claudio Radaelli (szerk.): *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press 2003) 27–56.

[7] Számos ilyen példa idézhető fel az Európai Unió történetéből – ilyen volt de Gaulle üres székek politikája, a Margaret Thatcher által generált brit költségvetési vita, de a görögök által kikényszerített Integrált Mediterrán Program létrehozása is. Lásd Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet* (Budapest: Gondolat 2009).

[8] Grabbe 28–36.

[9] Ágh Attila – Vértes András: „A magyar EU-elnökségre való felkészülés gazdasági, társadalmi és politikai feltételrendszere" in *Stratégiai kutatások 2007–2008* (Budapest: MeH – MTA 2008) 429–442.

A továbbiakban a magyar EU-tagság első 10 évére jellemző folyamatokat mindkét aspektusból elemezzük. Mivel a hazai Európa-politikában a kormány játssza a főszerepet, elsősorban a kormányzat esetében kerül sor a *policy* és *politics* aspektusok bemutatására, valamint elméleti keretünk, az európaizáció irányainak értelmezésére. A parlament és a bírósági rendszer esetében elsősorban az intézményi jellemzők feltárását végezzük el.

Kormányzat

Tagállamként az EU-hoz csatlakozó Magyarországnak új kormányzati koordinációs rendszert kellett kialakítania EU-politikájának zökkenőmentes bonyolítása érdekében. Ahogy Györkös Péter írja: „egy tagállam kettős szintű kormányzásban vesz részt: nemzeti és közösségi szinten".[10] Az európai kormányzásban való részvétel a hazai kormányzati szerkezetben horizontális és vertikális koordinációval valósul meg: egyrészt biztosított a tárcák közötti egyeztetés az egységes magyar álláspont kialakításának érdekében, másrészt pedig szabályozottak a döntési szintek (egyeztető fórumok, államtitkári szintű egyeztetés, kormányülés stb.).[11]

Az európai kormányzás hazai központja az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB), amely 2004 óta biztosítja Magyarország részvételét az Európai Unió kormányzásában. Feladatai közé tartozik az Európai Unió intézményeiben, elsősorban a Tanács különböző fórumain és az Európai Bíróság elé kerülő ügyekben képviselendő magyar álláspont kialakítása, valamint az Országgyűléssel folytatott egyeztetési eljárás tárgyalási álláspontjainak előkészítése. Az EKTB résztvevői helyettes államtitkárok, akik a közigazgatási államtitkári értekezlethez, s végső soron a Kormányhoz terjesztik fel javaslataikat.[12] Az EKTB és a szakértői csoportok tagjai is folyamatos kapcsolatban állnak a brüsszeli magyar Állandó Képviselettel (ÁK), amely kiemelt szerepet játszik a magyar érdekek megjelenítésében, elsősorban a Tanácsban. A kapcsolattartás a hazai koordinációs struktúra és az ÁK között folyamatos: az ÁK voltaképpen a magyar kormány brüsszeli „lába". A napirenden szereplő ügyek száma több ezerre rúg.[13]

[10] Györkös Péter: „Magyarország az uniós döntéshozatalban – nemzeti érdekvédelem és koalícióalkotás a huszonötök közösségében" in Hegedűs István (szerk.): *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – BCE Politikatudományi Intézet 2006).

[11] Uo. 425

[12] Az EKTB üléseit 53 szakértői csoport készíti elő, melyeket az adott területért felelős tárcák vezetik. Lásd az 1169/2010 (VIII. 18.) Korm. határozat 2. sz. mellékletét. Az EKTB működésének elemzését lásd Ódor Bálint: „A tagállami működés keretei – magyar érdekérvényesítés" in Marján Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi Intézet 2014) 95–124.

[13] Becslések szerint a tanácsi munkacsoportok évente átlagosan 3000-4000, a nagyköveti szintet jelentő COREPER évente átlagosan 80-100 ülést tart. Egy COREPER ülés napirendjén átlagosan 40-50

Az európai ügyek koordinációja a tagállamokban két megközelítés szerint szerveződik: az egyik modellben a külügyminisztérium, a másik modellben a miniszterelnökség vezeti a tagállami szintű részvételt az európai kormányzásban. Ez függ az adott tagállami kormány Európa-felfogásától (mennyire tekintik az EU szerveiben való tevékenységet külkapcsolatnak, illetve valódi európai belpolitikának), az egyes miniszterek érdekérvényesítő képességétől, valamint a kormányzati rendszer hagyományaitól. Magyarországon mindkét modellre volt példa: a csatlakozást követően, 2004 és 2006 között[14] a Miniszterelnöki Hivatal keretében európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter felügyelte a területet, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalt és az Európai Ügyek Hivatalának munkáját is. 2006–2014-ig a Külügyminisztériumban önálló államtitkárság koordinálta a hazai EU-politikát.[15]

Egy tagállami adminisztráció számára az elnökségi feladatok ellátása az integrációs intézményrendszerben való működés csúcspontja, a „nagykorúság" elérése az Európai Unióban. 2011-re a magyar kormányzati adminisztráció megfelelő gyakorlatot szerzett az uniós döntéshozatalban, ugyanakkor az elnökség nagy megmérettetést jelentett: a tanácsi munkacsoportok elnöki feladatainak ellátása, a döntéshozatal formális és informális előkészítése jelentős többletfeladatot jelentett az összes tárcának, az államtitkárságnak és az Állandó Képviseletnek is. Az „Erős Európa" jelmondatot választó magyar elnökség legfontosabb feladatai közé tartozott a válságkezelést célzó, gazdasági kormányzásról szóló javaslatcsomag előkészítése, a növekedés és foglalkoztatásbővítés elősegítése, a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, az Európai Külügyi Szolgálat tényleges működőképességének megteremtése, a következő többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalássorozat elindítása, hogy csak a legfontosabbakat soroljuk.[16] Nem lehetett felkészülni az olyan helyzetekre, mint az arab tavasz, vagy a japán atomerőmű-baleset – de kezelni kellett őket. A magyar elnökség sikere volt többek között a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, valamint az éppen akkor tetőző euroválság kezelését szolgáló ún. hatos csomagról szóló kompromisszum megkötése is.[17] Az elnökség időszakában 103 folyamatban lévő ügyet – ún. dossziét – sikerült lezárni, ebből 43 volt az Európai Parlamenttel együttes, ún. rendes, vagyis együttdöntési eljárás. Nem sikerült ugyanakkor a keleti partnerség-csúcstalálkozó időzítése, ez a magyart követő lengyel elnökség időszakára tolódott. A magyar kormányzati adminisztráció munká-

napirendi pont szerepel. Forrás: Interjú dr. Varga Krisztina főosztályvezetővel, Külügyminisztérium, 2014. november 20.

[14] Az Európai Ügyek Hivatalának létrehozásáról a kormány 2004 őszén döntött, de a Hivatal formálisan csak 2005. január 1-jén jött létre [lásd: 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet az Európai Ügyek Hivataláról].

[15] Lásd még Balázs Péter: „Magyarország beilleszkedése az Európai Unióba" in Hegedűs szerk. (2006) 437–456

[16] „A magyar elnökség pioritásai és programja" http://www.eu2011.hu 2015.01.15.

[17] „A magyar elnökség eredményeinek összefoglalója" http://eu.kormany.hu/a-magyar-elnokseg-eredmenyeinek-rovid-osszefoglaloja 2015.01.15.

ját elismerés övezte Brüsszelben és a többi tagállamban – ennek egyik megnyilvánulása volt, hogy Olli Rehn, gazdasági és pénzügyekért felelős EU főbiztos kijelentette, hogy Kármán András, a Nemzetgazdasági Minisztérium államtitkára igazából Schuman-díjat érdemelne elvégzett munkájáért.[18]

Magyarország, mint minden tagállam ellen zajlanak ún. kötelezettségszegési eljárások. Ilyen eljárást az Európai Bizottság akkor indíthat egy tagállam ellen, ha az véleménye szerint nem tesz eleget az uniós jog által előírt kötelezettségeinek. Ez a helyzet előállhat akkor, amikor egy tagállam egy új közösségi jogszabályt nem ültet át a hazai jogrendbe a megadott határidőn belül, vagy amikor olyan jogszabályt alkot, amely az indítványozó szerint ellentétes a közösségi joggal. Ezekben az ügyekben – melyekről a végső döntést az Európai Bíróság hozza meg – a tárgyalási álláspontot szintén a magyar EU-adminisztráció alakítja ki. Az Európai Bizottság éves jelentéseiben közzéteszi a közösségi jog késedelmes átültetéséről szóló figyelmeztetésekről, valamint a jogvita alapját képező kötelezettségszegési eljárásokról szóló (végső esetben az Európai Bíróság eljárásáig eljutó ügyekre vonatkozó) statisztikákat. 2013. decemberi állapot szerint Magyarország 16 közösségi jogszabály nemzeti jogba történő átültetésével kapcsolatban esett késedelembe, amivel 28 tagállamból a 19. helyre sorolódik, a 37 folyamatban lévő magyar kötelezettségszegési eljárással (ezekre később visszatérünk) Magyarország a 28 tagállamból a 10. helyen állt.[19]

Az eddig tárgyalt szakpolitikai jellegű kormányzati döntés-előkészítés a nyilvánosság számára szinte láthatatlan. Az elsősorban technikai jellegű ügyek politikailag nem érzékenyek, azokra az ellenzék általában nem reagál, a politikai napirendet nem érintik. A kormány Európai Unióval kapcsolatos általános politikája *(high politics)* sokkal szembetűnőbb. A csatlakozást követően az első Gyurcsány-kormány volt az első tagállami EU-politikát folytató kormány. Az első feladat a „perspektívaváltás" volt: a csatlakozás során a hazai diplomácia és külpolitika másik félként, „ők"-ként tekintettek az Európai Unió tagállamaira, az Európai Bizottságra és egyéb közösségi szereplőre, s a csatlakozási szerződés életbelépése után hirtelen „mi"-ként kellett viselkedni ugyanazokkal a partnerekkel – a „megérkezés" pillanata tehát egy tanulási folyamat kezdete is volt. A brüsszeli érdekérvényesítés elsajátítása mellett elkezdődött a pénzügyi szempontból legfontosabb közösségi politikák, így az agrártámogatások és a kohéziós politika forráskezelésének tanulása is. A teljes jogú tagság megszerzéséből adódó jogok és pénzügyi források mellett azonban az abból adódó kötelezettségek számonkérése is elindult. A tagságunk mintegy másnapján – 2004. május 12-én – az Európai Bizottság jelezte a magas költségvetési hiányból (4,9%) adódó problémát, mely a Stabilitási és Növekedési

[18] Győri Enikő: „Magyar szemeszter Európában" *Európai Tükör* 16. évf. 2011/7. ősz–tél. 5–18.

[19] 31st Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2013) Brussels, 1.10.2014 COM(2014) 612 final. 4–11.

Egyezményben foglaltak és egyéb közösségi jogszabályok szerint indokolta az túlzottdeficit-eljárás kilátásba helyezését.[20]

A második Gyurcsány-kormány, illetve a külpolitikai stratégiáját folytató utódja, a Bajnai-kormány időszakában az EU-tagsággal kapcsolatos kiemelt feladat az ország integrációjának elmélyítése volt. A 2008-ban elfogadott külkapcsolati stratégia a következőképpen fogalmaz: „Magyarország az unió teljes jogú tagjaként »politika-alakítóvá« válik, maga mögött hagyja a korábbi »politikaelfogadó« státusszal járó passzív, reagáló, taktikai kérdésekre koncentráló magatartást és gondolkodást, ha az ehhez szükséges költségvetési forrásokat és a megfelelően képzett szakértőket biztosítani tudja. Befolyása, érdekérvényesítési képessége attól is függ, hogy miként járul hozzá a közös célok eléréséhez."[21] A stratégia előkészítésének folyamatában készített tanulmányok azonban utaltak komoly hiányosságokra – arra, hogy nem sikerült definiálni a tervezett aktív Európa-politika célrendszerét.[22]

A fentieknek megfelelően a 2006–2010 közötti kormányzati ciklus Európa-politikáját sikerek és kudarcok egyaránt jellemezték. A kormány sikeresen érvényesítette a magyar érdekeket a 2007–2013-as uniós költségvetési keret előkészítésekor, és hozzájárult ahhoz, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok több forráshoz jussanak. A 2008-ban kitört válság kezelésére azonban meggondolatlanul előkészítetlen javaslatot terjesztett az Európai Tanács elé – a kelet-közép-európai térség számára kért nagy összegű uniós segítséget a cseh és a szlovák kormány is azonnal elutasította.[23] Ugyanakkor a kormányzati adminisztráció megkezdte a felkészülést a 2011-ben esedékes soros elnökségre.

Ebben az időszakban vált pénzügyi szempontból is érezhetővé az EU-tagság. Magyarország már a 2000-ben elindított előcsatlakozási alapok fogadását követően végig pozitív egyenleget könyvelhetett el az uniós büdzsével szemben, de 2010-re a nettó pozíció (vagyis az EU-felé történő befizetések és az onnan érkező források egyenlege) elérte a GNI 3,1%-át.[24] Mindeközben azonban folytatódott a 2004-ben megkezdett túlzottdeficit-eljárás Magyarországgal szemben.

A 2010-ben kétharmados többséggel kormányra került második Orbán-kormány a magyar EU-elnökség lezárulta után, 2011 decemberében tette közzé külpolitikai stratégiáját, mely új hármas prioritást határozott meg: a térségpolitikát, mely a közép- és dél-európai térség államaival folytatott kapcsolatokat takarja, az

[20] Report from the Commission. Hungary. Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty. Brussels, 12.5.2004 SEC(2004) 578 final.

[21] 1012/2008. (III. 4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról.

[22] Gazdag Ferenc – Rácz András: *Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője. Magyar külkapcsolati stratégia – Háttértanulmány* (Budapest: Magyar Külügyi Intézet 2007).

[23] Ballai Vince: „Feltámadhat Gyurcsány hamvába holt ötlete Brüsszelben" *Origo* 2009. 03.19. http://www.origo.hu 2015.01.15.

[24] Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről. 1123 J/5029 2011. november. 7.

euroatlanti orientációt, valamint a globális nyitást.[25] Az Európai Unióval kapcsolatos prioritás jelentését a dokumentum a következőképpen fogalmazza meg: „nemzeti érdekeink képviselete az EU-ban és a NATO-ban, így többek közt az erős és egységes Európa (sikeres válságkezelés, a közösségi módszer dominanciája a döntéshozatalban) célkitűzésének megvalósítása és a transzatlanti együttműködés további erősítése."[26] A kormány külpolitikáját ugyanakkor a gyakorlatban a nemzetállami szuverenitás és a gazdasági szuverenitás erősítésének igénye határozta meg.[27] A második Orbán-kormány Európa-politikája elválaszthatatlan a válságkezeléshez választott unortodox gazdaságpolitikától (mely a válság terheit a lakosság helyett különadók formájában egyes szektorokra, illetve gazdasági szereplőkre kívánta hárítani), valamint a közjogi rendszer teljes körű átalakításától (új Alaptörvény, valamint számos közjogi intézmény újjászervezése, médiatörvény és a közmédia átalakítása stb.). Az Európai Unió intézményei folyamatosan figyelemmel kísérték ezeket az intézkedéseket, melyekből számos konfliktus adódott. Az Európai Bizottság a közösségi jog szempontjából értelmezhető ügyekben kezdeményezett kötelezettségszegési eljárást: ilyen volt a Magyar Nemzeti Bank függetlensége, a bírák nyugdíjazása, az adatvédelmi biztos intézményének megszüntetése, a távközlési adó bevezetése, valamint a pálinka jövedéki adójának a kérdése. A távközlési adóra vonatkozó keresetet a Bizottság visszavonta, a Nemzeti Bank ügyében a magyar kormány módosította a vonatkozó jogszabályokat, három ügyben pedig az Európai Bíróság jogsértést állapított meg. Mint korábban láttuk, a kötelezettségszegési eljárások számának vonatkozásában Magyarország átlagos tagállamnak tekinthető – azonban míg az ilyen eljárások tárgya általában környezetvédelmi, adózási, belső piaci vagy közlekedési jogsértés, a második Orbán-kormány idején ezek jelentős részben a jogállamiság területére koncentrálnak.[28]

A konfliktusok másik csoportja az Európai Unió másik intézményében, az Európai Parlamentben zajlott. Az Európai Parlament példátlan módon, egy kormányzati ciklus alatt négy alkalommal foglalkozott kizárólag magyar ügyekkel, két határozatot fogadott el, melyek közül a legismertebb az ún. Tavares-jelentés, amely az alapvető jogok helyzetéről szól Magyarországon.[29] Felsorolja az alaptörvénnyel, a fékek és ellensúlyok rendszerével, a médiatörvénnyel, a választójogi reformmal és más demokratikus és alapjogi problémával kapcsolatos fejleményt és javaslatokat tesz mind Magyarország, mind pedig az Európai Unió intézményei és tagállamai számára. Orbán Viktor miniszterelnök 2011-ben, 2012-ben és 2013-ban is részt vett az Európai Parlament plenáris ülésén, ahol ezekről az ügyekről

[25] *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* (Budapest: Külügyminisztérium 2011).

[26] Uo. 9.

[27] Gazdag (2014) 214.

[28] Gazdag (2014) 225–228.

[29] Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) [2012/2130 (INI)] 2013. június 25.

kérdezték. Minden alkalommal érzékelhető volt a vita pártpolitikai aspektusa: hangos kritikát fogalmaztak meg az EP szocialista és liberális képviselői, míg az Európai Néppárt képviselői támogatólag nyilatkoztak.[30]

Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke szabályozza azt az – eddig egyetlen tagállammal szemben sem alkalmazott – eljárást, miszerint a Tanács felfüggesztheti egy tagállam szerződésekből fakadó egyes jogait, amennyiben fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy az adott tagállam megsérti a szerződésekben rögzített alapértékeket. Mivel ez, a közbeszédben „nukleáris opció"-ként emlegetett út rendkívül komoly következményekkel jár, valamint a jogállamiság kritériumai a közösségi jogban nem pontosan meghatározottak és mérhetőek, 2013. március 6-án a német, a holland, a finn és a dán külügyminiszter levelet intézett az Európai Bizottsághoz, amelyben egy uniós jogállamisági mechanizmus kidolgozását vetették fel.[31] A Tanács napirendjére a magyar ügy egyszer került, ez alkalommal Magyarország és az Európai Bizottság képviselője ismertette a fejleményeket. Ilyen eljárásra korábban nem volt példa.[32]

Mindeközben a kormány szakpolitikai vonatkozásban jelentős eredményeket ért el. 2013. június 21-én a Tanács megszüntette a Magyarország ellen 2004 óta tartó túlzottdeficit-eljárást.[33]A 2014–2020-as időszakra vonatkozó megállapodásban a kormány forrásnövekedést ért el mind a kohéziós politika, mind pedig a mezőgazdasági támogatások vonatkozásában. Az elnökség idején magyar kezdeményezésre született meg az EU Roma Stratégiája[34] és öltött határozott alakot az Európai Duna Régió Stratégia (EDRS).[35]

Az európaizáció elméleti keretében értelmezve a magyar kormányzati EU-politikában a tagság első tíz évében mind a top-down, mind pedig a bottom-up európaizáció kimutatható. A kormányok teljesítik az immár a tagságból adódó, a közös döntésekből fakadó kötelezettségeiket, alkalmazkodnak a közösségi jog írott szabályaihoz. Kivételt képeznek ebben a folyamatban azok a kötelezettségszegési eljárások, (elsősorban a második Orbán-kormány idején indított, a jogállamiság elvének érvényesülésére irányulók), amelyek árnyalják a top-down európaizáció

[30] "'Booming Silence': Europe's Conservatives Fail to Criticize Hungary" *Spiegel*. January 24 2012. www.spiegel.de 2015.01.15.

