

**Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola**

MANDÁK FANNI

**A POLITIKA PREZIDENCIALIZÁCIÓJA
– MAGYARORSZÁG, OLASZORSZÁG –**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Témavezetők

Dr. Cserny Ákos PhD.
dékán (NKE KTK),
egyetemi docens (NKE KTK AJT)

Prof. Dr. Sente Zoltán
iv. egyetemi tanár (NKE KTK AJT)

Budapest

2014

*”L'unico modo di risolvere i problemi è di conoscerli, di sapere che ci sono.
Il semplicismo li cancella e così li aggrava.”*

„A problémák megoldásának egyetlen módja azok megismerése, tudomásulvétele.
A leegyszerűsítés elhomályosítja a problémákat, ezáltal még súlyosabbá teszi azokat.”

Giovanni Sartori

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Köszönöm mindazoknak, akik támogattak, biztattak és segítettek munkámat doktori tanulmányaim során.

Köszönet illeti konzulensemét, Sente Zoltán professzort, aki bölcs tanácsaival segítette kutatásomat az elmúlt két és fél évben. Hálával tartozom másik konzulensemnek, Cserny Ákos dékánnak is, aki töretlenül támogatta e disszertáció megírását. Smuk Péter az értekezés elkészítésének kezdetén látott el értékes tanácsokkal. Köszönöm előopponenseimnek – Szalayné Sándor Erzsébetnek és Jenei Györgynek –, továbbá Kukorelli István és Paczolay Péter professzoroknak és Nuber Istvánnak, hogy a disszertációval kapcsolatban építő kritikai észrevételeket és javaslatokat fogalmaztak meg, melyek nagyban hozzájárultak a dolgozat végső formájának létrejöttéhez.

Külön köszönöm Sergio Fabbrini, Nicola Lupo, Roberto Romboli, Annarita Criscitiello, Mauro Calise, Fortunato Musella és Bruszt László professzoroknak a kutatás olaszországi részének elkészítésében nyújtott szakmai támogatását, építő kritikáit, tanácsait, továbbá Lorenzo Valerinek az interjúk megszervezésében nyújtott segítségét.

Hálásan köszönöm a szöveg gondozásában, szerkesztésében és nyelvi lektorálásában nyújtott segítségét Soproni Jánosnének, Hanuszik Csabának és Kalcsó Gyulának.

A doktori tanulmányok útvesztőiben való eligazodáshoz Kecskés Gábor és Nagy Sándor Gyula nyújtott nélkülözhetetlen segítséget.

A Campus Hungary Program, a fiesolei European University Institute Visiting Fellow Programja, a római LUISS Guido Carli School of Governmentje és a Nemzeti Közszerológiai Egyetem „Tehetség gondozás a közszerológiai előmenetelben” című projektje biztosította részben azt az anyagi keretet, amely lehetővé tette az olaszországi kutatások nyugodt körülmények között való folytatását.

Mindenekelőtt azonban Családomnak, barátaimnak és kollégáimnak szeretnék köszönetet mondani türelmükért, támogatásukért és azért, mert mindvégig töretlenül hittek kutatásom és munkám sikerében.

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK.....	4
I. Alapvetés	10
1. Bevezető gondolatok	10
2. Az értekezés hipotézisei, felépítése.....	12
3. Az értekezés módszerei.....	14
4. A két vizsgált ország: Magyarország és Olaszország	16
II. Modernkori kihívások: a politika prezidencializációja.....	18
1. Bevezetés.....	18
2. A klasszikus kormányformák tipizálása.....	18
2.1. Parlamentáris rendszerek.....	20
2.2. Elnöki rendszer	25
2.3. Félelnöki rendszer	28
3. Modernkori kihívások – a politika prezidencializációja	31
3.1. Politikatudományi kutatások a politika prezidencializációjáról.....	32
3.2. A politika prezidencializációja – meghatározások, értelmezések	33
3.2.1. Perszonalizáció, leaderizáció, prezidencializáció	34
3.3. A politika prezidencializációja – a jelenség általános értelmezése	36
3.4. A politika prezidencializációjának eredete és kialakulása	38
3.4.1. A politika prezidencializációjának megjelenése és az egyes kormányformák közötti összefüggés	41
3.5. Prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén.....	43
3.5.1. A prezidencializálódás ismérvei a miniszterelnök és a kormány szintjén. 44	
3.6. A politika prezidencializációja – országpéldák	46
3.6.1. Nagy-Britannia, az „iskolapélda”	46
3.6.2. A politika prezidencializációja egy konszenzuális demokráciában – Svédország	49
3.6.3. A politika prezidencializációja egy osztott végrehajtó hatalommal bíró rendszerben – Franciaország.....	50
III. A végrehajtó hatalom prezidencializációja Magyarországon az 1980-as évek végétől napjainkig	52
1. Bevezetés.....	52

2. A magyar politikai rendszer	52
2.1. Az egységes hatalom filozófiája és a hatalommegosztás elve a magyar politikai rendszerben	52
2.2. A magyar politikai rendszer 1989 után	53
3. A végrehajtó hatalom prezidencializációja a házszabályok és a parlamenti gyakorlat tükrében.....	54
3.1. A parlamenti jog alapjai a rendszerváltáskor	56
3.1.1. Az 1989. évi Alkotmány parlamentre vonatkozó szabályai	56
3.1.2. Az 1989. évi Házszabály	57
3.1.3. Az 1989. évi választási törvény	57
3.2. Ügyrendmódosítások és házszabály-értelmezések az első ciklusban	58
3.2.1. Az első ciklus parlamenti sajátosságai.....	59
3.3. Az 1994. évi Házszabály	60
3.3.1. A parlament működése az 1994. évi Házszabály tükrében	62
3.4. Az 1997. évi módosítások	62
3.5. A harmadik ciklus változásai és a 2001-es reform.....	63
3.6. A parlamenti jog a negyedik ciklusban	65
3.7. A 2007-es átfogó ügyrendmódosítás	66
3.8. A 2011. évi házszabály-módosítások	66
3.9. A házszabályi rendelkezések átalakulása az Alaptörvény hatályba lépésével .	68
3.10. Az Országgyűlésről szóló törvény.....	68
3.11. A házszabályi rendelkezések és módosításuk	69
4. Ellenzék a magyar parlamentben	70
4.1. Erős és gyenge parlamenti ellenzék az első ciklusban	70
4.2. Második ciklus és az új házszabály	71
4.3. Az ellenzék nélküli parlament a harmadik ciklusban.....	73
4.4. Az ellenzék parlamenti térnyerése – obstrukció 2002-től	75
4.5. Az ötödik parlamenti ciklus és a 2007. évi házszabály-módosítás	76
4.6. Egy kétharmados kormánytöbbség parlamenti ellenzéke	78
5. Összegzés: a magyar politikai rendszer prezidencializálódása a házszabályok és a parlamenti gyakorlat tükrében.....	80
6. A prezidencializáció intézményesülése a magyar kormány szintjén	82
6.1. A miniszterelnök munkaszerve 1998-ig.....	83
6.1.1. A rendszerváltás és az 1990-es évek eleje	83

6.1.2. A Miniszterelnöki Hivatal minisztériummá válik: a Horn-kormány intézkedései.....	84
6.2. A magyar kormányzati rendszer 1998 és 2010 között	86
6.2.1. A kormányzás „zászlóshajója”: a Miniszterelnöki Hivatal	86
6.2.2. A negyedik ciklus reformjai	87
6.2.3. A 2006-os változások.....	89
6.3. A magyar kormányzati rendszer 2010 után.....	91
6.3.1. A kormányzati szerkezet és a kormány testületére vonatkozó reformok alapelemei	91
6.3.2. A kormány felépítése és szervezeti rendszere	93
6.3.3. A kormányzati koordináció eszközeinek változásai a központosítás jegyében.....	94
6.3.4. A miniszterelnök helyzete a kormányon belül	95
6.3.5. A testületi elv érvényesülésének változása.....	96
6.4. A prezidencializáció intézményesülésének mérőszámai.....	98
6.4.1. A MeH és a Miniszterelnökség személyi állománya.....	98
6.4.2. A kormányülések gyakorisága és az előterjesztések száma	99
6.4.3. A Miniszterelnöki Hivatal és a Miniszterelnökség költségvetése	102
6.5. Összegzés: új jelenség, vagy egy több éve tartó folyamat?.....	105
7. A prezidencializáció a magyar kormányzati kommunikációban	107
7.1. Prezidencializáció és kommunikáció	107
7.2. A kormányzati kommunikáció az 1998-as intézményi reform előtt	108
7.2.1. Az Antall- és a Boross-kormány: a kormányzati kommunikáció megfelelő hátterének hiánya	108
7.2.2. A Horn-kormány: a kommunikáció prioritássá válik	108
7.3. A kormányzati kommunikáció intézményrendszerének 1998-as forradalma	110
7.4. A szocialista kormányok kormányzati kommunikációja 2002 és 2006 között	112
7.5. Fordulat a kormányzati kommunikációban: a mediatizáció jelenségének intézményi következményei	113
7.6. A központosítás folytatása: a második Orbán-kormány kormányzati kommunikációra vonatkozó intézményi reformjai.....	115
7.7. Összegzés: A prezidencializáció a magyar kormányzati kommunikációban.	116
8. Konklúzió: a magyar politikai rendszer prezidencializációja	117