[31] POP Valentina: "Hungary triggers rule of law 'debates' in EU council" *EUobserver* 2014.11.20. http://euobserver.com 2015.01.15.

[32] Gazdag (2014) 226.

[33] Council Decision of 21 June 2013 abrogating Decision 2004/918/EC on the existence of an excessive deficit in Hungary (2013/315/EU).

[34] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 COM/2011/0173 final.

[35] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Union Strategy for Danube Region. Brussels, 08/12/20010COM(2010) 715.

sikerességére vonatkozó képet. A bottom-up európaizáció a második Orbán-kormány idején erősödött fel. Ennek egyik oka, hogy az első magyar elnökség 2011-re esett, amikor olyan ügyeket sikerült közösségi szintre helyezni, vagy abban közreműködni, mint a válságkezelést szolgáló hatos csomag, a Roma Stratégia vagy az EDRS. A másik ok a kormányzás jellegéből adódik: a demokráciavédelem aktuális, Európai Unió általi szabályozásának igénye olyan jelenség, amelyet jelentős részben a „magyar ügy" generált.

Országgyűlés

Az Országgyűlés szerepe az Európai Unió vonatkozásában két szempontból értelmezhető. Egyrészt szerepe van a magyar, az Európai Unió döntéshozatali rendszere szerint alapvetően a kormány által meghatározott Európa-politika alakulásában, mivel közreműködik a közösségi jogszabályokkal kapcsolatos kormányzati álláspont kialakításában (egyeztetési eljárás). Másrészt – mivel a hatályos Lisszaboni Szerződés szerepet ad a nemzeti parlamenteknek közvetlenül az EU döntéshozatali folyamatában – saját jogon is vizsgálhatja az Európai Bizottság előterjesztéseit, befolyásolhatja az EU döntéshozatalát.

A magyar Országgyűlés és az Európai Parlament politikai csoportjai között már az 1980-as évektől volt eseti kapcsolat, akkor, amikor a KGST-tag Magyarország hivatalosan még el sem ismerte az Európai Közösségeket. Az 1991-ben megkötött Európai Megállapodásban[36] meghatározott együttműködés jegyében a magyar Országgyűlés 1992 júniusában, a régióban először, különbizottságot alapított, a 15 fős Európai Közösségi Ügyek Bizottságát,[37] mely 1994 óta állandó bizottság. Szerepe a csatlakozási tárgyalások során szimbolikus és követő volt – a tárgyalást a mindenkori kormány vezette. A külügyminiszter időről időre tájékoztatta a bizottságot a tárgyalások alakulásáról.[38]

A csatlakozást követően megváltozott az Európai Ügyek Bizottságának feladatköre is.[39] Legfontosabb feladata az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetési eljárásban való közreműködés, melynek célja, hogy néhány EU-előterjesztés esetében az Országgyűlés ellenőrizhesse a Kormányt. Ebben az eljárásban a bizottságnak ügydöntő hatásköre van, tehát a plenáris ülésre nem kerülnek ezek az előterjesztések. Az uniós tervezetekhez a bizottság a Kormányon keresztül jut hozzá – minden előterjesztést megkap, de csak néhány esetében folytatják le az eljárást, elsősorban azokban az ügyekben, amelyek sarkalatos törvényt vagy egyéb törvényt érintenek, valamint hatályos magyar jogszabállyal ellentétes rendelkezést tartal-

[36] *20 years of the Committee on European Affairs* (Budapest: Hungarian National Assembly 2012) 16.

[37] 47/1992. (VI. 29.) OGY határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 41/1990. (V. 18.) OGY határozat módosításáról.

[38] 20 years (2012) 31.

[39] Jelenlegi szabályozását lásd a 2012. évi XXXVI. törvény VI. fejezetében.

maznak. A kormány álláspontjának ismeretében, az eljárás során a bizottság is kialakítja álláspontját, amelynek képviselete politikailag kötelezi a kormányt. Bizottsági vélemény hiányában a kormány képviselheti álláspontját az Európai Unió testületeiben. Parlamenti ülésszakonként mintegy 10-15 egyeztetési eljárás zajlik.[40] Az egyeztetési eljárás mellett a kormány az Európai Tanács üléseiről, és egyéb, stratégiai jelentőségű európai uniós eseményekről tájékoztatja az Országgyűlést, valamint az Országgyűlés Európai Uniós Konzultációs Testületét.[41]

Bár a bizottság 20 évét áttekintő kiadvány szerint a magyar parlamenti modell a „középerős" kategóriához tartozik[42] a magunk részéről a minimális szerepet betöltő országgyűlési ellenőrzési modellhez soroljuk a magyart. Győri Enikő szerint a közösségi jogalkotás nemzeti parlamentek általi ellenőrzésének hatékonysága függ attól, hogy a parlamentek hogyan jutnak hozzá az uniós előterjesztésekhez, hogy a parlamentek mennyire alapos vizsgálódásnak vetik ezeket alá, hogy a parlamenteknek milyen jogosítványai vannak az előterjesztésekkel kapcsolatban, hogy a parlamenti szakbizottságokat mennyire kapcsolják be az uniós szakkérdések tárgyalásába, illetve hogy a parlamenti állásfoglalások kötelezőek-e a kormányra nézve.[43] A fentiek alapján megállapítható – különös tekintettel arra, hogy az EKTB több ezer ügyet kezel, míg a parlamenti bizottság félévente 10-15 ügyet egyeztet a kormánnyal –, hogy a hazai modell szerint a parlamenti EU-előterjesztés ellenőrzési tevékenységében a voltaképpen a kormányé a főszerep. A parlament gyenge befolyása, valamint az Európai Ügyek Bizottságának ügydöntő hatásköre következtében a parlament napirendjén és politikai vitáiban csak kivételes alkalmakkor jelenik meg a magyar Európa-politika.

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. számú jegyzőkönyv értelmében a nemzeti parlamentek állást foglalhatnak a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a nemzeti parlamentek meghatározott arányban (a nemzeti parlamenteknek járó „szavazatok" egyharmada esetén – egykamarás parlamenteknek két szavazat jár, kétkamarás rendszerekben kamaránként egy-egy) elutasítják az Európai Bizottság által előterjesztett javaslatot, azt felül kell vizsgálni. Ilyen, ún. „sárgalapos eljárás" 2009 óta kétszer fordult elő: 2012-ben az ún. „Monti II.", valamint 2013-ban az Európai Ügyészségről szóló javaslat esetében.[44] A magyar Országgyűlés az Európai Ügyészségről szóló tervezet sárgalapos eljárásában volt aktív.[45]

[40] 20 years (2012) 38.

[41] Tagjai a 2012. évi XXXVI. törvény 69. § (3) bekezdése alapján az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság elnöke és alelnöke, az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság elnöke, valamint a külügyekkel foglalkozó bizottság elnöke.

[42] 20 years (2012) 39.

[43] Győri Enikő: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió* (Budapest: Osiris 2004) 125–128.

[44] "Fact sheets on the European Union". *European Parliament*. 2014. http://www.europarl.europa.eu. 2015.01.15.

[45] Juhász-Tóth Angéla: „Meghallgatásra talál-e az EU tagállamok nemzeti parlamentjeinek vélemé-

Az európaizáció az Országgyűlés esetében korlátozottan vizsgálható – mivel befolyása gyenge az Európai Unióval kapcsolatos döntési folyamatokra, a top-down európaizálódásban betöltött szerepe is csak részleges. A bottom-up európaizáció, vagyis az EU alakításában való aktív részvétel észlelhető a sárgalapos eljárásokban való aktív részvétel esetében.

Bíróság

2004. május 1-jén az EU-csatlakozást követően a régi tagállamokhoz hasonlóan, Magyarországon is megkezdődött a közösségi jog alkalmazása. A közösségi jog alkalmazása azonban – bár tagságunkból fakadó, magától értetődő jelenség – nem mechanikus folyamat. *Hesserlink* egyenesen olyan új európai jogi kultúráról beszél, amelyet úgy sző át a közösségi jog, hogy az nem is elválasztható a nemzeti jogtól. Értelmezése szerint voltaképpen a magánjog európaizációjának lehetünk tanúi.[46] Éppen ezért fontos, hogy röviden kitérjünk a közösségi jog hazai érvényesülésére és annak szervezeti kereteire. A következőben három tényezőt vizsgálunk: az előzetes döntéshozatalt, az európai jog hazai bírósági ítéletek indoklásában való felbukkanását, valamint a bírósági szervezetben bekövetkezett változásokat.

Az előzetes döntéshozatal a tagállami bíróságok azon lehetősége, hogy az Európai Bírósághoz forduljanak a közösségi jog érvényességével és értelmezésével kapcsolatos kérdésekben. Ennek gyakorisága számos tényezőtől függ. Befolyásolják olyan strukturális tényezők, mint a lakosságszám, a perlési gyakoriság, valamint az uniós jognak való megfelelés (feltételezett az összefüggés a kötelezettségszegési eljárások magas száma és az előzetes döntéshozatal alkalmazásának gyakorisága között). Szerepet játszanak benne azonban olyan, speciális tényezők is, mint a bírák nyelvtudása, képzése-képzettsége, közösségi jogi jártassága, valamint az uniós jog befogadása is.[47] Mi sem bizonyítja jobban, hogy mennyire kulturális kérdés az előzetes döntéshozatal alkalmazása, mint hogy az EGK-alapító Franciaország és Németország (NSZK) között jelentős különbségek észlelhetők: 2012-ig előbbi 862, utóbbi 1953 esetben alkalmazta.[48] Ezzel együtt érdemes megjegyezni, hogy Magyarország az összes kelet-közép-európai EU-tagállam közül a legtöbb esetben használta az eljárást, 2004 és 2012 között összesen 64 esetben, míg pl. Lengyelország 49, illetve Csehország 27 alkalommal.[49] Ezzel – az európaizáció bottom-

nye az uniós döntéshozatali eljárásokban?" *MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport*. 2014. november 11. http://hpops.tk.mta.hu 2015.01.15.

[46] Martijn W. Hesselink: *The New European Legal Culture* (Deventer: Kluwer 2001).

[47] Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye. Munkacsoport vezető: Osztovits András. é. n. 40–46. http://kuria-birosag.hu 2015.01.15.

[48] Európai Bíróság Éves jelentés 2012, 117–119.

[49] Osztovits (é. n) 26.

up modelljét tekintetbe véve – a magyar bíróságok aktívan befolyásolják a közösségi jogrendet.

Az előzetes döntéshozatalt azonban a bírák, illetve a felek jogi képviselői csak akkor kezdeményezik, ha jogértelmezési problémába ütköznek. Árnyalja a hazai bírósági rendszer európaizálódását, ha áttekintjük az ítéletek közösségi jogi hivatkozásainak gyakoriságát is. A Kúria adatbázisa mintegy háromszázezer jogerős ítéletet tartalmaz 1992 óta, az adatbázis az „európai" keresőszóra 6817 találatot ad ki, melyből 6367 a 2004 utáni ítéletből származik. A 2012 óta született mintegy 18 ezer kúriai ítéletből ezer hivatkozik a közösségi jogra.[50] Az Európai Unió jogára elsősorban adóügyi, versenyjogi, környezeti jogi, fogyasztóvédelmi ügyekben hivatkoznak, de erősödik a közösségi jog hatása a büntetőjogban is. Hogy ezek a számok mennyire jelentik a hazai jogalkalmazás „europaizáltságát", nehéz választ adni – hosszadalmas tartalomelemzésre lenne szükség az ítéletek indoklásának szövegeiben, hiszen nemcsak a hivatkozások száma, hanem azok minősége is vizsgálandó.[51]

Bár a közösségi jog hatálybalépése egyetlen naphoz köthető, a magyar bíróságok évekkel a csatlakozás előtt megkezdték a felkészülést. Jelenleg a magyar bírósági rendszerben szervezetileg is megjelenik a közösségi jog alkalmazásának támogatása. Minden hazai bíróságon dolgozik európai joggal foglalkozó európai szaktanácsadó bíró, aki támogatja kollégáit közösségi jogi kérdésekben.[52] Ez a szervezeti jellemző két szempontból is értelmezhető: egyszerre mutatja a hazai bírósági szervezet felkészültségét a közösségi jog alkalmazására (helyben van lehetőség szakmai segítség kérésére) és felkészületlenségét (ha minden bíró megfelelően tájékozódik a közösségi jog világában, nem lesz szükség ilyen belső szakmai támogató hálózatra).

3. Politikai szereplők európaizációja

Hazai politikai pártok európaizációja

Ahogy az első gyakorlati tapasztalatokat megszerezték az új tagállamok a kibővült európai politikai térben, úgy változott meg a politikai szereplők hozzáállása is az Unióhoz. A pártok Európához való viszonyát alapvetően meghatározza, hogy kormányzati vagy ellenzéki szerepben voltak-e – az EP-választásokon az ellenzéki

[50] Kálmán Attila: „A bírói szervezetnek villámgyorsan kellett felnőnie egy teljesen új joganyaghoz. Interjú Darák Péterrel, a Kúria elnökével" *Ügyvédvilág* 2014. július–augusztus. 4–6.

[51] Pl. az Emberi Jogok Európai Bírósága jogeseteinek hazai bírósági gyakorlatban való hivatkozásai problémáinak vonatkozásában lásd D. Tóth Balázs et. al.: „Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában" in Flecк Zoltán (szerk.) *Bíróságok mérlegen II. A szervezettől a jogértelmezési gyakorlatig* (Budapest: Pallas 2008) 75–179.

[52] „Megújul az Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózat" *OBH Sajtószolgálat*. 2014. február 21. http://www.birosag.hu/ 2015.01.15.

pártok szerepelnek sikeresebben, kivéve azokat az eseteket, amikor időben közel vannak a tagállami és az EP-választások.[53] Bár több érv szól amellett, hogy az EP-választások úgynevezett „másodrendű" megmérettetésnek tekinthetők,[54] léteznek olyan értékelések is, melyek szerint a speciálisan európai ügyek, kérdések megjelenítése befolyásolhatja a hazai választói viselkedést is.[55] A Big Bang bővítéssel belépett tagok először 2004-ben szavazhattak EP választáson.

1. TÁBLÁZAT. **VÁLASZTÓI RÉSZVÉTEL AZ EP-VÁLASZTÁSOKON 2004–2014 (%)**

Tagállamok	2004	2009	2014
EU összes	45,47	43,00	43,11
Magyarország	38,50	36,31	28,92
Bulgária	nem volt tag	38,99	35,50
Csehország	28,30	28,20	19,50
Észtország	26,83	43,90	36,44
Lettország	41,34	53,70	30,04
Litvánia	48,38	20,98	44,91
Lengyelország	20,87	24,53	22,70
Románia	nem volt tag	27,67	32,16
Szlovénia	28,35	28,37	20,96
Szlovákia	16,97	19,64	13,00

FORRÁS: Európai Parlament, Nemzeti Választási Iroda.

MEGJEGYZÉS: A szürke mezők azt jelzik, ahol kisebb a részvétel, mint az uniós átlag.

Az 1. táblázat azt mutatja, hogy a magyar részvétel mind a három választáson az uniós átlagérték alatt maradt, és időben csökkenő tendenciát mutat. A legutóbbi, 2014-es EP-választáson a magyar választási részvétel a szlovák, a cseh, a szlovén és a lengyel után a térségben az ötödik legalacsonyabb volt.

A 2004-es európai parlamenti választások – melyek a hazai kormányzati ciklus félidejére estek – elsőként adtak lehetőséget a politikai pártoknak az európai szintű

[53] Ughy Márton: „Kötött pályán: az MSZP kampánya" in Mihályffy Zsuzsanna – Szabó Gabriella (szerk.): *Árnyékban. Az európai parlamenti választási kampányok elemzése,* (Budapest: MTA TK PTI/*Politikatudományi Tanulmányok, No. 4*, 2010) 17.

[54] Karlheinz Reif – Hermann Schmitt: "Nine second order national elections – A conceptual framework for analysis of European election results" *European Journal of Political Research* vol. 8. no. 1. 1980. 3–44.

[55] Simon Hix – Michael Marsh: „Az európai parlamenti választások üzenetei: büntetés vagy tiltakozás?" in Tóka Gábor és Bátory Ágnes (szerk.): *A 2004. évi európai parlamenti választások. Pártok és szavazói magatartás nemzetközi összehasonlításban* (Budapest: DKMKA – BCE Politikatudományi Intézet – Századvég Kiadó 2006) 27.

megmérettetésre, és európai üzenetek megfogalmazására is. A Magyar Szocialista Párt (MSZP) és a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) koalíciójának népszerűsége már jelentősen csökkent. Ezért nem meglepő, hogy az ellenzék, élén a Fidesz – Magyar Polgári Párttal az európai parlamenti választásokat elsősorban a kormánnyal szembeni kritika megfogalmazásának új terepeként értelmezte.[56] A kormánypártok kemény kritikát kaptak az ellenzéktől az EU irányába mutatott túlzottan adaptív hozzáállás, a többi kelet-közép-európai országgal – elsősorban Lengyelországgal – összehasonlítva gyengébb érdekérvényesítés miatt is. Bár a pártok pontokba szedve közölték a választókkal a kampányüzeneteiket, az uniós tartalom csak szórványosan jelent meg. Az első EP-választás kampánycsatái tehát inkább belpolitikai témákra fókuszáltak. Az MSZP ugyanakkor összefogást szorgalmazott. Medgyessy Péter miniszterelnök, esélyt látva az EP-választásokban pártja népszerűségének visszaszerzésére, közös EP-lista megfogalmazására tett javaslatot, melyet az ellenzék mereven elutasított. Orbán Viktor így kommentálta: „A miniszterelnök és az MSZP javaslata szembeállította az országot Európával, Európa demokratikus hagyományaival".[57] A 2004-es Fidesz-kampányban már euroszkeptikus elemek is megjelentek, utalva főként az uniós csatlakozás veszteseire, és a folyamat negatív hatásaira. A Fidesz-programban első ízben jelent meg az ún. emancipációs igény Magyarország részéről, vagyis annak megfogalmazása, hogy Unió felől Magyarországra érkező javaslatok, tervezek kritikátlan elfogadása téves irány. A Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) és a Magyar Demokrata Fórum (MDF) EP-kampányaikban igyekeztek különállóságukat hangsúlyozni a két nagy párttól.[58] Ha azonban a tartalmat vizsgáljuk, akkor elmondható, hogy 2004-ben egyedül az SZDSZ kampányában jelentek meg európai témák, így: az európai munkavállalás szabadságának sürgetése, az uniós bürokrácia csökkentése, adócsökkentés uniós szinten, és konstruktív szerepvállalás az európai alkotmányozási folyamatban. Bár tanulmányunk fókuszán kívül esik, megemlítendő, hogy 2004-ben a radikális euroszkeptikus álláspontot az EP-be nem került, két parlamenten kívüli párt a szélsőjobboldali Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) és a szélsőbaloldali Munkáspárt képviselte. A 2004-es EP-választás a Fidesz győzelmét hozta: a huszonnégyből 12 mandátumot szereztek. Az MSZP 9, az SZDSZ 2, az MDF 1 mandátumot szerzett.

A 2009-es európai parlamenti választások újfajta kampánnyal és üzenetekkel szolgáltak. Mivel időben közel volt az országgyűlési választáshoz, a hazai politikai pártok feltételezték, hogy szereplésük az EP-választásokon akár befolyásolhatja a hazai választási eredményeiket is. Az uniós tagság ötéves tapasztalata pedig már több európai témát is szolgáltatott a kampány számára. A 2009-es EP-választásokat

[56] Bátory Ágnes – Husz Dóra: „Az első magyarországi európai parlamenti választások" in Hegedűs István (szerk.): *A magyarok bemenetele* (Budapest: DKMKA 2006) 181–215.

[57] Orbán Viktor: „A közös lista kirekesztené a választókat" MTI, 2004. február 21. http://194.149.24.49/cikk/9143/ 2015.01.15.

[58] Bátory–Husz 196–197.

Magyarországon alapvetően meghatározta a belpolitika: az őszödi beszéddel[59] kitört belpolitikai válság, amely 2008-ban az SZDSZ kormánykoalícióból történő kilépéséhez, majd 2009 tavaszára Gyurcsány Ferenc miniszterelnök lemondásához is vezetett. A Fidesz az EP-választásokat úgy értelmezte, mint a hazai politikában kétszer is vesztes pozíciójából való kitörés lehetőségét. Ennek megfelelően a Fidesz részletes EP-kampánystratégiát dolgozott ki. Az „Igen, Magyarország többre képes" program részletes elemzést tartalmazott a magyar tagságról a rossz koppenhágai alkutól kezdve, a csatlakozás óta eltelt öt évről, a válság hatásairól, a magyarok kiábrándultságáról, minden esetben az MSZP–SZDSZ kormányt okolva Magyarország gyenge gazdasági teljesítményéért, túlzottan adaptív, gyenge érdekérvényesítő képességéért. Ennek vizuális megjelenítéseként a plakátokon sokszor szerepelt az „Elég!" felirat. Az „emancipációs" igény a 2004-es választásokhoz képest hangsúlyosabban szerepelt a Fidesz-programban: külön fejezetcím figyelmeztet arra, hogy nemcsak az Európai Unió van hatással a tagállamokra, de a tagállamok is az Unióra, vagyis a kapcsolat kétirányú. A program hangsúlyozza azonban, hogy „Brüsszel nem Moszkva" és az integrációs intézmények döntései nem „külső diktátumok". Arra is találhatunk utalást, hogy a Fidesz Magyarország jövőjét „egy megerősödött Európában képzeli el, amely értékközösséget képvisel". A program továbbá kiemeli, hogy a közös elveket és értékeket védeni kell, ezért: „Fel kell tehát ruházni az Európai Uniót olyan eszközökkel, hogy tagjait folyamatosan az értékek képviseletére és az alapelvek betartására késztesse; e nélkül nincs erős Európa."[60] A Fidesz célkitűzései megvalósításához a kampánynak erősebb európai színezetet Orbán Viktor személyes európai megjelenései adtak.[61] Ezzel szemben az „Újult erővel" 2009-es MSZP-kampányszöveg azt sugallta, hogy az immár egyedül kormányzati szerepben[62] lévő párt maga is érzékeli, szüksége van lendületre ahhoz, hogy a választók ne az őszödi beszéd és a Gyurcsány-kormány teljesítménye miatt érzett negatív attitűdjeiket vetítsék ki az európai parlamenti választásokra is. A 2009-es SZDSZ-kampány az öt évvel azelőttihez képest szerényebb ambíciókkal rendelkezett, és kevésbé világosan megfogalmazott üzenetekkel szolgált. A plakátokon szereplő kérdés, miszerint „Van-e 200 001 szabad, demokrata szavazó?" is tükrözte az SZDSZ hazai meggyengült helyzetét. Az MDF jövője szempontjából is kulcskérdés volt, hogy sikerül-e mandátumot szereznie az EP-ben. A pártot is megosztó döntés, hogy a hazai megszorító csomagjáról elhíresült, azonban nemzetközi ismertséggel rendelkező gazdasági szakember, Bokros Lajos legyen az EP-

[59] „A balatonőszödi frakcióülésen megtartott miniszterelnöki felszólalás" 2006. szeptember 17. *NOL Archívum* http://nol.hu/archivum 2015.01.15.

[60] „Igen, Magyarország többre képes! A Fidesz európai választási programja" www.valasztas.2009.fidesz.hu 2015.01.15.

[61] Mihályffy Zsuzsanna – Szabó Gabriella (szerk.): *Árnyékban. Az európai parlamenti választási kampányok elemzése* (Budapest: MTA TK PTI/ Politikatudományi Tanulmányok, No. 4) 50.

[62] 2008-ban az SZDSZ kilépett a koalícióból.

listavezető végül bejött a pártnak, s így az egy mandátumot szerzett. 2009-es EP-választások igazi nyertese a Jobbik Magyarországért Mozgalom (Jobbik), amely a radikális jobboldali pártideológiájába ágyazva euroszkeptikus üzeneteket fogalmazott meg választási programjában, melynek már címe („Magyarország a magyaroké") is sugallja a Jobbik negatív hozzáállását az EU-ban megvalósult nemzetekfelettiséghez.[63] A Jobbik programja szerint, meghatározott ideológiai alapon (amely elutasítja a szupranacionalizmust, és a neoliberalizmust) az Unió jövőjének alakításában a párt aktív szerepet kíván vállalni, azonban amikor a teendőket felsorolja, nyíltan szembehelyezkedik olyan uniós vívmányokkal, mint a termőföld szabad adásvétele, vagy a Közös Agrárpolitika szabályai, amelyek mellett Magyarország már a belépésekor elköteleződött. 2009-ben az Európai Parlamentben négy párt szerzett mandátumot: Fidesz–KDNP (14), az MSZP (4), a Jobbik (3) és az MDF (1).

A 2014-es EP-választásokra már egy átalakult magyar pártrendszer pártjai készültek.[64] A rendszerváltó pártok közül kettő, az SZDSZ és az MDF nem került be az országgyűlésbe, az MSZP kispárttá zsugorodott, míg a FIDESZ a KDNP-vel együtt kétharmados többséget szerzett az országgyűlésben. 2010-ben két új párt is bekerült a magyar parlamentbe, a radikális jobboldali Jobbik, valamint egy zöldpárt: a Lehet Más a Politika (LMP). A 2014-es hazai választások tovább színesítették a képet azzal, hogy a baloldalon három új, kisebb párttal bővült a paletta: a Gyurcsány Ferenc által vezetett Demokratikus Koalíció, a Bajnai Gordon által vezetett Együtt – a Korszakváltók Pártja és az LMP-ből kilépett tagok által alapított Párbeszéd Magyarországért Párt. Utóbbi kettő, közös választási szövetséget hozott létre Együtt–PM néven. A Fidesz hazai kétharmados győzelme 2014-ben is megismétlődött, amely az 1945 utáni parlamenti választások történetében is unikális jelenség.[65]

A fenti erőviszonyokat a pártok fellelhető EP-programjai is tükrözik. 2014-es EP-választás (május 25.) abból a szempontból sajátos, hogy időben igen közel voltak a hazai országgyűlési választások (2014. április 6.). A Fidesz–KDNP az országgyűlési választásokhoz hasonlóan, az EP-választásokra sem publikált programot, csupán a listáját nevezte meg. Ez gyökeres változás 2009-hez képest, amikor – még ellenzékben – igen részletes dokumentummal állt elő, és nagy energiákat fektetett a kampányba. Az ellenzékben lévő Jobbik állította össze a hazai pártok közül a legrészletesebb programot, amely a 2009-eshez képest azonban már kevésbé radikális. Az MSZP nem készített részletes programot. Az EP-választásra készített mindösszesen kilenc pontból álló dokumentumban keverednek a hazai és európai

[63] „Magyarország a magyaroké! A Jobbik programja a magyar érdek védelmében. A Nemzetek Európája megteremtéséért" *Jobbik Magyarországért Mozgalom*. 2009. március. http://www.balatonalmadi.jobbik.hu 2015.01.15.

[64] Enyedi Zsolt – Kenneth Benoit: „Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal–jobb dimenzióban" in Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010* (Budapest: DKMKA 2011) 17–18.

[65] Uo. 22.

témák. Ez utóbbiból talán csak a munkahelyteremtést mint közös európai célkitűzést lehet kiemelni. A DK „Európa jobban teljesít"[66] szlogenű programja egyedi, mert a szupranacionális Európa megteremtése köré épül; javaslatot tesz az Európai Egyesült Államok létrehozására. Az LMP EP-programjában szerepel az uniós intézményrendszer és döntéshozatal reformja, egy egységes európai munkatörvénykönyv létrehozása, valamint az európai atomerőművek megszüntetése is. Az Együtt–PM programja az európai értékek védelmének prioritását helyezi előtérbe. A 2014-es európai parlamenti választásokon a huszonegy mandátumból, a Fidesz–KDNP 12, a Jobbik 3, az MSZP és a DK 2-2, a LMP és az Együtt–PM 1-1 mandátumot szerzett A Fidesz tehát program nélkül is aratott, az MSZP tovább zsugorodott, míg a baloldalon a DK 2 mandátuma sikert jelentett a Gyurcsány Ferenc vezette pártnak.

De vajon hogyan illeszkednek a hazai európai pártok az őket tömörítő, nemzeteken átívelő, európai pártokba? Az európai integráció alapító atyáinak eredeti elképzelése szerint az ún. spillover jelensége a politikai pártokat is eléri, és idővel közös európai pártok alakulnak ki. Ez részben be is következett, hiszen valóban vannak transznacionális, európai szintű pártok az Európai Parlamentben, ugyanakkor nem is, hiszen a tagállami politikai pártok tagjai ugyan az európai pártoknak, de változó mértékben illeszkednek hozzájuk. A Fidesz és a KDNP az Európai Néppárt, az MSZP és a DK az Európai Szocialisták Pártja, az LMP és az Együtt–PM az Európai Zöld Párt tagja. A Jobbik nem tagja egyik európai pártalakulatnak sem. A Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Pártnak (ALDE) jelenleg nincs magyar tagja; korábban az SZDSZ ide tartozott.

A kvalitatív, a pártok EU-attitűdjét vizsgáló hazai kutatások közül az utóbbi években kettő emelkedett ki. Az egyik a *Policy Solutions* „Euroszkepticizmus Magyarországon" 2012-es tanulmánya. A 2010–2011-es adatfelvételre vonatkozó elemzés egy ötfokozatú skálán kategorizálta a parlamenti pártokat a hazai pártprogramok, illetve a kommunikációjuk alapján. Egy párt Európai Unióhoz való viszonya az elemzése szerint lehet EU-ellenes (1); EU-szkeptikus (2); Ellentmondásos (3); Támogató (4); Teljes mértékben támogató (5). Pártprogramok alapján a Fidesz–KDNP négyes, a Jobbik kettes, az MSZP ötös, az LMP négyes osztályzatot kapott, a retorika alapján azonban a Fidesz–KDNP kettest, a Jobbik egyest, az MSZP ötöst, LMP négyest.[67] Következésképpen, amíg a baloldali pártoknál hasonló volt az értékelés a program és kommunikáció alapján, addig a jobboldalon a politikai retorikában EU-ellenesebb attitűd jelent meg, mint a pártprogramokban. A Fidesz programja tehát támogató volt, míg kommunikációjában a párt EU-szkeptikusnak bizonyult. A másik, az előbbinél részletesebb adatfelvételre, és komplexebb módszertanra

[66] Ezzel akart reagálni a Fidesz által hangoztatott „Magyarország jobban teljesít!" kormányzati kommunikációs szlogenre.

[67] Bíró Nagy András – Boros Tamás – Varga Áron: „Euroszkepticizmus Magyarországon". A *Policy Solutions* politikai elemzése a *Friedrich Ebert Alapítvány* számára. 2012. június http://www.policysolutions.hu 2015.01.15.

építő kutatást a *Magyarországi Európa Társaság* végezte két lépcsőben (2009 közepe – 2012 nyara, és 2012 nyara – 2013 vége időszakokra vonatkozóan).[68] A kutatás saját módszertant dolgozott ki az ún. *Perc mutatót* (*Party EU-attitude Report Card*), amely az EU-hoz kapcsolt attitűdök vonatkozásában utalt a pártok kvalitatív, percepciós besorolására. A pártok rangsorolására egy tízfokozatú skálát határoztak meg: EU-destruktív (1); EU-fób (2); kemény EU-szkeptikus (3); puha EU-szkeptikus (4); EU-pesszimista (5); EU-pragmatikus (6); puha EU-pragmatikus (7); EU-konstruktív (8); EU-optimista (9) és Föderalista (10). Az elemzést a hivatalos dokumentumokra, az európai parlamenti felszólalásokra, országgyűlési felszólalásokra, és médiamegnyilvánulásokra alapozták.[69] 2012-ben, a tízfokozatú PERC-skálán a Fidesz EU-pragmatikus, az MSZP puha-EU pragmatikus, a Jobbik kemény EU-szkeptikus, az LMP EU-konstruktív, a DK pedig puha EU-pragmatikus osztályzatot kapott.[70] A második, azonos metodológia alapján egy évvel később végzett kutatás eltérő eredményt hozott. Ez alapján a Fidesz már EU-pesszimista, az LMP is csupán EU-pragmatikus, az MSZP, az Együtt–PM és a DK is puha EU-pragmatikus; míg a Jobbik továbbra is kemény EU-szkeptikus minősítést kapott. Vagyis, 2013-ban, Magyarországon a kutatócsoport már nem talált olyan pártot, melyet EU-konstruktívnak minősítene. Következtetéseik alapján „a kormánypártnak az utóbbi időkben nemcsak a hangja lett egyre határozottabban Unió-kritikus, hanem a negatívabb EU-attitűd konzisztensebbé is vált".[71]

A lakosság európaizációja[72]

Az uniós állampolgárok véleménye és attitűdjének vizsgálata az uniós tagság vonatkozásában rávilágíthat az európaizáció „alulról", a polgárok felől érkező folyamataira. Vajon a tagság tízéves tapasztalatával a hátunk mögött, hogyan viszonyu-

[68] „Hol áll a PERC-mutató? avagy az EU-destruktívoktól a föderalistákig: a pártok viszonya az Európai Unióhoz" *Magyarországi Európa Társaság* kutatócsoportjának jelentése, 2012. december. http://www.europatarsasag.hu 2015.01.15.; és „Hol áll a PERC-mutató? 2. avagy az EU-destruktívoktól a föderalistákig: a pártok viszonya az Európai Unióhoz" *Magyarországi Európa Társaság* kutatócsoportjának jelentése, 2014. március. http://www.europatarsasag.hu 2015.01.15.

[69] Hol áll a PERC-mutató? avagy az EU-destruktívoktól a föderalistákig: a pártok viszonya az Európai Unióhoz. *Magyarországi Európa Társaság* kutatócsoportjának jelentése. 2012. december http://www.europatarsasag.hu.

[70] Uo. 146.

[71] Uo. 153.

[72] E fejezet következtetései Koller Boglárka korábbi kutatásaira és publikációira építenek. Koller Boglárka: "Patterns of Post-Enlargement Identity Formation. The Case of Hungary" in Karin Liebhart – Olga Gyárfásová (eds): *Communicating Europe. Cultural Patterns of Politics* 2 (Series edited by Silvia Mihalikova, Andreas Pribersky, Lit Publishing House, Austria, 2014) 187–215.; Koller Boglárka: „EU: Szeretlek is meg nem is… 10 év az uniós polgárok szemszögéből Magyarországon" *Polgári Szemle* 10. évfolyam 2012/3–4 szám, 175–181.

lunk az Európai Unióhoz? A következőkben az Eurobarometer (EB) közvélemény-kutatások adataira támaszkodva mutatjuk be magyar lakosság véleményét az Európai Unióról, hazánkat mindig közvetlen környezete, a kelet-közép-európai térség jellemzőihez viszonyítva.

Általánosságban kijelenthető, hogy tagság tízéves időszaka alatt a magyar lakosság uniós tagsággal kapcsolatos reményei nem teljesültek. Ez elsősorban az európai uniós tagság támogatottságának negatív trendjében mutatkozik meg. 2004 tavaszán, közvetlenül a belépés előtt, az európai uniós tagság támogatottsága a lakosság körében 45% volt, és ugyanekkor a magyarok 32 százaléka gondolta azt, hogy az uniós tagságunk „se nem jó, se ne rossz dolog", valamint 15 százalék rendelkezett negatív véleménnyel tagságról. Már két évvel később jelentősen megváltozott a kép. Hazánkban 2006 őszén kerültek többségbe a tagságról semleges nézettel rendelkezők, a tagságról pozitív véleménnyel rendelkezőkhöz képest, miközben a tagságot negatív dolognak vélők százalékos aránya folyamatosan emelkedő tendenciát mutat.[73] 2008-ra, hazánk az uniós tagság támogatottságát tekintve (31%) a közép-kelet-európai térségben már sereghajtóvá vált, amely lényegében mind a mai napig megmaradt.[74]

A várakozások nem teljesülése az Unió megítélésében is megmutatkozik. 2011 után az Uniót pozitív imiddzsel felruházók százalékos aránya a korábbi évek 40-50 százalékos értékeihez képest 30-31 százalékra esett. Magyarországon az Unió megítélése a 2013-as évi enyhe javulás után,[75] a 2014 tavaszi adatfelvételkor ismét romlott. 2014-ben, a megkérdezett magyarok csupán 33 százaléka azonosította pozitív imiddzsel az Európai Uniót.

Európai uniós csatlakozásunk egyik legjelentősebb hozományaként nemzeti állampolgárságunk mellé uniós polgárokká is váltunk, amely számtalan jogot és lehetőséget jelent az egyén számára a mindennapokban. De vajon az eltelt tíz év alatt tényleg európai polgárokká váltunk? Bár az uniós tagság támogatottságára, valamint az EU imidzsére egyértelműen negatív hatással volt a gazdasági és pénzügyi válság, az európai polgárság érzete viszonylag állandó értéket mutat.[76] Az Európai Unióban azok vannak többségben, akik uniós polgárnak is tartják magukat, szemben azokkal, akik csak nemzeti állampolgárnak.[77]

[73] Eurobarometer 70.

[74] A 2004-ben mért támogatottsági arány, már egy jelentős csökkenés eredménye, hiszen 2002 őszén az új tagállamok lakosságának körében 52, míg Magyarországon 67%-os volt a támogatottság.

[75] Eurobarometer 80.

[76] Eurobarometer 73–81.

[77] Eurobarometer 81.

2. TÁBLÁZAT. MENNYIRE TEKINTI MAGÁT NEMZETI, EURÓPAI POLGÁRNAK....? 2014 (%)

Tagállamok	Csak nemzeti	Nemzeti és európai	Európai és nemzeti	Csak európai	Európai is
EU28	39	51	6	2	59
Eurózóna	39	54	7	2	63
Nem eurózóna	49	43	4	2	49
Bulgária	49	41	6	0	47
Csehország	48	45	4	3	52
Észtország	38	56	4	1	61
Lettország	44	44	8	2	54
Litvánia	45	49	4	1	54
Magyarország	46	44	8	2	54
Lengyelország	36	55	4	1	60
Románia	47	46	4	3	53
Szlovénia	37	56	3	2	61
Szlovákia	44	48	6	1	55

FORRÁS: Eurobarometer 81.

MEGJEGYZÉS: A sötétszürke mezők azt mutatják, hogy a lakosság hány százaléka érzi magát európainak is.

Magyarországon a tíz évvel ezelőtti értékkel összehasonlítva, szembetűnő változás, hogy míg 2004-ben a lakosság 67 százaléka csak a nemzeti állampolgárságát jelölte meg válaszában, ma már a magyarok csupán 46 százaléka válaszolta azt, hogy csak magyar állampolgárnak vallja magát. A lakosság többsége tehát európai polgárnak is érzi magát, amely az európaizációnak a kollektív identitásformálásra gyakorolt hatását bizonyítja. Ezzel az értékkel egyébként hazánk a kelet-közép-európai régió átlagába illeszkedik (lásd 2. táblázat).