IV. A végrehajtó hatalom prezidencializációja Olaszországban az 1980-as évek végétől napjainkig.....	120
1. Bevezetés.....	120
2. Az olasz politikai rendszer.....	121
2.1. Az első Köztársaság politikai rendszere.....	121
2.2. A politikai rendszer a második Köztársaság idején.....	127
3. A törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti erőviszonyok változása – a kormány megerősítése a parlamenttel szemben.....	132
3.1. A házszabály reformjai az 1980-as években.....	133
3.2. A Képviselőház házszabályának változásai az 1990-es években.....	137
3.2.1. Intézkedések a kormány parlamenten belüli megerősítésére az 1990-es évek közepétől.....	142
3.2.2. A házszabály módosításának következményei.....	143
3.3. A házszabály módosítására tett javaslatok 2000 és 2008 között.....	144
3.4. Az utolsó kísérletek, a XVI. törvényhozási ciklus javaslatai.....	144
3.4.1. A kormány megerősítése a parlamentben: a Szabadság Népeinek javaslata.....	145
3.4.2. A kormány parlamenti tevékenységének racionalizálása a Demokrata Párt javaslatában.....	147
4. Az ellenzék intézményesülése.....	148
4.1. A parlamenti ellenzék az 1980-as évek házszabályaiban.....	148
4.2. A parlamenti ellenzékre vonatkozó szabályok átalakulása az 1990-es években.....	150
4.3. Házszabályi reformjavaslatok az ellenzékre vonatkozóan 2000 és 2008 között.....	155
4.4. A XVI. törvényhozási ciklusban bemutatott reformjavaslatok az ellenzékre vonatkozóan.....	155
4.4.1. A Szabadság Népeinek javaslata.....	157
4.4.2. A Demokrata Párt javaslata.....	157
5. Összegzés.....	158
6. A prezidencializáció intézményesülése az olasz kormány szintjén.....	161
6.1. Az olasz kormányforma az Alkotmányban és a gyakorlatban.....	162
6.1.1. Az Alkotmány kormányra vonatkozó cikkei és a kormány szerkezeti kialakításának nehézségei.....	162
6.1.2. A kormányformára vonatkozó alkotmányos szabályok megvalósítása... ..	164

6.2. A kormány testületét érintő főbb szabályozások.....	167
6.2.1. A Köztársaság első évtizedei	168
6.2.2. Jelentés a központi állami közigazgatás legfontosabb problémáiról – előrelépés harminc év után	169
6.2.2.1. A reform megvalósítására tett kísérletek	170
6.2.3. Az 1988. évi 400. törvény – a kormány szervezeti reformja.....	171
6.2.3.1. A minisztertanács elnökének megerősítése	171
6.2.3.2. A Minisztertanács Elnökségének tevékenységét támogató intézmények	172
6.2.4. Az 1990-es évek elején bevezetett intézményi reformok	173
6.2.5. Az első Berlusconi-kormány: a várt átszervezés elmaradása	175
6.2.6. A Minisztertanács Elnökségének átszervezése 1997-ben.....	176
6.2.7. Az első és a második D’Alema-kormány reformjai	177
6.2.8. Az 1999. évi reformok gyakorlati megvalósítása: a második Amato- kormány	180
6.2.9. Berlusconi visszatérése	181
6.2.10. A második Prodi-kormány.....	182
6.2.11. A XVI. törvényhozási ciklus „újításai”	183
6.3. A prezidencializáció intézményesülésének mérőszámai.....	184
6.3.1. A kormányülések gyakorisága és hossza.....	184
6.3.2. A humán erőforrás-állomány fejlődése a Minisztertanács Elnökségén....	187
6.3.3. A Minisztertanács Elnökségének szerkezeti változásai.....	189
6.4. Összegzés	189
7. A kormányzati kommunikáció szerepe a politika prezidencializációjában	191
7.1. A kormány kommunikációja az 1980-as évek előtt	192
7.2. Az első Craxi-kormány idején történt változások	193
7.3. Az 1980-as évek végétől kezdődő változások és azok hatása a kormányzati kommunikációra.....	193
7.4. Az Információs és Kiadói Osztály szerkezeti struktúrája és hatásköre a 2000-es évek elejéig.....	195
7.5. Az Információs és Kiadói Osztály reformja 2000-ben.....	195
7.5.1. Az Információs és Kiadói Osztály szerkezete	196
7.5.2. Az Információs és Kiadói Osztály működésének változásai	197
7.6. Összegzés	199
8. Konklúzió.....	200