Összegzés: hová jutottunk 10 év alatt?

2004-ben, teljes jogú uniós tagságunkkal egy olyan többszintű politikai rendszer részévé váltunk, amelynek elemei egymástól elválaszthatatlanok. Lépésről lépésre megvalósuló tanulási folyamatként értelmezhető, ahogyan Magyarország mint újdonsült tagállam megvalósította az uniós normák, intézményi megoldások és gyakorlatok átvételét. Így alkalmazkodott a tagsághoz a parlament, a kormányzat, és a bírósági rendszer is. E folyamatban – ahogyan az előre várható volt – kezdetben igen hangsúlyosan érvényesült az európaizáció ún. top-down hatása. A politikai intézmények és szereplők elemzése azonban megmutatta, hogy a tagság első „tanulóéveit" követően egyre inkább érvényesülnek a bottom-up folyamatok is, azaz

a magyar érdekérvényesítés, a magyar megoldások is hatással lettek az összuniós történésekre. Ez a hatás a 2011 első félévében sikeresen lebonyolított magyar elnökség, valamint az unortodox gazdaságpolitikai és közjogi reform következtében előállt, jogállamiság-viták által generált, ellentmondásos tagállami demokráciaeljárás létrehozásának folyamatában csúcsosodott ki.

Ez az ellentmondás – a sikeres elnökség és a politikai konfliktus – híven tükrözi a tagállami Európa-politika kettős természetét. Szakpolitikai, technikai része jórészt a kormányzati és kisebb részben a parlamenti adminisztráció által menedzselt, a politikai napirendet meg nem érintő folyamat. Politikai része azonban sajátos „belső külpolitikai" stratégiaként, az ország EU-politikájaként belpolitikát, politikai identitást és értékrendet is érintő és a politikai napirenden szereplő téma. Míg a szakpolitikai ügyek vitele kontinuus, a *high politics* vonatkozásában törés figyelhető meg a magyar EU-tagság első 10 évében: 2010 előtt az Európai Unióval való egység, a „mi" kormányzati stratégiája fogalmazódott meg, míg a második Orbán-kormány idején az Európai Unió Magyarország szempontjából „ők"-ként tételeződött.

A magyar választók eddig háromszor vehettek részt európai parlamenti választásokon: 2004-ben, 2009-ben és 2014-ben. Az EP-választásokon a magyar részvétel mindig az uniós átlagérték alatt maradt, és az elmúlt tíz évre visszatekintve csökkenő tendenciát mutat. Az EP-kampányok sokat elárulnak a pártok Európához való viszonyáról, melyet azonban alapvetően meghatározott, hogy éppen kormányzati vagy ellenzéki szerepben voltak-e, de éppen úgy az is, hogy az adott EP-választás időben mennyire volt közel az országgyűlési választáshoz. Az EU-hoz történő csatlakozással a hazai pártok zökkenőmentesen betagozódtak a transznacionális európai pártokba, azonban jelenleg változó mértékben illeszkednek hozzájuk.

Az uniós állampolgárok EU-hoz való viszonyáról készült attitűdfelmérések megmutatták, hogy a magyar lakosság uniós tagsággal kapcsolatos reményei nem teljesültek. Az uniós és nemzeti állampolgárságról végzett felmérés azonban árnyalja ezt a képet. Az elmúlt tízéves időszakra visszatekintve, a felmérések alapján elmondható, hogy egyre több magyar polgár identitásában jelenik meg az európai dimenzió is.

17. FEJEZET

Körösényi András

A MAGYAR DEMOKRÁCIA HÁROM SZAKASZA ÉS AZ ORBÁN-REZSIM

Jelen fejezet témája annak áttekintése, hogy a politikai rendszer miként működött az elmúlt negyedszázadban. Két nagyobb kérdést fogok érinteni. Az első, hogy a magyar demokrácia elmúlt negyedszázada egységes korszak-e, vagy eltérő jellegzetességekkel bíró szakaszokra osztható? A második, hogy miként értékelhetjük a 2010-től kezdődő változásokat a politikai rendszer karakterére gyakorolt hatás szempontjából? A 2010-es „fülkeforradalom" egy új szakaszt nyitott meg a magyar demokrácia negyedszázados történetében, vagy ennél többről, új rezsim, vagy egyenesen új politikai rendszer létrejöttéről van szó? Első tézisem az lesz, hogy az elmúlt negyedszázad három nagyobb korszakra osztható. A fejezet első részében e három korszak főbb jellemzői próbálom megragadni. Második tézisem az, hogy Orbán 2010-es „fülkeforradalma" egy új, a korábbitól eltérő karaktervonásokkal jellemezhető politikai rezsimet hozott létre. E rezsim természetét próbálom megragadni a fejezet második részében.

1. A korszakolás

Mi az, ami összefűzi az 1990–2014 közti negyedszázadot, és megkülönbözteti a magyar politika megelőző, 1949–1989-es korszakától? Ilyen a szabad választások, a pártok versenye, a polgári és politikai szabadságjogok (politikai ellenzéknek nem kell félnie a bebörtönzéstől, fennáll a politikai szervezkedés szabadsága),[1] az alkotmányosság, a végrehajtó hatalommal szembeni közjogi ellensúlyok, a bíráskodás függetlensége, az alternatív média. Ezek a vonások az egész 1990–2014 közti időszakban fennálltak, noha nem teljesen azonos mértékben.[2] A magyar politikai

[1] Ez megszorításokkal, az Alkotmány adta keretek között értendő. Így 2008–2009-ben bírósági ítéletek oszlatták fel a Magyar Gárda Egyesületet, illetve Mozgalmat.

[2] Az összehasonlító politikatudomány általában az ilyen vonásokkal rendelkező rendszereket tekinti demokratikusnak. A 2010 után történt rezsimváltás bármilyen jelentős változást hozott is (erről bővebben később), a magyar politikai rendszer – véleményem szerint – demokrácia maradt, éppen ez lesz az új rezsim egyik sajátossága. A szakirodalom azonban megosztott ebben a kérdésben. Hasonló értelmezésről lásd

rendszer ebben a negyedszázadban, úgy tűnik, átmegy Robert Dahl poliarchiatesztjén.[3]

Az egész korszakot összefűző azonosságokon túl azonban számos területen jelentős változások történtek: kisebb vagy nagyobb törés- vagy fordulópontok jöttek létre.[4] A magyar politika negyedszázada a politikai gondolkodásban, az elitek viselkedésében, a szavazói viselkedésben, a pártpaletta szerkezetében és a pártrendszer működésében, az alkotmány legitimációjában és a kormányzás működésében egyaránt három-három nagyobb korszakra osztható. Bár az egyes korszakok közti fordulópontok nem esnek teljesen egybe, gyakran alig köthetők egy-egy konkrét eseményhez vagy időponthoz, mégis úgy vélem, hogy ezt a negyedszázadot a magyar politikai rendszer működése szempontjából három nagyobb, egymástól megkülönböztető vonásokkal rendelkező korszakra oszthatjuk: az átmenet (1989–1998), a konszolidált demokrácia korszaka (1998–2006) és a válság és rezsimváltás (2006-tól kezdődő és még ma is tartó) korszakára.

Az első: az átmenet korszaka (1989–1998)

Az első a demokratikus rendszerváltás és az azt közvetlenül követő időszakot felölelő átmenet korszaka (1989–1998). Ez a demokratikus közjogi és politikai rendszer kialakulásának időszaka. Ide tartozik az 1989–1990-es rendszerváltás átfogó alkotmány-

például: Takis Pappas: „Populist democracies: Post-authoritarian Greece and Post-communist Hungary" *Government and Opposition*, vol. 49. no. 1. 2014. 1–23.; Tamás Csillag – Iván Szelényi: "Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neoconservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-communist Europe" *Intersections. East European Journal of Society and Politics* vol. 1. no.1. 2015 4–6. http://intersections.tk.mta.hu/. Ezzel szemben számos szerző kétségbe vonja az új rezsim demokratikus voltát, lásd például: János Kornai: "Hungary's U-turn" *Capitalism and Society* vol. 10. iss. 2. article 1. 2015.

[3] A poliarchiák, azaz a demokrácia eszményét legjobban megközelítő ténylegesen létező politikai rendszerek fő vonásai a következők: 1. A kormányzati döntéseket választott tisztségviselők kontrollálják. 2. A választott tisztségviselőket relatív gyakori, fair és szabad választásokon békésen választják ki, illetve menesztik. 3. Gyakorlatilag minden felnőtt szavazati joggal rendelkezik ezeken a választásokon. 4. A legtöbb felnőtt a választhatóság jogával is rendelkezik ezekre a tisztségekre és jelöltként indulhat a választásokon. 5. Az állampolgárok tényleges *(effectively enforced)* szólásszabadsággal rendelkeznek, különösen a politikai kifejezés szabadságával, beleértve ebbe a kormányzat tisztségviselőinek, a kormánypolitikának, és a fennálló politikai, gazdasági és társadalmi rendszer, továbbá a domináns ideológia kritikáját. 6. Az állampolgároknak hozzáférésük van olyan alternatív információs forrásokhoz, amelyek nem állnak a kormányzat vagy bármilyen más csoport kizárólagos kontrollja alatt. 7. Végül, tényleges joguk van autonóm szervezeteket alapítani vagy azokhoz csatlakozni, beleértve a politikai egyesületeket, mint politikai pártokat és érdekcsoportokat, amelyek megkísérlik befolyásolni a kormányzatot a választási vesenyben való részvétellel vagy más békés eszközökkel. Lásd: Robert A. Dahl: *Democracy and its critics* (New Haven – London: Yale University Press 1989) 233. Úgy látom, hogy a magyar politikában ezek a feltételek összességében teljesültek ebben a negyedszázadban. Természetesen e feltételezés érvényességét szisztematikus empirikus kutatás erősítheti meg vagy cáfolhatja.

[4] Ez jelen kötet több fejezetében is látható.

reformja, az alapvető közjogi intézmények működését szabályozó kétharmados törvények elfogadása, az 1989-es és 1990-es népszavazások, a közjogi konfliktusokat eldöntő AB határozatok, az 1994-es alkotmánymódosítás és az 1995–96-os – kudarcba fulladt – alkotmányozási törekvések. Ekkor alakultak ki a politikai és közjogi rendszer olyan elemei is, amelyek mindmáig változatlanok: a köztársasági államforma, unitárius állam, parlamentáris kormányzat, konstruktív bizalmatlansági indítvány, közjogi dualizmus, a miniszterelnök kiemelkedése a kormányból, széles körű közjogi hatalommegosztás és a végrehajtó hatalommal (kormányzattal) szembeni ellensúlyok rendszere, továbbá a vegyes választási rendszer.[5]

Az átmenet korszakát a plurális sokpártrendszer, az éles politikai-ideológiai, közjogi viták és konfliktusok jellemezték. A politikai gondolkodást a rendszerváltáskor létrejött „liberális konszenzus pillanatát" követően gyorsan felváltotta a baloldali liberalizmus hegemóniája (lásd e könyv 1. fejezetét), ami az intézményépítésre is hatott. A politikai közéletben három egymástól élesen különböző politikai-ideológiai tábor és három, azt csak részben átfedő közjogi felfogásrendszer manifesztálódott.

1989–1990 „tárgyalásos forradalma" legalább annyira liberális, mint demokratikus. Részben a liberális hegemóniának, részben az 1989-es politikai tárgyalófelek egymással szembeni bizalmatlanságának következménye a jogállami radikalizmus dominanciája a politikai gondolkodásban[6] és az intézményépítésben: a közjogi rendszert a széles körű hatalommegosztás, a kormánnyal szembeni ellensúlyok Európában unikálisan kifinomult rendszere és az AB alkotmányos kérdésekben kialakult szupremáciája jellemezték (lásd 7. fejezet).

Az alkotmányozás elitista-tárgyalásos módja és befejezetlensége mindazonáltal az alkotmány és a rendszerváltás legitimitásdeficitjét idézte elő. A demokratikus átmenet alapvető eljárási kérdéseiben 1989-ben a pártelitek kötöttek egy megállapodást, de ezt a résztvevők átmenetinek tekintették és fenntartásaik voltak vele szemben (az ellenzéki pártok egy része alá sem írta). A megállapodás csak átmenetileg fedte el az élesen eltérő politikai és közjogi elképzeléseiket a rendszerváltás tartalmi kérdéseiről (például államfői hatalom, igazságtétel, privatizáció, liberalizmus értelmezése).

Részben a hirtelen jött politikai szabadság következményekét, részben a pártok mobilizációs törekvéseinek eredményeként ezt az időszakot az állampolgári aktivitás és a hirtelen megélénkült politikai részvétel jellemezte. A megélénkülő egyesületi és civil társadalmi tevékenység mellett a gazdasági és munkavállalói érdekképviseletek, valamint az 1990-es évek elején erős makroszintű neokorporatív struktúra alakult ki.[7]

[5] Körösényi András: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 1998).

[6] Körösényi András: „A magyar politikai gondolkodás főárama, 1989–1995" in Körösényi András: *Értelmiség, politikai gondolkodás és kormányzat* (Budapest: Osiris 2000); továbbá Körösényi (1998).

[7] Körösényi (1998) 162–191.

A magyar átmenetet a kortársak példaként emlegették az átmenet eljárásairól kialakított békés forgatókönyv, a közjogi struktúra, a pártok ideológiai kifinomultsága és mobilizációs eredményei, továbbá a stabil kormányzati intézmények kiépítése tekintetében. Ugyanakkor a korszak magán viselte a hirtelen jött politikai pluralizálódásból következő bizonytalanságnak, kialakulatlanságnak a jegyeit, ami megnyilvánult a választók párthovatartozásának ingatagságában, a közjogi szerkezet körüli éles konfliktusokban, a pártpolitika ideológiai polarizációjában, és abban a későbbiekben is fennmaradó sajátosságban, hogy a politikai szereplők kétségbe vonták egymás legitimitását. Noha erős törekvések voltak a politikai eliten belüli konszenzus kialakítására (1989, 1990), ez nem alakult ki, inkább átmenetinek tekintett politikai kompromisszumok jöttek létre.[8] A konszenzus hiánya manifesztálódott az 1989–1990-es népszavazás-kezdeményezésekben, a taxisblokádban és annak a politikai elit részéről történt percepciójában, a Demokratikus Charta megszervezésében, továbbá a politikai szereplők és pártok egymás legitimitását aláásó stratégiájában, ami a rendszerváltás időszakától kezdődően folyamatosan jellemezte a magyar politikát.

Az átmenet korszakát a széles közjogi hatalommegosztás, a három (liberális, szocialista, és keresztény-nemzeti) ideológiai pólussal rendelkező sokpártrendszer és a kiépített neokorporatív intézményrendszer jellemezte. Az intézményes hatalommegosztás, a fékek és ellensúlyok rendszere azonban önmagában nem teremt politikai konszenzust. Mivel azonban a pártok nem *kooperatív*, hanem *kompetitív* stratégiát folytattak, nem jött létre a lijpharti konszenzusorientált demokrácia.[9] Magyarországon egy politikailag erősen „megosztott köztársaság" jött létre.

A második: a konszolidált demokrácia korszaka (1998–2006)

Samuel Huntington empirikus meghatározása szerint az új demokráciákat akkor tekinthetjük konszolidáltnak, ha a rezsimváltást követően két szabad választáson is hatalomváltás történt (*two-turnover test*).[10] Magyarország 1998-ra teljesítette a demokratikus konszolidációnak ezt az empirikus tesztjét. Juan J. Linz és Alfred Stepan tartalmi definíciója szerint viszont egy demokrácia akkor konszolidált, ha a demokrácia a politikai szereplők számára a politika természetes kerete, azaz nincs alternatívája *(democracy has become the only game in town)*. Bővebben, a konszolidáció akkor valósul meg, ha 1. nincsen komoly rendszerellenes vagy szeparatista politikai erő

[8] Ilonszki Gabriella – Lengyel György: „Válaszúton: Konszolidált vagy színlelt demokrácia?" *Politikatudományi Szemle* 2009/1, 16.; Körösényi András: „A magyar alkotmány legitimitása, 1985–2005" in Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990–2005* (Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK 2007) 1040–1058.

[9] Körösényi (1998) 371–374.

[10] Lásd Samuel Huntington: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press 1991).

(viselkedés dimenzió); 2. ha az állampolgárok túlnyomó többsége, még súlyos válság körülményei között is a demokrácia keretei között gondolkodik bármilyen politikai változásban (attitüdinális dimenzió); 3. a politikai szereplők számára beidegződött, hogy a konfliktusokat a kialakult normák keretei között kell megoldani (alkotmányos dimenzió). Úgy vélem, elég jó empirikus érveket lehet felhozni amellett, hogy a magyar politikában az 1998–2006 közti időszakban ezek a feltételek is teljesültek.[11] A két felidézett meghatározás alapján állításom az, hogy a magyar politika 1998–2006 közötti időszaka a konszolidált demokrácia korszaka (vö. 3. fejezet).

Az új magyar demokrácia a sok bizonytalanságot és kialakulatlanságot hordozó kezdeti éveket követően gyorsan konszolidálódott. A korábbiakhoz hasonlóan az 1998-as a harmadik szabad választás is békés kormányváltást hozott. Az átmenet korszakát követő évtizedben rendkívüli intézményi stabilitás jött létre nemcsak közjogi-alkotmányos szinten, hanem a pártrendszer, majd a szavazói viselkedés területén is. Noha az alkotmányos intézményeket *legitimitásdeficit* jellemezte, az alkotmány az 1995–1996-os alkotmányozási kudarcot követően mégis fokozatosan konszolidálódott. A befejezetlenül maradt „alkotmányozási feladatot" a politikai pártok és az alkotmányozó hatalommal rendelkező – de cselekvőképtelen – Országgyűlés helyett az aktivista AB végezte el (lásd 7. fejezet).

A viták és konfliktusok nyomán kialakult és finomított politikai játékszabályokat, közöttük az AB autoritását – fenntartásaik és sérelmeik ellenére – a politikai szereplők elfogadták, határozatait betartották. A politikai palettán komoly rendszerellenes politikai erő nem jelent meg. Az új alkotmány megalkotása körüli remények elporladását követően minden szereplő többé-kevésbé ugyanúgy értelmezte az alkotmányos intézmények működését, egymáshoz való viszonyát, és hasonlóan látták az alkotmányos konfliktusok megoldási módját. A megosztott köztársaság az 1990-es évek közepére konszolidálódott, miközben az ezredfordulót követően – paradox módon – tovább erősödött a politikai polarizáció.[12]

Milyen további tendenciák jellemezték a konszolidált demokrácia korszakát? Az 1994-es MSZP–SZDSZ koalíciókötést, a Fidesz jobboldali fordulatát és az 1996–1998 között kiformálódó jobboldali választási szövetség megalapítását követően az addigi hárompólusú pártrendszert egy bipoláris kétblokkrendszer váltotta fel. A pártok politikai táborszervezése és a bipoláris trend olyannyira átható volt, hogy a szavazók szintjén is csökkent a volatilitás, az ezredfordulót követő évtizedre erős pártlojalitások és tartós politikai táborok jöttek létre (lásd 12. fejezet).

[11] Fontos még hozzátenni, hogy a szerzők szerint egy konszolidált demokráciában sem zárható ki a visszarendeződés, továbbá, hogy a konszolidált demokráciáknak nem egy, hanem sokféle típusa létezik. Lásd Juan J. Linz – Alfred Stepan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore – London: The Johns Hopkins University Press 1996) 5–6.