V. Összegzés.....	203
VI. Források	215
1. Bibliográfia	215
2. Az olasz országtanulmányban felhasznált jogforrások.....	232
3. A magyar országtanulmányban felhasznált jogforrások.....	234
4. Egyéb források	236
4.1. Parlamenti statisztikák.....	236
4.2. Közérdekű adatigénylés.....	237
4.3. Interjúk	238
4.3.1. Egyetemi oktatók	238
4.3.2. Köztisztviselők.....	238
SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE	239
MELLÉKLET.....	242
1. számú melléklet: A disszertáció ábráinak és táblázatainak jegyzéke	242
2. számú melléklet: kiegészítő táblázatok.....	243
3. számú melléklet: Kiegészítő ábrák.....	252

I. Alapvetés

1. Bevezető gondolatok

A második világháborút követő évtizedekben a politikai rendszerek meghatározó szereplői a pártok voltak, amelyek politikai irányvonalakat alapvetően a különböző társadalmi törésvonalak mentén alakították ki. Ezen törésvonalak erodálódása azonban negatív hatással volt a pártkormányzás modelljére, hiszen a pártok a társadalmi szerkezet átalakulása következtében már nem voltak képesek betölteni az állami apparátus és a társadalom közötti korábbi közvetítő szerepet. A választópolgárok támogatottságának megszerzéséhez szükség volt más identifikációs tényezőre is, mivel a társadalmi törésvonalak alapján kialakított politikai irányvonalak már nem tudták betölteni ezt a szerepet. Ennek a változásnak a hatására felértékelődött a politikai vezető szerepe, a vezető személyisége, képességei és kvalitása.

Az elmúlt két-három évtizedben számos demokráciában figyelhető meg a vezetők körüli hatalomkoncentráció, az államhatalom kiszélesítése és megerősítése, valamint a politika nemzetköziesedése. Ezek a változások több ország esetében a politika átalakulását eredményezték. A politika az a folyamat, amely során eredetileg eltérő véleményű és érdekű személyek közösségi döntéseket alakítanak ki, melyeket kötelezőnek tekintenek magukra nézve, és közös álláspontként juttatnak érvényre.¹ Megváltozott tehát az érdekegyeztetés folyamata, a döntéshozatal módja, szabályai, résztvevői, és módosult továbbá a döntésekért felelősséget vállalók köre is.

A fenti változások egyes parlamentáris demokráciákban a politika prezidencializációjában öltöttek testet. Az úgynevezett *de facto* prezidencializáció által a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatukban az elnöki rendszer ismérveihez kezdtek hasonlítani úgy, hogy formális alkotmányos berendezkedésüket megtartották. A politika prezidencializációja során az érintett rendszerek aktuálpolitikai gyakorlata „elnökibbé” vált anélkül, hogy a kormányformájuk lényegében megváltozott volna.² A prezidencializáció három

¹ LÁNCZI András: „A politika fogalma” In GYURGYÁK János (szerk.): *Mi a politika?* (Budapest: Osiris 1999) 31-32.

² Leopoldo ELIA: „La presidenzializzazione della politica” *Teoria politica* 2006/1. 5-11.

területen ragadható meg, a pártrendszerben, a választási arénában és a végrehajtó hatalom szintjén.

A vezetők körüli hatalomkoncentráció kialakulásával, a politikai vezetők szerepének párton és kormányon belüli felértékelődésével és megerősödésével már évtizedek óta foglalkozik a politikatudományi szakirodalom. Már az 1960-as évektől számos politológus foglalkozott a komplex intézményektől az egyéni politikai szereplők felé való erőeltolódással. A jelenséget először az Amerikai Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában azonosították, Thomas Poguntke és Paul Webb 2005-ben megjelent könyvében azonban már 14 országban – az Amerikai Egyesült Államokban, Belgiumban, Dániában, Finnországban, Franciaországban, Izraelben, Hollandiában, Kanadában, Nagy-Britanniában, Németországban, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban és Svédországban – vizsgálták, s állapították meg a prezidencializáció jeleit.³

A magyar politikatudományi szakirodalom a prezidencializáció jelenségével és annak a magyar kormányzati rendszerben fellelhető jeleivel 2001-ben kezdett el foglalkozni, amikor megjelent Körösenyi András e témában első, magyar nyelven publikált cikke.⁴ A publikáció akkor jelentős tudományos vitát indított el, azonban az utóbbi években a téma veszített központi jellegéből. Mindez annak ellenére történt, hogy a második Orbán-kormány számos, a kormány szervezetét és működését érintő reformot hozott, amely összefüggésbe hozható a politika prezidencializációjával.