[12] Körösényi András: „A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltatásra" in Boda Zsolt – Körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest, Új Mandátum – MTA TK Politikatudományi Intézet 2012) 284–309.

Noha a politikai rendszer közjogi-intézményi szerkezete nem változott, az 1998-as, majd a 2006-os választásokat követően megalakult kormányok jelentősen módosították a szűkebb értelemben vett kormányzati rendszer szerkezetét és működését. Az átszervezések mindig a kormányzaton belüli centralizációt és a miniszterelnök hatalmát erősítették, és növelték a közigazgatás átpolitizáltságát. A magyar politika fokozatosan prezidencializálódott.[13]

A konszolidáció évtizedében – egyrészt a taglétszámuk folyamatos csökkenése, másrészt az első Orbán-kormány törekvései következtében – politikai súlyukat vesztették az érdekszervezetek. A pártok uralma alakult ki az érdekszervezetekkel, és a *bottom-up* jellegű parlamenten kívüli mozgalmakkal és civil szervezetekkel szemben. Ugyanakkor az ezredfordulót követően új *top-down* jellegű szervezetek, mozgalmak alakultak (pl. Polgári Körök).[14]

A pártokon belül a testületekkel, különböző szintű szervezeti autonómiákkal szemben megerősödött a politikai vezetők szerepe. Az ezredfordulót követő időszak a magyar politika vezéresedésének az évtizede. Az 1996–1998-tól kezdődő, jelen sorok írásáig tartó közel két évtizedes korszakra a jobboldal vezérévé vált Orbán Viktor személye és politikája nyomja rá a bélyegét. Elsősorban a hozzá való viszony határozta meg a politikai szereplők és az állampolgárok politikai hovatartozását, pozícióit. A vezéresedés nem egyszerűen a politikai vezetők szerepének nemzetközileg is tapasztalt megerősödését jelentette a pártokkal, intézményekkel szemben, hanem a személyisége révén a követőket mobilizálni, a politikai tábort integrálni, a pártját dominálni képes, egyéni hangon megszólaló, vízióval rendelkező karizmatikus vezető(k) megjelenését. Orbán és Gyurcsány párharca jellemezte a 2004–2009 közti éveket.

A pártok uralma elsősorban a közigazgatásban, de más területeken is növelte az átpolitizáltságot. Míg a rendszerváltás éveiben a pártpolitikával szemben jelentős bizalmatlanság és fenntartás élt, a konszolidált demokrácia korszakában növekedett a politikai kapcsolatok szerepe, az átpolitizálódás. Növekedett a gazdasági elit politikai megosztottsága, és az intézményes korrupció is.

A harmadik: válság és a rezsimváltás (2006-tól kezdődően)

2002-t követően érzékelhető feszültség alakult ki az intézményrendszer konszolidációja és a politikai szereplők erősödő polarizációjából adódó dekonszolidáló hatások között.[15] A jobb- és baloldali politikai elit az ezredfordulót követően sem te-

[13] Körösényi András: „Parlamentáris vagy »elnöki« kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából" *Századvég*, Új folyam 2001/20. 3–38. Jelen kötetben erről bővebben lásd az 5. fejezetet.

[14] Metz Rudolf: *Movement Entrepreneurship of an Incumbent Party. The Story of the Hungarian Ruling Party Fidesz and the Civil Cooperation Forum*. Kézirat. MTA TK Politikatudományi Intézet 2015.

[15] A feszültségről lásd például Pócza Kálmán: „Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Ki-

kintette egymást legitim politikai szereplőnek, és ez a tendencia a 2006 őszi politikai válságtól kezdődően felerősödött. A kétblokkrendszer és a választói tömbösödés mellett a politikai polarizációt az is erősítette, hogy 2004-et követően egy fél évtizeden keresztül mindkét politikai tábor élén olyan polarizációs stratégiát követő politikai vezérek álltak, akiknek a politikai stílusától távol állt a kockázatkerülés, és akik a konfrontatív politikai stílussal, polarizáló retorikával és számos egyedi politikai döntéssel folyamatosan emelték a politikai küzdelem tétjét.

2006 őszén a demokrácia konszolidált korszaka véget ért: a dekonszolidáló hatások a politikai folyamatokban is manifesztálódtak. Az őszödi beszéd nyilvánosságra kerülését követően politikai válság alakult ki. A 2010-et követő évek távlatából visszatekintve megállapíthatjuk, hogy ez megroppantotta a rezsim legitimitását.[16] A kormányba és a parlamentbe vetett állampolgári bizalom 2006 őszétől drámaian visszaesett, és csak a 2010-es választásokat követően emelkedett vissza a korábbi szintre.[17]

Ezzel párhuzamosan 2006 őszétől végbement a magyar politika és a választópolgárok pártpreferenciáinak a jobbratolódása. A 2010-es országgyűlési választás ún. kritikus választásnak bizonyult, amikor a korábban hosszú ideig stabil szavazói viselkedési minták tartósan átrendeződtek. Ekkor történt az MSZP és a baloldali szavazótábor felbomlása: szavazóinak egy része a Fidesz, másik része a Jobbik irányába tolódott, a maradék pedig egymással rivalizáló kisebb pártok között fragmentálódott (lásd 11. és 12. fejezet).

Az új korszak vonásai azonban a 2010-es kormányváltást követően bontakoztak ki. Az egész magyar politika erősen jobbra tolódott. A jobboldali autoriter, etatista felfogás erősödött a politikai gondolkodásban: Orbán Viktor miniszterelnökként meghirdette az antiliberális fordulatot (lásd 1. fejezet). A kétharmados többségbe került jobboldal felmondta a korábbi *kvázi*-elitmegállapodást, azaz a korábbi két korszakot jellemző politikai játékszabályok, viselkedési és jogi normák egy jelentős részét.[18] Közöttük olyan, korábban többé-kevésbé elfogadott és követett szabályokat és normákat, amelyek a hatalommegosztás kormánytól független intéz-

rályságban" *Kommentár* 2012/5. 40. A politikai polarizáció különösen az elitben növekedett, lásd Körösényi (2012).

[16] A politikai történések értelmezhetőek voltak a parlamentáris kormányzás keretei között (pl. Körösényi András: „A rendkívüli állapot retorikája" *Kommentár* 2008/1. 102–113.), azonban Orbán és az ellenzék által kiformált válságnarratíva egy új értelmezési keretet kínált.

[17] Eurobarometer http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm.

[18] Ilyen norma volt például az alkotmánybírák paritásos jelölése vagy a visszamenőleges jogalkotás tilalma, de fittyet hánytak a törvényhozási eljárás korábbi viselkedési szabályaira is. Gyakorlattá vált ugyanis a kormányzati törvényjavaslatok egyéni képviselői beterjesztése és ezzel a jogalkotási törvényben előírt eljárások megkerülése (hatástanulmányok készítése és társadalmi egyeztetés). Utóbbi empirikus elemzéséről lásd: Tóth István János: *The Quality of Hungarian Legislation 2013-2014* (Budapest: Corruption Research Center 2015).

ményeinek működését, vezetői rekrutációjának konszenzuális szabályait biztosították.

Az állampolgári pártpreferenciák radikális átrendeződése következtében felbomlott a kétblokkrendszer, a politikai versenyben és kormányzásban megszűnt a politikai váltógazdaság.[19] A pártrendszerben ténylegesen is kialakult a „centrális politikai erőtér": a Fidesz domináns párttá vált, kétoldali, részben rendszerellenes ellenzékkel. Míg a baloldal meggyengült és fragmentálódott, jobbról egy radikális, szélsőjobboldali párt erősödött meg.[20] Az Alaptörvény elfogadását követően azonban már nemcsak a jobb-, de a baloldalon is a kialakult rezsimmel szembeni, annak legitimitását kétségbe vonó politikai törekvések jelentek meg.

Orbán a 2006-os őszi válságot követő években olyan válságnarratívát és ideológiát alakított ki, amelyben az aktuális politikai válság jelentősége messze túlmutatott önmagán, és amelyben ez az egész 1990 utáni posztkommunista korszak politikai rendszerének és az 1989–1990-ben létrejött Alkotmány válságának csak felszíni tünete. A 2008-as globális pénzügyi válság pedig nemzetközi-globális síkon a nyugati kapitalista piacgazdaság és a nyugati világ nemzetközi pénzügyi szervezeteinek és az Európai Unió válságának a részeként jelentkezett, amely szervezetek és intézmények a nemzeti érdeket követő szuverén magyar kül- és gazdaságpolitika megvalósításának akadályai, miként a szuverenitásdiskurzusban láthattuk (lásd 15. fejezet). Orbán a földcsuszamlásszerű fideszes választási győzelmet és a kétharmados parlamenti többséget egy kvázi-rendszerváltó, forradalmi felhatalmazásnak tekintette. A kétharmados többség miniszterelnöke új alkotmány megalkotására és új politikai rezsim létrehozására szóló mandátumot tulajdonított a kétharmados többségnek („Nemzeti Együttműködés Programja").[21] Olyan értelmezést adott saját mandátumának, amelyben a miniszterelnök, a kormány és a parlamenti szupertöbbség közvetlenül a választási felhatalmazásban manifesztálódott népakaratot képviseli, és amelyben a joguralom (a szupertöbbség fennállása idején legalábbis) nem lehet e népakarat politikai megvalósításának akadálya. Az átmenet korszakában létrejött és később konszolidálódott széles körű alkotmányos hatalommegosztást és az Alkotmánybíróság politika feletti szupremáciáját (jogállami radikalizmus) 2010-től egy olyan új rezsim váltotta fel, amelyben a demokratikus felhatalmazással rendelkező politikai akarat primátust élvez a jog uralmával szemben (lásd 4. és 7. fejezet).

[19] Ez két nagy, egymással versenyző párt vagy stabil pártszövetség esetén annak az esélyét jelenti, hogy bármelyik nyerhet a soron következő választásokon, és ennek következtében a kormányváltás esélye is fennáll. Míg az 1998-as, 2002-es és 2006-os választásokon létezett ez a kiegyenlítettség, 2010 és 2014-ben megszűnt.

[20] A Jobbik rendszerellenességéről lásd Róna Dániel: *Jobbik-jelenség*. PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola 2014.

[21] „A Nemzeti Együttműködés Programja" *Országgyűlés Hivatala*, Irományszám H/47. Érkezett 2010. május 22. http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf.

2. Az új rezsim természete

A 2010–2014 közti rezsimváltás kisebb mértékben változtatta meg a politikai rendszert, mint az 1989–1990-es rendszerváltás.[22] A dahli poliarchia absztrakciós szintjén vizsgálódva 2006/2010-től nem következett be lényeges törés. Magyarország demokrácia maradt, noha a politikai rendszer természete jelentősen változott. Az Alaptörvény és első öt módosítása, továbbá az egyidejűleg megszavazott sarkalatos törvények (pl. a választási rendszerről) jelentősen átalakították az alkotmányos-közjogi rendszert, és ezeknek a változásoknak hosszabb távú hatása a politikai rendszer működésére alig kiszámítható. A parlamenti pártösszetétel lehetséges jövőbeni variációit figyelembe véve a korábbinál kevésbé kiegyensúlyozott rendszer jöhet létre (lásd 4. fejezet). Ha ugyanis az új közjogi alapszerkezet tartós marad, a választási győztes mandátumprémiuma gyakoribbá teheti a szupertöbbség létrejöttét és az ezáltal generált rendkívüli politikát, míg a normális többségű kormányoknak a kormányozhatóság gyengülésével kellhet szembenézniük.

Mielőtt az új rezsim főbb vonásait ismertetném, egy rövid fogalmi kitérőt kell tennem. Szeretném megvilágítani, hogy milyen értelemben használom a politikai rezsim (politikai rendszertől megkülönböztetett) fogalmát.[23] Új rendszer helyett új rezsim létrejöttéről beszélek, a következő okokból. Először is, a rendszerváltásnál kisebb, a kormányzati reformnál vagy alkotmányreformnál viszont nagyobb változás történt-történik – és a rezsim/rezsimváltás fogalma alkalmas e megkülönböztetés kifejezésére. Másodszor, azért nevezem Orbán-rezsimnek, ami kialakult, mert a 2010-től bekövetkező változások erősen kötődnek a győztes politikai tábor politikai vezérének, Orbán Viktornak a személyéhez és politikai-kormányzási stílusához (lásd 2. fejezet). A szoros kötődés a rezsim létrehozását, valamint az alkalmazott hatalomgyakorlási módszereket tekintve egyaránt fennáll. Harmadszor, a rendszer valami tartós, stabil, „állandó" berendezkedésre utal. Jelenleg azonban még kérdésesnek tartom, hogy a rezsim ebben a formában mennyire konszolidálható, túléli-e Orbán személyét. Például kérdéses, hogy a közjogi szerkezet stabili-

[22] Míg akkor a politikai rendszer szintjén 1. egypártrendszerből többpártrendszer, 2. diktatúrából demokrácia és 3. centralizáltból hatalommegosztásos politikai rendszer jött létre, addig 2010-től kezdődően e három aspektus közül csak az utóbbiban történt gyökeres változás.

[23] Ez a fogalmi megkülönböztetés teoretikusan Arisztotelész rezsimfogalmával alapozható meg. Utóbbi ugyanis egyrészt formális, intézményi-procedurális, másrészt tartalmi összetevőkkel rendelkezik. Előbbibe az alkotmány, jogrend, intézmények tartoznak, utóbbiba a szokások, normák, a szereplők morális és politikai karaktere, politikai és viselkedéskultúrája, azaz egy normatív dimenzió is beletartozik. Az első a forma, a második a tartalom. A politikai rezsim fogalmába így az alkotmányos alapszerkezet és a politikai rendszer intézményi elemein, valamint azok viszonyrendszerén (pl. pártrendszer, kormányzati rendszer) túl a politikai szereplők viselkedésmódját, stílusát, a ténylegesen követett normáit és a hatalomgyakorlás módjait is beleértem – hangsúlyosabban, mint azt a politikai rendszer vagy kormányzati forma fogalma tartalmazza. Lásd erről: Carnes Lord: *The Modern Prince* (New Haven – London: Yale University Press 2003) 40–49.

zálódása mellett fennmarad-e a hatalomgyakorlás kialakult módja[24] az orbáni vezetést követően.

De miért beszélhetünk 2010-től kezdődően új rezsim létrejöttéről? Úgy vélem azért, mert lényegesen megváltozott a közjogi rendszer, a hatalommegosztás rendszere, a pártrendszer, a szavazói viselkedés mintái, és megváltoztak az elitkonfigurációk is. Mindezek mellett változott a demokratikusan megválasztott kormányfő mandátumértelmezése, legitimációs igénye és legfőképpen megváltozott a hatalomgyakorlás módja. Radikálisan átalakult továbbá a politikai gondolkodás, megváltozott a kormányra került politikai erők felfogása saját felhatalmazásukról (mandátumértelmezés), állam és társadalom kívánatos viszonyáról.

Láthattuk, hogy a változások egy része közjogilag is intézményesült, azaz ennyiben személytelen, jogi formát is öltött, más része a szavazói viselkedésben ragadható meg – azaz nem, vagy csak közvetve kapcsolható a politikai vezér személyéhez.[25] Az új rezsim jellemvonásainak másik része azonban erősen kötődik Orbán személyéhez és a fideszes politikai gyakorlathoz: a hatalom erős egyszemélyi centralizációja, az autoriter elemeket tartalmazó hatalomgyakorlási mód, a legitimációs igény, a populista eszközök alkalmazása, a *plebejus-antikommunizmus* ideológiája,[26] az antipluralista és populista politikai víziók (a centrális erőtér normatív dimenziója), a bal és jobb megosztottságát meghaladni kívánó szellemi-ideológiai hegemóniaigény. A sok változásnak nincsen semmilyen egységes elvi iránya, nem követ semmilyen alkotmányos vagy politikai doktrínát. A változások egyetlen nézőpontból, a kormánypárti vezetők hatalmi érdekeinek perspektívájából nyernek értelmet, koherenciát. Egy olyan sajátos hatalomtechnika, hatalomgyakorlási mód bevezetése történt, amely az aktuális kormányzati többség pozícióinak megerősítését és stabilizálását szolgálja. Ennek eredményeként megváltozott a magyar politikai rendszer természete, megváltozott a politikai rezsim: egy sor új *autoriter* elem jelent meg a kormányzásban és a hatalomgyakorlásban.

A kialakult új rezsim fontosabb jellemzőit a következőkben látom: 1. tudatos cezúrahúzás és rezsimalapítás; 2. permanens rendkívüli politika és autoriter kormányzási módszerek; 3. törekvés a „centrális politikai erőtér" létrehozására; 4. bal- és jobboldali ideológia meghaladása; 5. antipluralizmus és populizmus; 6. etatizmus és paternalizmus; 7. karizmatikus legitimáció; és végül 8. a konszolidációs nehézségek. Nézzük ezeket a vonásokat bővebben.

[24] Egy elemzői értékelés szerint például az Alkotmánybíróság korlátozásával kapcsolatban tanúsított fideszes magatartást a voluntarizmus, az erőpolitika fontosságába és eredményességébe vetett hit, valamint a politikai cinizmus elhatalmasodása jellemezte Tóth Csaba – Török Gábor: *Négy választás Magyarországon. A magyar politika az elmúlt 12 évben (2002–2014)* (Budapest: Osiris 2015) 411.

[25] A pártrendszer, a politikai kultúra, a politikai verseny természete, a politikai osztály tagjai és a vezetők körében uralkodó politikai ethosz és más tényezők szintén hatással vannak a politikai rendszer működésére, annak természetére.

[26] Mike Károly: „Az antikommunizmuson túl" *Kommentár* 2014/3.

Cezúrahúzás és alapítás

Míg az átmenet korszakából a konszolidált demokrácia „észrevétlenül", a különböző politikai szereplők eltérő törekvéseinek eredőjeként alakult ki, addig Orbán rezsimje egyetlen politikai erő tudatos törekvésének az eredménye. A rezsim „alapításakor" Orbán és a fideszes vezetők mindvégig nagy hangsúlyt helyeztek a cezúrára, az addigi alkotmánytól és politikai rendszertől való explicit elhatárolódásra. Az Alaptörvény megalkotását nem az 1989-es alkotmányozás második lépcsőjének, mintegy az 1989–1990-es rendszerváltás befejezésének, hanem egy új rezsim megalapításának, „második rendszerváltásnak" tekintették.[27] Az új rezsim berendezkedését felvázoló „Nemzeti Együttműködés Programja" nem egyszerűen a liberális, hanem a plurális demokráciákhoz képest is eltérően vázolta fel a politikai rendszer, állam és társadalom kívánatos viszonyait. Explicit szakítás történt nem pusztán az 1949-es Alkotmánnyal, de félig-meddig az 1989–1990-es módosítása nyomán létrejött demokráciával is.[28]

Az új rezsim bevezetésének igazolása egyrészt közvetlenül épített az Alkotmány és a politikai rendszer legitimitását 2006 őszétől kétségbevonó jobboldali retorikára, politikai helyzetértékelésre és életérzésre, valamint Orbán kibontakozó válságnarratívájára.[29] Másrészt épített a 2010-es, alkotmányozó többséget eredményező választási győzelemre, illetve a kétharmados parlamenti többség alkotmányozó hatalomként való értelmezésére. Miközben tehát a korábbi rendszer legitimitása, nem pusztán a fideszes narratívában, hanem a politikai közérzületben, azaz szociológiai értelemben is megrendült,[30] és az Alaptörvény elfogadása, valamint az új rezsim megalapítása a jogfolytonosság kereti között történt, annak legitimitása az egyoldalú alkotmányozás miatt mégis kérdéses. Az új rezsim alapításával a korábbi legitimitási problémák jó része megoldódott ugyan, de helyüket új problémák váltották fel. A rezsimváltás nem pusztán reform (mivel a legitimitás megszakadt),[31] de nem is forradalom (mert a jogfolytonosság fennmaradt) következménye, hanem az 1989–1990-eshez hasonló – noha kisebb léptékű – alkotmá-

[27] „Évértékelő: Orbán második rendszerváltásról beszélt" *Magyar Nemzet Online* 2014.02.16. http://mno.hu.