Jelen dolgozat arra vállalkozik, hogy a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializációt multidiszciplináris megközelítésben vizsgálja Magyarországon és Olaszországban az 1980-as évek végétől napjainkig. A kutatás kontextusa és alapja a politika prezidencializációja, és a kiinduló kérdések is politikatudományiak, ugyanakkor a válaszadáshoz nem csupán politikatudományi, hanem alkotmányjogi, történeti és szociológiai eszközöket is alkalmazok, annak érdekében, hogy átfogó képet nyújtsak a két országról. Ezzel az újfajta átfogó és komplex megközelítéssel kívánok hozzájárulni a témában jelenleg elérhető szakirodalmi forrásokhoz.

³ Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press 2005). 338-339.

⁴ KÖRÖSÉNYI András: „Parlamentáris vagy elnöki kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból” *Századvég*, 2001/20. 3-38.

2. Az értekezés hipotézisei, felépítése

A disszertáció célja, hogy bemutassa a politika prezidencializációjának egyre elterjedtebb jelenségét, és megvizsgálja annak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését két országban, Magyarországon és Olaszországban.

Ahogy a bevezető gondolatokban utaltam rá, az elmúlt évtizedekben felértékelődtek a politikai vezetők, meghatározó tényezővé vált a politikai rendszerben betöltött szerepük és személyiségük. E változás, az állam növekedése és a politika általános nemzetköziesedése több demokratikus rendszerben a prezidencializáció, vagyis a politikai hatalom koncentrációjának megjelenését involválta.

Az értekezésben azt vizsgálom, hogy a prezidencializáció milyen formában és milyen feltételek teljesülése (elsősorban egy karizmatikus, nagy politikai és párthatalommal bíró vezető) esetén intézményesülhet a végrehajtó hatalom szintjén. A vizsgálathoz két parlamentáris rendszert, Magyarországot és Olaszországot elemzem. A két ország, bár igen eltérő történelmi hagyományokkal, politikai gyakorlattal és demokráciatapasztalatokkal rendelkezik, van egy, a vizsgálat szempontjából különösen fontos közös vonásuk: mindkét politikai rendszerben megjelennek karizmatikus, nagy hatalommal bíró politikai vezetők, Magyarország esetében elsősorban Orbán Viktor (másodsorban Gyurcsány Ferenc), Olaszország esetében pedig Silvio Berlusconi.

Abból a feltevésből indulok ki, hogy a két országban a politika prezidencializációja igazolható a vizsgált 25 éves időszakban – az 1980-as évek végétől napjainkig. E feltételezés a téma meghatározó szakirodalmi forrásain alapul, amelyek szerint Olaszország a politika prezidencializációjának ideáltípusa⁵, míg Magyarországon az 1990-es évek végén az egész politikai rendszer természete, működési logikája megváltozott, a magyar politikai rendszer prezidencializálódott.⁶

⁵ Mauro CALISE: „Presidentialization, Italian Style” in Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics* (Oxford: Oxford University Press 2005) 88-106.; Sergio FABBRINI: *The Presidentialization of Italian Local Government*. Paper presented at the 28th Joint Session of ECPR Workshops, Copenhagen, 14-19 April.

⁶ Lásd KÖRÖSÉNYI (4. l.); KÖRÖSÉNYI András: „Gyurcsány-vezér” in SÁNDOR Péter – TOLNAI Ágnes – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2006) 141-149.

A fent nevezett feltevésre alapozva az értekezés első hipotézise az, hogy a vizsgált két országban a politika prezidencializációja intézményesült a végrehajtó hatalom szintjén, vagyis formálisan is:

- bővült a miniszterelnök jogköre,
- erősödött a politikai folyamatok centralizációja és koordinációja,
- a miniszterelnöki hivatal/iroda egyre nagyobb ellenőrzése alá vonta a politikai döntéshozatali folyamatokat,
- egyre nagyobb szerepet kapott a miniszterelnök és a kormány a törvényalkotásban a parlamenttel szemben.

Dolgozatom második hipotézise, hogy a politika prezidencializációjának intézményesülése a végrehajtó hatalom szintjén a karizmatikus politikai vezetőkhez, elsősorban Orbán Viktorhoz és Silvio Berlusconihoz kötődik.

A kutatás megalapozásához az értekezés elején részletesen meghatározom a politika prezidencializációjának jelenségét, konceptualizálom a problémát, és elkülönítem a prezidencializáció fogalmát a leaderizációtól és a perszonalizációtól. A dolgozat első elméleti fejezetében meghatározom a prezidencializáció indikátorait a végrehajtó hatalom szintjén. A két esettanulmányban ezeknek az indikátoroknak a meglétét vizsgálom Magyarország és Olaszország esetében.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami intézményi pozícióját alapvetően kétfajta kapcsolat határozza meg, a kormány és a parlament közötti egyensúly, illetve a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, a kapcsolat a miniszterelnök és a miniszterek között. Ezen pozíció erősödését igazolják az értekezés első fejezetében meghatározott indikátorok, amelyek három területet érintenek: a miniszterelnök kormányon belüli megerősödését, központi szervének, a miniszterelnöki hivatalnak/irodának a fejlesztését, a kormányzati kommunikáció központosítását és a kormány parlamenttel szembeni megerősödését. Mindkét ország esetében ezt a három területet, ezen területek intézményi változásait vizsgálom.

3. Az értekezés módszerei

A dolgozat elején, a politika prezidencializációjáról szóló elméleti fejezetben a hazai és elsősorban nemzetközi – angol, amerikai, olasz, német és francia – szakirodalomra támaszkodom, nagy hangsúlyt helyezve a témában eddig Magyarországon nem ismertetett művek feldolgozására is.

Az értekezés célja és tárgya alapjaiban határozza meg a két ország vizsgálata során alkalmazható módszerek körét. A dolgozatban elsősorban institucionalista politikatudományi megközelítést alkalmazok, amelyet történeti szemlélettel egészítek ki. A történeti szemlélet szükségességét nem csupán az indokolja, hogy a második hipotézis – amely szerint a két országban a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció adott miniszterelnökökhöz kötött – bizonyítása kronologikus elemzésen keresztül valósítható meg, hanem az a tény is, hogy a teljeskörű vizsgálathoz fontos ismerni az elemzett intézmények történeti alapjait és hátterét.

Értekezésemben elsősorban *primer* jogforrásokra támaszkodva elemzem az intézményi változásokat. A politika prezidencializációjának végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését főként az intézményi reformok alapját jelentő jogszabályi háttér kronologikus elemzésén keresztül vizsgálom.

A magyar és az olasz végrehajtó hatalom prezidencializációjának vizsgálatát a két ország alkotmányos és politikai rendszereinek tükrében tanulmányozom. A kutatás alapját tehát az országok politikai, társadalmi és gazdasági berendezkedésének, történeti örökségének és kulturális hagyományainak a vizsgálata nyújtja. Ezt a széleskörű vizsgálatot a téma átfogó és komplex jellege teszi szükségessé.

A végrehajtó hatalom prezidencializációja a parlament és a kormány közötti kapcsolatok változásában, a kormány egyre nagyobb parlamenti térnyerésében, a kormány központi intézményének és a kormányfőnek a megerősítésében, valamint a kormányzati kommunikáció intézményi fejlesztésében érhető tetten. Ezen területek vizsgálatára elemzem az Alkotmány ide vonatkozó rendelkezéseit, a házszabályokat és a Miniszterelnöki Hivatalt, Miniszterelnökséget és a Minisztertanács Elnökségét érintő jogszabályokat.

Nagy hangsúlyt helyezek a vonatkozó jogszabályok és jogforrások elemzésén túl a változások gyakorlati eredményeinek bemutatására is. A kutatásban ezért központi szerepet töltenek be a parlamenti statisztikák és a kormány központi szervére vonatkozó adatok elemzései.

A gyakorlati változások bemutatásának mélységét és terjedelmét azonban jelentősen befolyásolja az elérhető, nyilvános statisztikai adatok korlátozottsága. Ez a kutatás során elsősorban a kormány központi szerveinek vizsgálatánál okozott problémát mind a magyar, mind az olasz országtanulmány esetén.

A gyakorlati oldal bemutatásához statisztikai és más adatok elemzésével együtt, számos szakmai konzultáción gyűjtöttem további információkat és készítettem interjúkat a témát több éve, évtizede kutató professzorokkal, valamint a vizsgált intézményekben vezetői és középvezetői feladatokat ellátó szakemberekkel.

Az empirikus vizsgálat lehetővé teszi ábrák, diagramok és táblázatok összeállítását, amelyek segítségével jobban bemutathatóvá és igazolhatóvá válik a prezidencializáció intézményesülése, vagy annak hiánya a végrehajtó hatalom szintjén.

Figyelemmel arra a tényre, hogy a kutatás igazolni kívánja a prezidencializációnak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését, amely egy-egy politikai vezetőhöz kapcsolódik, a kutatás során nagy hangsúlyt helyezek a vizsgált időszak mindhárom területen elfogadott intézményi reformjainak kronologikus sorrendben való feldolgozására.