[28] Ennek megnyilvánulásai egyebek mellett: a rendszerváltás utáni „zavaros évtizedek" degradáló narratívája, maga az új Alaptörvény, az 1949-es alkotmány legitimitásának tagadása a Preambulumban, a korábbi AB határozatokra való hivatkozás megtiltása.

[29] Illés Gábor: *Interpretive leadership. The use of political discourse in crises.* Paper presented at the ECPR Graduate Student Conference, Innsbruck, 3–5 July 2014.

[30] Lásd például a 2007-re soha nem látott mélypontra süllyedt intézményi bizalmi indexet a nemzeti parlamentbe vetett bizalomról az Eurobarometer survey eredményeiben: http://ec.europa.eu/public_opinion.

[31] Arató például illegitim reformnak tartja, lásd Arató Andrew: "Regime Change, Revolution, and Legitimacy" in Tóth Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law* (Budapest – New York: Central European University Press 2012) 35–57., 52.

nyos rendszerváltáshoz kapcsolódott. Míg az 1989-es alkotmányozás és rezsimváltás egy (kvázi)-elitmegállapodás eredménye, addig a 2010–2013-as egy demokratikus mandátumot szerzett, parlamenti szupertöbbséggel rendelkező politikai vezér és politikai elitcsoport saját hegemóniájának közjogi-intézményes eszközökkel történő megszilárdítása.

A rendkívüli politika permanenssé válása és a kormányzás autoriter jellege

Bruce Ackerman dualista demokráciaelmélete megkülönbözteti a közösségi döntések két szintjét: a politika normál üzemmódját, ahol az egyszerű többség érdekei érvényesülnek, és az alkotmányos politika rendkívüli pillanatait, amihez szupertöbbségre van szükség, azaz amihez a politikai szereplőknek az állampolgárok igen nagy részét kell mozgósítaniuk. A dualista elmélet mind az alapjogi fundamentalizmust érvényesítő (alkotmány)bírói szupremáciát, mind pedig a demokrácia monista (többségi) felfogását elutasítja. Kiküszöböli, de legalábbis mérsékli az (alkotmány)bírói omnipotencia és a többség zsarnokságának a veszélyét.[32]

Az Alaptörvénnyel kialakított új közjogi struktúra szembefordulást jelentett az alkotmányos gondolkodásban addig hegemón jogi konstitucionalizmussal és alapjogi fundamentalizmussal (lásd 4. fejezet). Csakhogy a fordulat nem a többségi demokrácia (a demokrácia monista felfogása) vagy a klasszikus parlamentáris kormányzás irányába történt, mint talán az első pillanatban tűnhetett. Az alkotmányozás ugyanis, miközben áthangolta, egyben meg is erősítette az 1989-től erős hatalommegosztásos szerkezetet. Perspektívájában ez a demokrácia *dualista* modelljének megszilárdítását jelenti, miközben az alkotmányozó szupertöbbség fennállása idején példátlan hatalomkoncentrációt teremtett. Ennek lehetőségét a normál és rendkívüli politika „átmeneti" összefonódása (a szűkebb alkotmánytani irodalomban a törvényhozó és az alkotmányozó intézmény összemosódása) adta. Mivel a normál és rendkívüli politika összemosódása 2010–2014 között permanenssé vált (lásd 4. fejezet), a szupertöbbség fennállásának idején érvényesülő „átmeneti" idő elég hosszú volt a politikai rezsim radikális átalakításához. A rendkívüli (alkotmányozó) politika eszközeinek alkalmazása a *normál politikában* – egy parlamenti ciklust meghaladó időszakban – a politikai intézmények és a hatalomgyakorlási módozatok olyan átalakítására adtak lehetőséget, ami lehetővé tette a *de facto* szinte korlátlan politikai uralom kialakítását, a politikai uralom alkotmányos korlátainak a megkerülését, időleges felfüggesztését. Ez adta Orbán a 2010–2014 közti kormányzásának *autoriter* jellegét. Ez az autoriter jelleg az alkotmányozás módjában is jelentkezett.

[32] Bruce Ackerman: *We the people. Foundations vol. 1* (Cambridge, Mass. – London: Harvard University Press 1993) 3–33.

Általánosságban a politikai rendszer-alapítás, illetve a szuverén alkotmányozás jogi értelemben szükségképpen önkényes és autoriter, és politikailag korántsem semleges: sohasem a rawlsi „tudatlanság fátyla" mögött zajlik. Az alkotmányozóknak mindig vannak politikai-stratégiai céljaik, ezek gyakorlati megvalósítását azonban általában két tényező gyengíti. Az egyik, hogy az alkotmányozó hatalom politikailag aligha homogén, inkább különböző szereplők együttese. A másik gyengítő tényező pedig az, hogy az „alkotmánymérnökösködésből" hiányzik a tökéletes kiszámíthatóság: a politikai folyamatban benne rejlő kontingencia gyakran az eredeti szándékoktól eltérő következményeket produkál. A fideszes alkotmányozás autoriter jellegét azonban egyik tényező sem korlátozta. Egyrészt ugyanis a *normál politika* szélsőségesen centralizált, politikailag homogén és fegyelmezett pártfrakciója (lásd 11. fejezet) vált közvetlenül, *de facto* alkotmányozó hatalommá, azaz az Alaptörvény, majd módosításainak megszavazójává.[33] Másrészt, a rendkívüli „alkotmányozó pillanat" *permanenssé* tételével jórészt sikerült úrrá lennie – rövid, illetve középtávon legalábbis – a politikai folyamatban rejlő *kontingencián*, a következmények kiszámíthatatlanságán. Az alkotmányozó politikai erő ugyanis a nem várt következményeket (pl. alkotmánybírósági vagy nemzetközi reakciók hatását) az alkotmány folyamatos módosításával küszöbölte ki, azaz a szabályokat mintegy utánaigazította a reakciókhoz, hogy az eredeti politikai-stratégiai célját elérje. Így jelen esetben a rendkívüli hatalom permanenssé válása miatt a demokrácia dualista modellje nem volt képes a (szuper)többség zsarnokságának a veszélyét kiküszöbölni. Ha a rendkívüli politika permanenssé válik, akkor az az autoriter kormányzás állandósulását jelenti.

Az autoriter *kormányzás*t mint hatalomgyakorlási módot, meg kell azonban különböztetnünk az autoriter politikai *rendszer* bevezetésétől.[34] Orbán a politikai rendszert lényegesen átalakította, de az új rezsimet jellemző autoriter *kormányzás* (hatalomgyakorlási mód) egy demokratikus *rendszerben* szerzett, olyan választói felhatalmazáson alapul, ami továbbra is megvonható.[35] A politikai rendszer azon-

[33] Éppen ezért, noha az alkotmányozás legális volt és fennmaradt a jogfolytonosság, az alkotmányozás célja a korábbi korszakban kialakult „hideg polgárháborúnak" a győztes részéről történő egyoldalú lezárása volt. Részben ebből következnek a konszolidációs problémák, amiről egy későbbi pontban lesz szó.

[34] A politikai vezetés és kormányzás demokráciákban is jelen lévő autokratikus vonásairól lásd például: Tilo Schabert: *Boston Politics: The Creativity of Power* (Berlin – New York: Walter de Gruyter 1989). Magyarul lásd Tilo Schabert: *A politikai méltóságáról és jelentőségéről* (Budapest: Századvég Kiadó 2013). A kompetitív demokrácia politikai gazdaságtani megközelítésében az inkumbens szükségképpen monopolhelyzetet és *de facto* szabad mandátumot élvez a hatalom gyakorlásában, azaz autokratikus módon működteti a kormányzatot. Lásd: Michael Wohlgemuth: "Political Entrepreneurship and Bidding for Political Monopoly" *Journal of Evolutionary Economics* (2000) 10: 273–95.

[35] Jó érvek vannak amellett, hogy a verseny játékszabályainak átalakítása (lásd 4., 7. és 10 fejezet) a fideszes kormánytöbbség számára versenyelőnyt jelentett (pl. *gerrymandering*, lásd 10. fejezet), ami mandátumprémiumot biztosított a kormánytöbbségnek a 2014-es választásokon, és ez gyengítette a verseny *fair* jellegét. Mindez azonban aligha magyarázza a leadott szavazatok megoszlását: a „második rendszerváltás" utólag is erős választói megerősítést kapott.

ban nem pusztán a versengő választások miatt demokratikus, hanem – mint fentebb már utaltam rá – minden bizonnyal átmegy Robert Dahl *poliarchia*tesztjén is: azaz a demokratikus uralom egy formájáról van szó.

Jó érvek szólnak amellett, hogy az Orbán-rezsim a fentiek okán egyfajta vezérdemokrácia.[36] Olyan rezsim, amelyet politikaelméletileg a demokrácia felhatalmazáselméletével, azaz a demokráciának az állampolgári autonómia szempontjából a leginkább pesszimista modelljével lehet megragadni.[37] Csakhogy a felhatalmazáselmélet sok szempontból valahol a demokratikus és az autoriter rendszerek határán van, vagy másképpen vegyes rendszer, ami indokolhatja az új rezsimnek a hibrid rendszer paradigmában történő értelmezését.

Az empirikus politikatudományi kutatásokból is tudjuk, hogy a demokratikus és az autokratikus kormányzati rendszerek korántsem zárják ki egymást. Létezik közöttük átmenet, „közbülső" vagy vegyes rendszer.[38] Mindez erősíti azt a kutatási hipotézist, hogy az Orbán-rezsimet autoriter vonásai miatt gyümölcsöző lehet a hibrid rezsimek paradigmájában vizsgálni.[39]

A „centrális politikai erőtér"

A pártrendszer 2010-re ismét hárompólusúvá vált, ami azonban nagyban különbözik az átmenet korszakából ismert háromosztatú pártrendszertől. Az egyik különbség, hogy a három pólus között mélyebbnek tűnik a szakadék, mint az átmenet korszakában a baloldal, a liberálisok és a nemzeti-konzervatív jobboldal között volt. Míg akkor a három politikai tábort valamennyire összekötötte a rendszerváltáskor kialakult együttműködés, az átmenet diskurzusa (lásd 15. fejezet) és a politikai gondolkodásban kialakult tágabb értelemben vett liberális konszenzus (lásd 1.

[36] Körösényi András: *Vezér és demokrácia* (Budapest: L'Harmattan 2005); továbbá Jan Pakulski – András Körösényi: *Toward Leader Democracy* (London – New York – Delhi: Anthem Press 2012).

[37] Körösényi András: „A demokratikus elitizmus konszenzusán túl" *Politikatudományi Szemle* 2007/4. 7–28.

[38] Ha az autoriter rendszerek deskriptív-analitikus jellemzőit vesszük számba, mint egyfajta *checklist*et, akkor azt láthatjuk, hogy az új rezsimnek van egy-egy olyan vonása, ami az autoriter rendszerek jellemzője. Az autoriter kormányzatokat általában a következő vonásokkal jellemzik: 1. erős hatalomkoncentráció; 2. politikai elnyomás, a politikai ellenfelek kiszorítása a versenyből; 3. az állampolgárok pártok és tömegszervezetek révén történő mozgósítása a rezsim céljai érdekében; 4. a joguralmat sértő önkényes jogalkotás; 5. választási eredmények meghamisítása; 6. a politikai döntések nem transzparens módon történő meghozatala; 7. a közigazgatás tágabb értelemben vett korrupciója (szabályokat semmibe vevő működése); 8. a politikai hatalom informális, szabályozatlan működése; 9. a hatalmat önkényesen, demokratikus felhatalmazás nélkül gyakorló vezetés léte; 10. szabadságjogok önkényes korlátozása; 11. az ellenzék működésének hatósági akadályozása, legitimitásának kétségbe vonása; 12. civil társadalom korlátozása, elnyomása; 13. a politikai stabilitás erőszakszervezetekkel történő fenntartása.

[39] A hibrid rezsimekről lásd például: Steven Levitsky – Lucan A. Way: "The Rise of Competitive Authoritarianism" *Journal of Democracy* vol. 13. no. 2. 2002. 51–65.; Larry Diamond: "Thinking about hybrid regimes" *Journal of Democracy* vol. 13, no. 2 April 2002.

fejezet), továbbá a politikai elitek 1989–1990-es kompromisszuma, addig most, a kétezres évek politikai polarizációja után mélyebb szakadékok húzódnak a táborok között. Horváth Attila és Soós Gábor a „rendszerszerű álláspontok" olyan különbségeiről ír, mint ami a liberális demokráciafelfogást valló baloldalt elválasztja a demokrácia többségi vagy illiberális felfogásával jellemezhető Fidesztől, vagy mint a nyílt rasszizmus, ami a Jobbikot elválasztja a többi párttól (lásd 11. fejezet). A másik, a háromosztatúságban található különbség, hogy az új rezsim korszakában deskriptív értelmet nyert a „centrális erőtér" fogalma, ami a domináns párt központi helyére és hegemón helyzetére utal a politikai térben. A létrejött pártrendszer nagyban hasonlít a domináns pártrendszerhez, noha utóbbi teljes kifejlődéséhez hosszabb idő szükséges. A politikai centrumot elfoglaló kormánypárt domináns helyzete mindenesetre a politikai váltógazdaság megszűnését is jelentette.

Bal- és jobboldali ideológia meghaladása

A centrális erőtér politikájával Orbán az elit- és a választói szintű politikai polarizáció, bal és jobb meghaladását tűzte célul. Megkönnyítette e politika kialakítását az, hogy Orbán politikáját mindig a politikai pragmatizmus és ideologikusság, vízió és pragmatizmus sajátos ötvözete jellemezte. Ehhez sohasem társult egy határozott programatikus eszme, vagy közpolitikai paradigma,[40] mint például a neokeynesianizmus, neoliberalizmus. Ennek eredménye, hogy az általa követett közpolitika pragmatikus, rugalmas és instrumentális. Nem valamely közpolitikai paradigmából levezetett vagy közgazdaságtani doktrína által meghatározott, hanem – Martin Carstensen fogalmát használva – egyfajta „barkácsolás" *(bricolage)* révén kialakított politika.[41] Az orbánizmus[42] egyik sajátossága a hagyományos értelemben vett bal- és jobboldal meghaladása.

Orbán és a Fidesz ideológusságának negyedszázada konstans eleme az antikommunizmus, ami azonban az idők során mindig új és új konkrét politikai tartalmat kapott. Az antikommunizmus diskurzusa keretet adott egyfajta flexibilis elitellenességre.[43] Állandó eleme az ellenségkép, ahol az egykori kommunisták helyére az éppen aktuális politikai ellenfél, ellenség volt behelyettesíthető. A válság és re-

[40] A fogalomról lásd Peter Hall: "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain" *Comparative Politics* 1993/3. 275–296.

[41] A „barkácsolás" a különböző paradigmákból származó eszmék alkotóelemeinek az összeszövését jelenti, ami a közpolitikák egy heterogén készletét hozza létre. Olyan alkotóelemek újrarendezését foglalja magában, amelyek már rendelkezésünkre állnak. Martin B. Carstensen: „Paradigm man vs. the bricoleur: bricoleur as an alternative vision of agency in ideational change" *European Political Science Review* vol. 3 no.1 2011. 154–157.

[42] Soós Eszter Petronella: „Comparing Orbánism and Gaullism: The Gaullist Physiognomy of Orbán's post-2010 Hungary." Studia Politica. *Romanian Political Science Review* vol. 15, no. 1, 2015. 91–108.

[43] Lásd Mike.

zsimváltás korszakában ez már egy olyan ideológiai értelemben vett populizmus diszkurzív keretévé vált, amelyben a nép érdekeivel szembeállított elitet a baloldali kapcsolatrendszerű vállalkozók, a multinacionális és külföldi tulajdonú cégek, a bankárok, a technokraták, nemzetközi pénzügyi szervezetek és az EU bürokráciája alkották.

Noha az ideológiai és közpolitikai értelemben vett bal és jobb meghaladása korábban kezdődött, pártpolitikai értelemben a 2010-es választásokat követően „érett be", amikor a Fidesz domináns párttá vált és egy háromosztatú pártrendszercentrumba került: a „centrális erőtér" programja deskriptív értelmet nyert.

Antipluralizmus és populizmus

Állam és társadalom viszonyának újrarendezése (erről bővebben később) a paternalizmus és az antipluralizmus jegyében történt. A centrális politikai erőtér létrehozásának programja normatív politikai program, amely a duális párterőteret és a vele együtt járó, az egész társadalmat polarizáló, „megosztó viták" meghaladását tűzte célul. Orbán 2009-es programadó kötcsei beszéde olyan kormányzati rendszert vázolt, ahol az értékviták egy elit szűk körén belül maradnak, és ahol az állandó kormányzásra törekvő politikai erő magatartását, céljait jelenítik meg a közvéleményben.[44] Ez a program egyaránt elutasítja vagy legalábbis marginalizálni kívánja egyrészt a nyilvánosság terein zajló (érték)vitákat és a duális párterőtérben kibontakozó politikai versenyt, azaz a politikai váltógazdaságot, másrészt a baloldali és liberális elitcsoportokkal történő *modus vivendi* kialakítását vagy a konszenzusépítést.

Az antipluralizmus fent jellemzett vonásai, állam és társadalom viszonyának paternalista víziója és gyakorlata, továbbá a populizmus mint módszer gyakorlatához kapcsolódik még az állam és állampolgárok közti „közbülső szféráról", a civil társadalomról kialakított negatív kép, továbbá a civil társadalmat gyengítő kormányzati gyakorlat.

Orbán retorikájában és politikaértelmezésében 2002 óta jelen voltak a populista ideológia, azaz a *szubsztantív* értelemben vett populizmus jellemzői: az erős *anti-establishment* elem és az ellenségkép, középpontjában a (poszt)kommunistákkal. Politikája nem pusztán erősen konfrontatív és polarizáló volt, de gyakran igyekezett azt a nép akaratával igazolni az országot válságba juttató korrupt, önérdekű vagy idegen érdekű elitcsoportokkal szemben. A populizmus ideológiája feszültséget lát az „elit" és a „nép" között. Arra törekszik, hogy a hatalmat visszaadja a korrupt elittől a homogén egységűnek látott népnek, és helyreállítsa a népszuvere-

[44] 2009. szeptember 5-i kötcsei beszéde: Orbán Viktor „Megőrizni a létezés magyar minőségét" *Nagyítás* 2010.02.17. www.nagyitas.hu.

nitást.[45] Az orbáni plebejus antikommunizmus ideológiájában népakaratot vagy nemzeti érdeket a korrupt kommunista elittel szembeforduló politikai erő és annak vezetője testesíti meg, aki képviseli az országot és kivezeti a válságból.