A kutatás egyes részei már publikálásra kerültek a hazai és a nemzetközi szakirodalomban. Az értekezés pótolhatja a jelenleg rendelkezésre álló hazai és nemzetközi források terén fennálló hiányt újszerű, institucionalista megközelítésével és empirikus vizsgálatának eredményeivel. Mindemellett a magyar tudományos diskurzusban hozzájárulhat ahhoz, hogy újból napirendre kerüljön a politika prezidencializációja, amely az utóbbi években kevesebb figyelmet kapott annak ellenére, hogy a folyamat a második Orbán-kormány reformjai következtében felgyorsult.

4. A két vizsgált ország: Magyarország és Olaszország

Kutatásomban két ország esetében vizsgálom a végrehajtó hatalom prezidencializációjának intézményesülését. Értekezésem alapjául azért ezt a két országot választottam, mert mindkettő esetében igazolt a politika prezidencializációja, továbbá mindkét rendszerben található egy karizmatikus, nagy párttámogatással és hatalommal bíró politikai vezető.

Kutatásomban azt elemzem, hogy önmagukban az egyes országokban milyen mértékben intézményesült a jelenség, tehát a két esetet elkülönítve vizsgálom, nem célokom a két ország összehasonlítása. A kutatásnak nem is lehet komparatív célja, mivel a két politikai rendszer számos fontos ponton jelentős eltérést mutat annak ellenére, hogy vannak hasonló jegyeik, jellegzetességeik is.

Annak alátámasztására, hogy miért nem valósítható meg egy összehasonlító elemzés röviden szeretnék kitérni a két ország közötti különbségek ismertetésére. Magyarország egy fiatal demokrácia Olaszországhoz képest, a két állam eltérő demokráciatapasztalatokkal bír. Ennek megfelelően különböznek a politikai hagyományok és a politikai kultúra is. Az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején Olaszországban már majd öt évtizede demokratikus köztársaság az államforma. A politikai rendszert egy erősen fragmentált pártrendszer jellemzi, és ennek megfelelően a politikai döntéshozatal konszenzusos jellegű, széles koalíciós kormányok irányítják az országot. Az úgynevezett blokkolt demokrácia és a meghatározó pártok válságával kezdődik az 1990-es évtized. Ezzel szemben Magyarországon ebben az időszakban ér véget a pártállami rendszer és alakul meg az első demokratikusan választott kormány. A magyar pártrendszer nem tekinthető fragmentáltnak az olasz rendszerhez képest. Magyarországon a vizsgált időszakban minden kormány koalíciós kormány volt, azonban ez a fogalom az eltérő pártrendszer miatt lényegesen mást jelent hazánkban, mint Olaszországban.

Különbség továbbá az is, hogy a vizsgált időszakban a két ország kormánya és miniszterelnöke más pontról indul. Magyarországon egy erős kormányfői pozíciót látunk a rendszerváltáskor kialakított kancellárdemokrácia típusú rendszerben. Ezzel szemben Olaszországban a köztársaság első négy évtizede a kormány gyengeségét mutatta. Ezt a politikai rendszeren belül betöltött eltérő pozíciót nem csupán az olasz pártrendszer fragmentált jellege okozta, hanem az 1946-os Alkotmányozó

Nemzetgyűlést megelőző korszakok súlyos politikai öröksége és az évtizedeken át tartó intézményi szabályozások.

A két ország közötti számos különbség mellett egy fontos hasonlóság is megfigyelhető, amely ugyanakkor nem elegendő egy összehasonlító elemzéshez. Ez a hasonlóság a két politikai rendszer meghatározó politikusához kötődik. Orbán Viktor és Silvio Berlusconi politikai habitusa, kormányzási és pártvezetői stílusa egyezést mutat. Mindketten országuk életének meghatározó korszakában léptek be a politikai életbe jelentős változásokat generálva. Mindketten határozott, eltökélt személyként jelentek meg, vesznek részt a mai napig a politikai életben – beszédekben visszatérő szófordulatok a „végigviszem”, „megcsinálok” stb. –. Jelszavuk és a mögötte lévő gondolat is évek óta megegyezik: „Hajrá Magyarország! Hajrá magyarok!” és „Hajrá Olaszország!” (*Forza Italia!*)

Pártelnöki munkájukban az egyik legfontosabb közös pont a szervezési, toborzási rendszerük: Silvio Berlusconi klubokat, míg Orbán Viktor polgári köröket alakított szerte az országban.