2002-t követően nagy szerepet kapott a Fidesz politikai eszköztárában a populizmus mint módszer alkalmazása. Ebben az értelemben a populizmus a demokratikus politika olyan formája, amely a választók és a kormány közvetlen kapcsolatára helyezi a hangsúlyt és plebiszciter technikákat alkalmaz, miközben mellőzi a közvetítő szervezeteket.[46] Ilyenek például a nemzeti konzultációk, amelyeket Orbán már ellenzékben, de kormányon is gyakran alkalmazott politikája participatív és reszponzív jellegének demonstrálására. Ide sorolhatók a *top-down* szervezett *austroturf* mozgalmak, mint például a Békemenet, vagy a Civil Összefogás Fórum is.[47]

Etatizmus és paternalizmus

Az Orbán-rezsim alapító ambíciói a közjogi, és a politikai rendszer átalakításán túl kiterjedtek az állam működésének a megreformálására, továbbá állam és társadalom viszonyának újrarendezésére. Az állam átalakítása a kormányzat prezidencializálásán túl a közigazgatás és az állam gazdasági hatalmának a központosítását, a hatalmi ágak közti viszonynak a végrehajtó hatalom javára történő újrarendezését, a miniszterelnök kormányon belüli megerősítését és a politikai patronázs további kiterjesztését jelentette.

Állam és társadalom közti határok átrajzolása történt az etatizmus és a paternalizmus jegyében. Először is, megnőtt az állam szerepe a piaci viszonyok befolyásolásában és a tulajdonviszonyok alakításában. Kormányzati eszközök segítségével az állami és európai uniós erőforrások politikailag szelektív elosztása történt-történik a gazdasági szereplők között (pl. állami megrendelések és uniós pályázatok elosztása, szektorális különadók; állami cégfelvásárlások).[48] Kormányzati eszközök segítségével a pozíciók és erőforrások újraelosztása történt a politika és gazdaság

[45] Körösényi András – Patkós Veronika: „Liberális és illiberális populizmus: Berlusconi és Orbán politikai vezetése" *Politikatudományi Szemle* 2015/2. 29–55.

[46] Peter Mair: "Populist Democracy vs. Party Democracy" in Yves Mény – Yves Surel (eds.): *Democracies and the Populist Challange* (Basingstone: Palgrave 2002) 88–89.

[47] Lásd Metz.

[48] Csillag és Szelényi értelmezése szerint a tulajdonjog és a vagyon állami-politikai eszközökkel történő újraelosztásáról van szó. A politikai hatalom ilyen módon egy politikai és személyi lojalitás szűrőjén kiszelektált ellenőrzött tulajdonos réteget termel ki, akinek anyagi támogatására számíthat a politikai uralom fenntartásához (pl. választási kampány finanszírozása, médiaportfólió felépítése) és a politikai-hatalmi célok eléréséhez. Ez a szerzők szerint a tulajdonjog biztonságának a gyengülését is jelenti egyben. Az uralom e formáját – Max Weber nyomán – *neoprebendalizmus*nak nevezik. Tamás Csillag – Iván Szelényi: "Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neoconservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-communist Europe" *Intersections. East European Journal of Society and Politics* vol. 1, no. 1 2015. 15–18. http://intersections.tk.mta.hu/.

területén túl a szélesebb társadalmi-kulturális szférában is – nagyobb mértékben a kormányváltások után korábban „szokásosnál".

Másodszor, megnőtt a kormánypolitika társadalomátalakító szerepe és a szimbolikus javak állami újraelosztása (egyházakról szóló törvény; vasárnapi boltbezárás, köztársaság kihagyása az ország hivatalos nevéből, emlékezetpolitika stb.).

Harmadszor, egy új, politikafüggő „elitépítés" kezdődött. Az új rezsim politikai eszközökkel kezdett hozzá lojális személyek helyzetbe hozásához a legkülönbözőbb területeken a gazdaságtól a kultúráig. Ennek célja az elit*disszenzus* megszüntetése, de nem a baloldali és liberális elitcsoportokkal történő *modus vivendi* kialakítása vagy a konszenzusépítés révén, hanem a jobboldali elitcsoportok hegemóniájának kormányzati és politikai eszközökkel történő biztosításával. Részben a kormányzat kiterjesztett patronázskörébe tartozó kinevezések, részben célzott kormányzati és állami megrendelések, részben a terjeszkedő állami gazdasági szektor piactorzító tevékenysége (pl. a médiában hirdetésfelületek vásárlása) révén. A régi elitcsoportok „leváltásának" az igazolását a Fidesz hagyományos antikommunista ideológiája és Orbán a kétezres évek eleje óta hangsúlyos elitellenes, populista retorikája adta.

Karizmatikus legitimáció

A jobboldal 2006 őszén kezdődő választási és politikai sikereinek titka, hogy rendelkezett egy, a politikai tábort összefogni képes, transzformatív-karizmatikus politikai vezérrel, akivel az állampolgárok azonosulni tudtak. Erre építve Orbán a válság és rezsimváltás korszakában a korábbiakhoz képest újfajta legitimitásigénynyel lépett fel, ami több és más, mint pusztán a jogfolytonosság (legalitás), illetve a demokratikus felhatalmazás és legitimáció. Az újfajta legitimitásigényt – Max Weber uralomtipológiáját felhasználva – a korábbi két korszakra jellemző racionális-legális uralom legitimitásigényéhez képest a *karizmatikus uralom* legitimitásigényeként ragadhatjuk meg. Ez a válság, rendkívüli helyzet idején fellépő, a kivezető utat az addigi rezsim meghaladásával (kvázi-forradalommal) ígérő rendkívüli politikai vezető legitimitásigénye.[49] A karizmatikus legitimitásigény alapja a vezető *karizmája*, rendkívülisége, amit a rendkívüli felhatalmazás, a rendkívüli (kétharmados többséget eredményező) választói támogatás igazol vissza. A rendkívüli válsághelyzet rendkívüli megoldásokat igényel, amire nincsen rutin és nem igazítanak el az ismert törvények vagy konvenciók. Csak egy rendkívüli képességekkel bíró vezető, Orbán az, aki képes megtalálni a kivezető utat. Ő az, aki egységbe szervezi az egész jobboldalt, legyőzi a szocialistákat, véget vet a rendszerváltás utáni „zavaros" posztkommunista korszaknak, rendet teremt, kivezet a válságból, visszaszerzi és megvédi az ország szuverenitását. Nem egyszerűen „helyreállítja az időt", ha-

[49] A válságra való hivatkozás folyamatos volt 2010–2014 között.

nem új korszakot nyit, új rendszert alapít („Nemzeti Együttműködés Rendszere").[50] Az Alaptörvény ennek az új rendszernek lesz a szimbóluma és közjogi manifesztálódása. Gyakori megváltoztatása, a permanens alkotmányozás ebben a perspektívában nem deviancia, hanem a rendkívüli idők és az új korszakot megalapozó és fenntartó folyamatos politikai törekvések kifejeződései. Mindehhez a szükséges rendkívüli (kétharmados) választói felhatalmazást a 2010-es választásokon az állampolgárok megadták Orbánnak[51] és a Fidesznek, amit a 2014-es választásokon sem vontak meg tőle.

Orbán Viktor a 2010-es választási győzelmét úgy értelmezte, hogy a szavazófülkékben lezajlott „forradalom" eredményeként, a demokratikus népakarat megnyilvánulásaként alkotmányozó erejű felhatalmazást kapott. Mandátumértelmezése[52] szerint a választásokon új „társadalmi szerződés" született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a „Nemzeti Együttműködés Rendszerének" megalapításáról döntöttek. Azaz a választók „forradalmi változásokra", az élet minden területén új szabályokra épülő „új politikai, gazdasági és társadalmi rendszer" megalkotására adtak felhatalmazást.[53] Egy ilyen rendkívüli, forradalmi felhatalmazással összefér az, ha az alkotmányozás összefolyik a normál politikával, és a rendkívüli politika permanenssé válik Magyarországon.

[50] Orbán 2010. 04. 25-i beszéde: „Forradalom történt a szavazófülkében. Orbán Viktor ünnepi beszéde a Vörösmarty téren, Budapesten" *Orbán Viktor honlapja* 2010.04.25. http://www.miniszterelnok.hu.

[51] A szakirodalomban „személyes mandátumnak" nevezik azt, amikor a győztest nem konkrét program megvalósításával bízzák meg, hanem „biankó" felhatalmazást kap. Brunczel Balázs: „Hogyan jön létre a győztes mandátuma?" in Soós Gábor – Körösényi András (szerk.): *Azt tették amit mondtak? Választási ígéretek és teljesítésük, 2002–2006* (Budapest: MTA TK PTI 2013) 154. A magyar politika vezéresedése következtében a 2010-es választások eredményét „személyes mandátumként" is lehetett értelmezni. Két példa erre a korabeli publicisztikai irodalomból: „A felhatalmazás szédítően nagy: szinte mindent megtehet majd" írta cikkében Újvári Miklós: „Brutális felhatalmazást kapott Orbán Viktor" *Világgazdaság Online* 2010.04.11. www.vg.hu. És a másik: „a győzelem nem egy személy érdeme, de egy személyt különösen erős felhatalmazással lát el. […] a választók személyesen neki páratlanul erős személyes felhatalmazást szavaztak meg." – írta Horkay Hörcher Ferenc: „Konzervatív forradalom – A kétharmados felhatalmazás üzenete" *Válasz.hu* 2010.04.26. http://valasz.hu.

[52] Szemben a „küldőorientált" értelmezéssel, amikor azt vizsgáljuk, hogy a választók mire hatalmazták fel a megválasztott politikusokat, a szakirodalom „címzettorientáltnak" nevezi azt a mandátumértelmezést, amikor a megválasztott politikus értelmezi saját mandátumát. Bővebben lásd Brunczel 151.

[53] „A választók Orbán szerint nem a válság kezelésére, hanem az átmeneti kor hibás rendszerének felszámolására és egy új rendszer megalkotására, »forradalmi változásra« adtak felhatalmazást. »A magyar embernek megvan a magához való esze« – mondta, ezzel indokolva, hogy valóban alkotmányozásra kapott felhatalmazást pártja." – tudósított Orbán megnyilatkozásáról az Index: „Orbán: Felhatalmazás egy új rendszerre" *Index* 2010.05.25. www.index.hu. De ugyanez a mandátumértelmezés fogalmazódott meg néhány nappal korábban a kormánypárti parlamenti képviselők által megszavazott Nemzeti Együttműködés Programjában: „Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy az áprilisi választásokon *új társadalmi szerződés* született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a Nemzeti Együttműködés Rendszerének megalakításáról döntöttek." Nemzeti Együttműködés Programja (Budapest: Országgyűlés Hivatala. Irományszám: H/47. Érkezett: 2010. május 22.) 1–10. http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf.

Legitimitás és rezsimkonszolidáció

A kvázi-forradalmat hozó Orbán-rezsim politikája széles körű hazai és nemzetközi kritikákat váltott ki. Azonban sem a rezsim unortodox közpolitikája nem vált fenntarthatatlanná, sem választói támogatottsága nem apadt el a 2010–2014-es kormányzati ciklusban (noha az utóbbi megcsappant). Az új rezsim legitimitása három fontosabb pillérre épült. Az első a választói felhatalmazáson nyugvó demokratikus *(input)* legitimáció. A második összetevőt a reszponzív kormánypolitikán nyugvó *output* legitimáció jelentette: egyes közpolitikai eredmények (így például a rezsicsökkentés vagy a devizahiteles mentőakciók) sokak számára ellensúlyozták az új rezsim hatalomgyakorlási módjának joggal kritizált elemeit.[54] Láttuk azt is, hogy a válság és a válságnarratíva, valamint a magyar politika vezéresedése (lásd 2. fejezet) karizmatikus legitimitásigényt és rendkívüli (személyes) felhatalmazást teremtett. A harmadik összetevőt így a *karizmatikus* legitimáció adta.

A kétségtelenül létrejött legitimációs források ellenére azonban ma még kevés bizonyosat tudhatunk az új rezsim tartósságáról. Hívei és ellenfelei körében egyaránt vitatott az Orbán-rezsim konszolidálhatósága. Alább néhány olyan kérdésre térek ki, amelyek nehézséget jelenthetnek a rezsim konszolidációja szempontjából.

Először is, a 2014-es választásokon megismétlődött ugyan a Fidesz győzelme és parlamenti szupertöbbsége, azonban választói támogatottsága jelentősen gyengült. Mintegy félmillióval kevesebb szavazatot kapott, mint négy évvel korábban, elveszítette korábbi választóinak egyötödét, noha mindezeket szavazatszám tekintetében részben ellensúlyozták a határokon túlról leadott voksok, parlamenti mandátumszám tekintetében pedig a választási rendszer átalakítása és a *gerrymandering* (lásd 10. fejezet). Szűk kétharmados parlamenti többségét ráadásul a kormányzati ciklus első évében – 2015 februárjában – elveszítette.

Másodszor, az elfogadott Alaptörvény legitimitása gyengébb, mint az 1989–1990-es rendszerváltáskor létrehozott Alkotmányé volt (lásd 4. fejezet).

Harmadszor, az új rezsimnek nem sikerült meghaladnia a magyar politika erős polarizációját. Noha a bipoláris kétpártrendszert a centrális politikai erőtér víziójának megfelelő háromosztatú pártrendszer váltott fel, a politikai-közéleti elitet és a választókat is megosztó politikai-ideológiai törésvonalak intenzitása nem csökkent, sőt, talán még erősödött is. Egyrészt a tömbök között továbbra is „mélyen különböző, rendszerszerű álláspontok", „szakadékot teremtő különbségek" húzódtak (lásd 11. fejezet). Másrészt, az ellentétek intenzitását növelte, hogy míg a konszolidált demokrácia korszakában az alkotmány kikerült a politikai viták köré-

[54] A survey eredmények szerint azok körében, akiknek „gondot okoz" a rezsiszámlák kiegyenlítése, vagy devizahitellel rendelkeznek, különösen népszerű a Fidesz. Lásd Enyedi Zsolt – Fábián Zoltán – Tardos Róbert: „Pártok és szavazók, 2002–2014" in Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2014* (Budapest: TÁRKI 2014) 532–557.

ből, addig az egyoldalúan létrehozott Alaptörvény közjogi szinten is ellenzéket teremtett, és ezzel tovább erősítette a politikai polarizációt.

Negyedszer, nehezítheti a konszolidációt az alkotmányos szerkezetben létrejött potenciális egyensúlytalanság. A politikai rendszer működése a korábbinál nagyobb mértékben függ a pillanatnyi parlamenti mandátumeloszlástól, továbbá a kormánytól független intézmények vezető posztjainak eloszlásától, miközben ezek – az újonnan bevezetett választási rendszer következményeként – a korábbinál szélsőségesebben változhatnak. Egy olyan szerkezet alakult ki, amely a mindenkori parlamenti pártösszetétel függvényében a korábbiaknál szélsőségesebb mértékben növelheti a tényleges politikai hatalommegosztást vagy éppen – mint 2010–2014 között láthattuk – a hatalomkoncentrációt. Még nem bontakoztak ki az új alkotmányos szerkezet nyújtotta lehetőségek, még nem láthatóak a rendszerszerű működés jellegzetességei.

Csak az idő távlatából kaphatunk majd választ arra a kérdésre, hogy az Orbán-rezsim konszolidálódik-e, és akár domináns pártrendszerként, akár kormányváltással és *kohabitációs*-politikai felállással vagy ezek kormányzati ciklusonként történő váltakozásával (lásd 4. fejezet) tartós politikai rendszerré válik. Az idő ad majd választ arra is, hogy a kialakult autoriter tendenciák tovább erősödnek-e vagy sem. Akár tartósan fennmarad, akár nem, egy valami már bizonyos: a magyar politika új, korábbitól eltérő rezsimtípusáról és korszakáról van szó. A rezsim konszolidációja vagy legalábbis parlamenti ciklusokat átívelő fennmaradása tartósan átformálhatja a politikai rendszer természetét, és akkor a „fülkeforradalom" valóban egy „rendszerváltás" jelentőségének rangjára emelkedik. Ellenkező esetben az „alapító" személyéhez köthető politikai rezsim marad.

Összefoglalás

Láthattuk, hogy a hazai politikai rendszer működését az 1990–2014 közti negyedszázadban számos közös vonás köti össze. Noha e negyedszázad során mindvégig fennállt az alkotmányos demokrácia, az időszak a politikai rendszer működése szempontjából három korszakra osztható. A korszakok közti különbségek azonban nem azonos súlyúak. Az átmenet és a konszolidált demokrácia korszakai után olyan korszak jött, amely markánsabban különbözött az előző kettő mindegyikétől, mint azok egymástól. Orbán „fülkeforradalma" szinte forradalmi változásokat hozott, és egy új, a korábbi két korszaktól élesen eltérő jellemzőkkel bíró rezsimet teremtett. Az intézményi változásoknak – az alkotmányos garanciák és ellensúlyok gyengítése következtében – határozott antiliberális irányuk volt, tekintélyelvű-paternalista elemekkel. Az új rezsim pontos politikatudományi megragadása azonban nem egyszerű feladat. A nemzeti összefogás, a centrális erőtér építése, a plura-

lizmus meghaladásának víziója, a populizmus (kvázi-plebiszciter) módszere, a radikális elitcsere és társadalomátalakítás programja, a gazdasági erőviszonyok politikai szempontú átrendezése, az állam és társadalom közti határ újrarajzolása, a politika korábbi határain túli területek fokozatos, *top-down* irányú átpolitizálása, az unortodox közpolitika, az etatista politikai paternalizmus, továbbá a karizmatikus politikai vezér rendkívüli felhatalmazása és kormányzása következtében olyan politikai alakzat jött létre, amely kibújik a politikatudomány szokásos rendszer-tipológiáiból. Nem véletlen, hogy az így kialakult képletet az eddig született értelmezések jelentős része valahová a demokráciák és autokráciák közti zónába helyezte.[55] Az új rezsim természetének pontosabb feltérképezése olyan feladat, ami további kutatásra érdemes.

[55] Lásd például: Kornai; továbbá Erin K. Jenne – Cas Mudde: "Hungary's Illiberal Turn: Can Outsiders Help?" *Journal of Democracy* vol. 23, no.3, July 2012. 147–155.; Steven Levitsky – Lucan Way: "The Myth of Democratic Recession" *Journal of Democracy* vol 26, no. 1 January 2015. 45–58.

NÉV- ÉS TÁRGYMUTATÓ

A

acquis communautaire 380
Áder János 195, 198–202
aktivizmus (bírói) 162, 165
Alaptörvény 34, 57, 77, 85, 86, 88, 91–105, 129, 137, 139, 155, 167–179, 184, 188, 190, 194–196, 200, 205, 318, 385, 408, 409, 411, 413, 419–421
alkotmány 43, 57, 85–100, 102, 103, 105, 106, 129, 163, 166, 167, 169, 171, 172, 174–177, 179, 184, 186–191, 196, 197, 200, 203–205, 274, 278, 401–405, 408, 409, 411, 413, 420
alkotmány konszolidációja 90, 91, 97, 103, 160, 161, 181, 408, 420, 420
Alkotmánybíróság (AB) 34, 77, 78, 86, 87, 90, 92–95, 97–101, 104, 105, 138, 140, 145, 159–181, 185–189, 192, 196–199, 220, 241, 320, 338, 403, 405, 508, 410, 411, 413
alkotmányellenes alkotmánymódosítás 95, 140, 145, 167, 170, 174–178, 192, 197, 199, 241, 272
alkotmánymódosítás 55, 86–89, 93, 95–98, 100, 101, 104, 163, 166, 167, 172–178, 403
alkotmányos vétó 92, 101, 103, 105, 188, 192, 197, 199
alkotmányossági felülvizsgálat 95, 96, 99–101, 104, 160, 163, 165, 169, 175–178, 192, 196
alkotmányozás 55, 77, 85–87, 89–99, 103, 104, 135, 143, 161–163, 184, 185, 191, 194, 200, 303, 392, 403, 405, 406, 411–413, 419
alkotmányozó hatalom 86, 91–95, 104–106, 166, 167, 173–176, 178, 405, 411–413
alkotmányozó pillanat 413
államfő megválasztása 89, 98, 137, 139, 185, 186, 189, 191–195
államfői hatalom 183–187, 192, 193, 199–201, 403
államfői jogkörök 101, 137, 138, 183–193, 196
államfői szerepfelfogás 137–139, 183, 184, 186, 196–199
állampolgárok 16, 35, 53, 89, 97, 142, 143, 160, 171, 242, 302, 311, 314, 316, 317, 333–335, 337, 338, 341–344, 346-350, 352, 353, 377, 396, 399, 405, 406, 412, 414, 416, 418, 419
államtitkár 45, 46, 81, 82, 113–119, 121–126, 128–132, 259, 270, 330, 381, 383
Állandó Képviselet 381, 382
Antall József 23, 37–41, 43, 46, 48, 49, 52–57, 56, 130, 137, 186, 188, 198, 336, 370, 371
antiliberális 13, 20, 24, 25, 30, 34, 407, 421
antipluralizmus 410, 416
antipolitikai jelleg 16, 22, 25
arányosság 231, 235, 236, 246, 388
arányossági együttható 246, 247
átmenet diskurzusa 363, 367, 368, 374, 375, 414
autoriter kormányzás 57, 83, 160, 276, 277, 407, 410, 412–414, 421

B

Bajnai Gordon 37–41, 43–46, 48–50, 52–54, 56, 121, 137, 394
baloldali (szociálliberális) 13, 17, 19–24, 27, 31, 33, 39, 42, 50, 51, 54, 56, 58, 72, 98, 114, 115, 201, 223, 239, 240, 244–247, 254, 274, 277, 286, 293–295, 298–300, 305, 322, 328, 331, 339–341, 343, 345, 347, 348, 350–352, 364–366, 395, 403, 406, 407, 410, 415, 416, 418
bejutási küszöb 139, 140, 216, 233, 234, 241, 246, 248, 271, 291, 300
bírói szupremácia 90, 93, 161, 163, 165, 172, 177, 178, 179–181, 403, 408, 412,
Boross Péter 37–41, 43, 48, 52–54, 137
bottom-up (politika) 406
bottom-up európaizáció 380, 386, 387, 389, 398

C
centrális politikai erőtér 274, 276, 408, 410, 414–416, 420, 421
centralizáció/decentralizáció 43, 75, 78, 111, 147, 151, 157, 203, 204, 207, 208, 214, 254–256, 270, 406, 410
cezúrahúzás 410, 411
civil szervezetek finanszírozása 308, 316–318, 322–324, 327, 331
civil társadalom 22, 34, 111, 307–312, 314–316, 319, 324–326, 330, 331, 335, 403, 414, 416
Cölöpök 369-371

D
demokráciaelmélet 161, 162, 179, 412
demokráciaindexek 73, 77
demokratikus elitizmus 59, 414
DK (Demokratikus Koalíció) 97, 141, 228, 238, 246, 247, 253, 255, 295, 299, 352, 394–396
domináns pártrendszer 224, 239, 274–278, 294, 408, 415, 416, 421

E
egyéni kerület 155, 217, 218, 222, 233–238, 241, 243, 244, 246–248, 262–264
Együtt 87, 141, 238, 246, 247, 253, 255, 295, 299, 352, 394–396
elitcirkuláció 60, 63, 65–68, 75, 77, 80
elicsere 63, 65–68, 75–77, 79, 214, 422
elitmegállapodás 62, 63, 65, 67, 68, 71, 407, 412
EP-választások 239, 240, 279, 294, 295, 300, 337, 378, 390–395, 399
érzelmek 281, 296, 301, 330, 351, 352
etatizmus 31, 410, 417
Európai Bizottság 33, 378, 379, 383, 385–388
Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) 381, 388
Európai Külügyi Szolgálat 382
Európai Parlament 349, 379, 382, 385–387, 392–396, 399
európai polgárság 396–399
Európai Unió (EU) 64, 68, 71–73, 76, 90, 92, 98, 145, 178, 192, 271, 309, 317, 322–235, 327, 348, 356, 358–361, 364, 370, 373, 377–399, 408, 415
Európai Ügyek Hivatala 382
európaizáció 377–381, 386, 387, 389, 390, 396, 298

F
Fidesz 20, 21, 29, 30, 37, 40, 42, 46, 47, 56, 70, 77, 91, 92, 94, 96, 102–103, 119, 154, 155, 185, 195, 201, 202, 217, 222, 223, 226, 228, 232, 234, 235, 237–240, 242–248, 252–257, 259, 260, 262, 263, 268, 270, 273–279, 284, 286–291, 294–302, 304, 330, 341–344, 362, 365, 367, 372, 392–396, 405–408, 415–420
FKGP 37, 41, 130, 201, 222, 223, 226, 228, 237, 238, 248, 252, 253, 255, 257, 273, 284, 286
fragmentáció 232, 345
frakcióalakítás 140, 141, 272
frakciófegyelem 141, 147, 149, 213
Fukuyama, Francis 18, 19, 32, 33

G
gerrymandering 244, 245, 413, 420
globalizációkritikus mozgalom 328, 329, 359, 374
Göncz Árpád 139, 184, 186, 188, 189, 194, 195, 197–201

Gy
győzteskompenzáció 241, 243, 246, 148
Gyurcsány Ferenc 20, 37–53, 55–57, 71, 91, 119, 121, 130, 137, 343, 344, 384, 393–395, 406
gyűrű szavazó 296, 300

H
hatásköri viták 165, 188
háttérapparátus 109–111
házszabály 139, 140, 144, 148, 150, 153–156
helyi közszolgáltatások 206, 210, 211
helyi politika 47, 69, 75, 203, 213–216, 219, 224, 232, 342
Horn Gyula 37, 38, 40–43, 48–50, 52–55, 369

I
illiberális 13, 18, 19, 31–34, 56, 415, 417
integrációs diskurzus 356, 361–367, 369, 370, 372–375
interakció 268, 309, 333–335, 342, 344, 347–349, 351–353
ismeretlen preferenciájú szavazó 289

J
Jobbik 75, 223, 226, 228, 234, 240, 245–248, 253–257, 260, 271, 274, 276, 277, 291, 293–295, 297–303, 305, 329, 345, 348, 349, 362, 365, 367, 371, 374, 394–396, 407, 408, 515
jogállami radikalizmus 93, 94, 98, 111, 403, 408
jogi konstitucionalista 93, 95, 103
jogi konstitucionalizmus 93, 94, 100, 106, 161, 162, 179, 181, 412

K
kampány 50, 91, 219, 220, 258, 262, 263, 266–269, 290, 293, 295, 296, 300, 337, 342–344, 347, 391–394, 399
~finanszírozás 245, 258, 262–266, 272, 417
~időszak 266, 290
~levél 340, 342
~kiadás 262–265, 269
~kommunikáció 50, 337
~korrupció 262
~költés 258, 264
~költség 262
~monitor 264
~pénz 264
~stratégia 393
~szabályozás 242
~szervezés 269
~szöveg 393
~támogatás 265, 266, 269
~üzenet 392
karizmatikus legitimáció 410, 418, 420
karrierút 37–40, 52, 54, 57, 67, 68, 81, 268
kartellpártok 71, 249, 267–273, 278
KDNP 37, 41, 91, 94, 96, 201, 202, 222, 223, 226, 228, 232, 234, 235, 240, 242–244, 246–248, 252, 253, 255–257, 273, 274, 279, 287, 294, 299, 201, 394, 395
képviseleti funkció (Országgyűlés) 136, 139, 142, 151, 155
kétblokkrendszer 51, 81, 272, 273, 278, 353, 405, 407, 408
klasszikus liberális/klasszikus liberalizmus 16–18, 20, 21, 23, 24, 29–31, 34
koalíciós kormányzás 20, 54–56, 72, 93, 105, 111, 115, 118, 119, 121, 125, 127, 130–132, 136–139, 143, 152, 184, 194, 195, 197, 212, 222–224, 227, 229, 232, 238–240, 246, 248, 272, 275, 281, 343, 345, 352, 381, 392, 293, 405
kohabitáció 105, 106, 421
konszenzuális egység 61–64, 67, 71, 72, 77, 78, 83
konszolidált demokrácia korszaka 53, 64, 71, 82, 160, 208, 402, 404–407, 411, 420, 421
kormányellenőrzés 139, 141, 147–149, 151–153, 155, 324, 388
kormányközi 377, 379
kormánypárt 33, 37, 41, 44, 45, 92, 97, 119–122, 131, 139–141, 143, 145–151, 154, 155, 159, 166–168, 173, 179, 195, 196, 198, 201, 267, 329, 337, 338, 345, 362, 370, 375, 392, 396, 410, 415, 419
kormányzati döntéshozatal 25, 42, 43, 45, 48
kormányzati koordináció 114, 115, 122, 381
kötelezettségszegési eljárás 383, 385, 386, 389
közigazgatás 44, 46, 81, 82, 99, 109
kritikus választás 80, 105, 272, 285, 293, 294, 305, 394, 407

L
labilis szavazó 285, 287, 290
legitimációs deficit/legitimitásdeficit 77, 89, 96, 97, 403, 405
liberális demokrácia 18, 19, 31–34, 277, 364, 415
liberális konszenzus 13, 18, 20, 21, 403, 414
liberalizmus 13, 15–18, 20–34, 65, 403
liberális 15–27, 29–34, 42, 54, 56, 98, 103, 132, 222, 239, 247, 273, 285–287, 316, 343, 347, 348, 366, 386, 403, 404, 411, 414, 416–418
Lisszaboni Szerződés 378, 387, 388
LMP (Lehet Más a Politika) 141, 223, 226, 228, 234, 243, 245–248, 252–257, 261, 271, 274, 276, 293, 295, 297, 299–301, 305, 330, 361, 367, 373, 374, 394–396

M
Mádl Ferenc 189, 194, 195, 197–201
magszavazó 296, 299
Magyar Képviselői Adatbázis 64, 70, 74, 80, 81
mandátumprémium 105, 106, 409, 413
MDF 21, 37, 40, 42, 71, 87, 89, 130, 139, 141, 185, 194, 197, 201, 223, 226, 228, 236, 238, 252, 253, 255, 257, 261, 273, 284, 286, 287, 293, 299, 300, 327, 392–394
Medgyessy Péter 37–45, 48–50, 52–54, 57, 120, 137, 240, 329, 344, 392
média 50, 51, 92, 153, 275, 327, 333–341, 345–349, 351–353, 401, 418
bulvár~ 51

köz~ 334, 339, 341, 385
tömeg~ 333, 335
~csoport 344, 345
~elnök 338, 339
~érdeklődés 153
~figyelem 153, 191, 199
~fölény 339, 341
~háború 328, 338, 339
~hálózat 345
~használat 351
~ Hatóság 102
~hátrány 341
~helyzet 242, 338
~nyilvánosság 152, 347, 348, 350
~politika 78, 336
~portfolió 417
~rendszer 333, 334, 337
~szabályozás 153
~szerkezet 344
~tájkép 337, 339, 345, 353
~ Tanács 102
~-tanácsadók 50
~termék 341
~törvény 122, 146, 333, 336, 339, 350, 385
~üzenet 50
~vállalat 334
~világ 336, 342
MIÉP 42, 140, 141, 223, 226, 228, 238, 253, 255, 271, 291, 301, 329, 392
miniszter 39, 40, 44–46, 81, 82, 100, 111–113, 115–127, 129–132, 137, 142, 187–189, 259, 270, 382
belügy~ 40
fejlesztési és gazdasági ~ 40
gyermek- és ifjúsági ~ 40
igazságügyi és rendészeti ~ 119
kancellária~ 115, 117–120, 125, 126, 128, 129, 131
külügy~ 40, 386, 387
nemzetgazdasági ~ 119
nemzeti fejlesztési ~ 119
önkormányzati- és területfejlesztési ~ 119
sport~ 40
szak~ 45, 81
szociális- és munkaügyi ~ 119
pénzügy~ 38, 40, 117, 119
miniszterelnök 27, 29–31, 33, 35, 37–39, 41–48, 52, 55–58, 64, 71, 100, 102, 109– 111, 114, 115, 118–123, 125–133, 136–138, 188–191, 193, 196, 270, 329, 330, 338, 342–344, 361, 366, 370, 375, 385, 392, 393, 403, 406–408, 417
MSZP 20, 37, 40, 42, 46, 54, 56, 70, 75, 120, 121, 130, 131, 139, 141, 143, 152, 186, 195, 201, 222, 223, 226, 228, 234–240, 245–247, 252–257, 259, 260, 262, 270, 273, 284–290, 294–302, 304, 328, 342–344, 370, 391–396, 405, 407
MTA-elitfelvételek 64–66, 72, 75, 79, 80
multilevel governance (MLG) 379

N

NATO 64, 328, 356, 360, 361, 364, 370, 385
Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata 366, 372
Nemzeti Együttműködés Programja 408, 411, 419
Nemzeti Fejlesztési Hivatal 382
nemzetközi politikai tér 160, 356, 360, 361, 365, 369
normál állapot 45, 85, 886

Ny

nyilvánosság 20, 64, 68, 71, 96, 135, 136, 140, 142, 146, 147, 151–153, 155–157, 186, 190, 197, 199, 213, 239, 245, 264, 271, 309, 318, 329, 333–336, 346–349, 353, 355, 357, 359, 362, 365, 366, 383, 407, 416

O

Orbán Viktor 27, 29, 30, 32, 33, 37–53, 55–57, 91, 94, 99, 103, 130, 273, 277, 322, 330, 343, 350, 352, 361, 362, 365, 385, 392, 393, 401, 406–413, 415–419, 421
Orbán Viktor beszédei (kötcsei beszéd, 2014-es beiktatási beszéd, tusványosi beszéd) 30, 31, 33, 330, 416
országos lista 140, 234, 241–243, 246, 247
országgyűlési törvény 96, 143, 144, 146–148, 154–156, 169

Ö

őszödi beszéd 20, 64, 71, 186, 239, 329, 349, 393, 407
összkormányzati szempontok 112, 114–116, 123, 128, 129

P
parlamenti nyilvánosság 68, 135, 142, 147, 151–153, 155, 156, 339, 353, 357
pártfinanszírozás 245, 249, 258, 259, 264, 267, 269, 271, 324
pártidentifikációs modell 281, 282
pártok helyi és országos szervezete 41, 44, 50, 51, 255, 257, 270, 278
pártosság 172, 270, 285, 346
pártrendszer 51, 81, 103, 224, 231, 236, 237, 239, 240, 242, 244, 248–250, 257, 268, 269, 271–278, 285, 286, 290, 293, 294, 304, 305, 344, 349, 353, 365, 370, 371, 394, 402–405, 408–410, 414–516, 420, 421
párttagság 37, 44, 249–252, 256, 257, 267, 270, 330
paternalizmus 410, 416, 417, 421, 422
patronázshatalom 44, 46, 106, 124, 138
peremszavazó 296
permanens rendkívüli politika (rendkívüli politika permanenssé válása) 93, 96, 410, 412, 413, 419
perszonalizáció 38, 50–52, 110
plenáris ülés 143, 144, 146–148, 151
PM (Párbeszéd Magyarországért) 97, 141, 238, 246, 247, 253, 255, 256, 295, 299, 352, 394–396
polarizáció 32, 60, 64, 72–74, 91, 152, 224, 272, 289, 297, 345–347, 404–407, 415, 420, 321
politikai elit 31, 32, 59–83, 97, 124, 159, 164, 214, 216, 338, 339, 345, 346, 349, 352, 358, 402, 404, 406, 407, 412, 415, 420
politikai és szakmai vezetés 22, 25, 35, 36, 38, 49, 50, 53, 56, 123, 380, 413
politikai kommunikáció 153, 333–335, 337–339, 342, 344, 345, 349--352
politikai konstitucionalizmus 93, 94, 161, 162, 180, 181
politikai kormányzás 25, 28, 43, 46, 109, 115, 117, 118, 123–125, 409
politikai marketing 51, 334, 339, 340, 341, 342, 344, 349
politikai patronázs 75, 81, 82, 125, 417
politikai racionalizmus 24
politikai realizmus 25, 367
politikai vétó 87, 103, 130, 184, 191, 192, 197–199
populiznus 19, 32, 56, 348, 410, 416, 417, 422
posztobjektivizmus 347, 357
prezidencializmus 44, 45, 46, 52, 58, 110, 11, 191, 192, 272, 406, 417
professzionalizáció 68, 69, 147, 269

R
racionális választó 280–282, 304
radikális jobboldal 254, 276, 277, 329, 330, 348, 361, 362, 394, 408
rendkívüli állapot 85, 86, 91, 93, 188, 407
rezsimkonszolidáció 420, 421
rezsimváltás 86, 401, 402, 404, 406, 409, 411, 412, 415, 418
rózsadombi paktum 371-374

S
Schmitt Pál 195, 196, 198–202
semlegesség 16, 42, 98, 184, 187, 220, 231, 241, 247, 248, 361, 368, 374, 397, 413
Sólyom László 90, 93, 95, 138, 139, 159, 165, 175, 186, 188, 192–196, 198–202
spillover 378, 395

Sz
szakszervezetek (szociális partnerek) 61, 64, 76, 77, 111, 278, 307–310, 312–314, 316, 317, 319–322, 324, 325, 327, 328, 331, 414
szavazatok tömbösödése 286, 287, 289, 290, 292, 294, 298, 304, 305, 310, 407
szavazófülkék forradalma 56, 85, 362, 401, 419, 421
SZDSZ 20, 21, 23, 37, 46, 71, 87, 89, 90, 125, 130–132, 139, 143, 152, 185, 194, 195, 197, 201, 222, 223, 226, 228, 235, 237–240, 252, 253, 255, 257, 259, 261, 273, 284, 286–288, 290, 293, 300, 301, 328, 392–395, 405
szituativitás 283, 284, 304
szociológiai modell 280
sztrájk 313, 315–318, 328
szupranacionális 377, 379, 394, 395
szuverenitás diskurzusa / szuverenitásdiskurzus 356, 361–367, 371–375, 408

T
társadalmi beágyazottság 254, 269, 273, 291, 309, 325
társadalmi mozgalmak 254, 278, 307–310, 316, 325–327, 329
társadalmi párbeszéd 145, 317, 318, 320, 321

társadalmi részvétel 307, 209, 310, 312–315, 319, 320, 331
Társadalmi Szerződés (1987) 368
taxisblokád 321, 326, 328, 404
teljes választókorú népesség 282, 283, 288, 290, 295, 303
top-down (politika, átpolitizálás) 35, 111, 406, 417, 422
top-down európaizáció 380, 386, 389, 398
töredékszavazat 216, 241–243, 247
törésvonal 42, 69, 72, 73, 276, 277, 282, 305, 328, 346, 420
törvényalkotási bizottság 156
törvényhozási funkció (Országgyűlés) 142, 151
transzakcionista aktivizmus 327
transzformatív vezető 53, 418
tranzaktív vezető 53, 55

U

új rezsim 57, 86, 98, 103, 107, 401, 402, 408–411, 413–415, 418, 420–422

V

választási funkció (Országgyűlés) 135–138, 231
válság 18–20, 25, 26, 28, 30, 32, 51, 52, 56, 60, 64, 71, 73, 74, 77–79, 81, 82, 97, 129, 137, 186, 190, 191, 198, 209, 239, 240, 301, 353, 356, 359, 360, 367, 369, 373, 382, 384, 385, 387, 393, 397, 402, 405–408, 411, 415–420