* * *

Szeretnék röviden kitérni az értekezésben használt idegen kifejezésekre. Az első elméleti fejezetben főként idegennyelvű (elsősorban angol, német, olasz) szakirodalmi forrásokra támaszkodtam, míg az Olaszországról szóló fejezetben mind az elsődleges, mind a másodlagos felhasznált források olasz nyelvűek voltak. Minden idegen kifejezést, legyen az olasz, angol vagy más nyelvből származó, dőlten jelöltem. Igyekeztem elkerülni az olasz szavak túlzott használatát a főszövegben, kivéve azt az esetet, amikor e fogalmak *terminus technicus*ként értendők. Ez utóbbi esetben alkalmanként eltekintettem attól, hogy idegen szavakként jelöljem azokat, azonban minden alkalommal magyarázattal láttam el ezeket a kifejezéseket.

II. Modernkori kihívások: a politika prezidencializációja

1. Bevezetés

A doktori értekezés középpontjában a politika prezidencializációja és annak a végrehajtó hatalom szintjén megvalósuló intézményesülése áll. A politika prezidencializációja a kormányformákat érintő legelterjedtebb modernkori kihívások egyike. Kutatásom és a két országtanulmány alapja tehát ez a jelenség, ezért a fogalom meghatározásra szorul. Jelen fejezet célja annak bemutatása, hogy milyen széles jelentéstartalommal használom a politika prezidencializációját.

Az értekezés megalapozására először magát a kormányformát definiálom, majd röviden bemutatom a legismertebb és legelterjedtebb kormányformákat. Erre építve ismertetem a politika prezidencializációját, kialakulásának okait, megjelenési területeit, ezután meghatározom legfontosabb ismérveit, amelyeket a két országtanulmánynál fogok vizsgálni.

A fejezet végén rövid kitekintést nyújtok azon országokra, ahol az utóbbi években, évtizedekben igazolt a politika prezidencializációja több vagy akár csak egy területen is.

2. A klasszikus kormányformák tipizálása

A kormány és a kormányzás fogalmának elterjedése, illetve általánossá válása összekapcsolódott azzal a folyamattal, amely során a hatalom középpontja a monarcháról a politikailag a parlamenttől függő miniszterekre helyeződött át. A kormányforma különböző meghatározásainak közös pontja a hatalommegosztási rendszer, amelynek keretében vizsgálják a kormányt, a kormányzást és a kormányformát. Abban azonban már eltérnek az egyes definíciók, hogy a kormányzati tevékenység kizárólagos címzettjének kit tartanak, csupán a miniszterek összességét vagy az államfőt, a monarchát, esetleg a parlamentet is.⁷

⁷ Concha Győző a szélesebb értelmezést, míg Molnár Kálmán, Csekey István és Polner Ödön a szűkebb értelmezést vallották. Lásd bővebben: CSIZMADIA Andor: *A kormányzás egyes kérdései Magyarországon a felszabadulás előtt.* (Budapest 1983) 7.; SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái* (Budapest 1963) 121. Idézi: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 307.

Sári János szerint a kormányforma a hatalommegosztás rendjében létrejövő állami szervek – a végrehajtó hatalom, a törvényhozás és az igazságszolgáltatás – struktúráit, azok működését és egymás közötti viszonyát foglalja magában.⁸

Tóth Károly a kormányforma fogalmánál nem részletezi pontosan, mely szervek rendszerét írják le az egyes kormányformák, csupán azt hangsúlyozza, hogy a kormányforma a kormányzásban részt vevő központi állami szervek rendszerét, és főképp egymáshoz való viszonyát jelöli.⁹

Giuliano Amato olasz alkotmányjogász, korábbi miniszterelnök a kormányforma sajátos jelentését tekintve egy intézményi-szervezeti tipológiát állít fel. Ez a tipológia azonban nem fogja át a jog minden aspektusát, csupán egyet, a legmagasabb közhatalom allokációját és ennek a közhatalomnak az intézményrendszerét.¹⁰

A kutatás során Sente Zoltán kormányforma-definícióját használom, mivel csupán két hatalmi ág viszonyát vizsgálom: a végrehajtó hatalmat és a törvényhozást. Sente meghatározása szerint a kormányforma a törvényhozó és a végrehajtó hatalom formáit, típusait és a kormányzati hatalomgyakorlás módját jelenti. Kormányzáson pedig az állami főhatalom gyakorlását, a politikai rendszer alkotmányban rögzített intézményeinek formális-jogi rendjét, valamint a hatalmi ágak működését érti.¹¹

A politikai rendszereket az elnök és a miniszterelnök megválasztásának módja és mandátumának jellemzői, illetve az egyes hatalmi ágak közötti kapcsolatok sajátosságai, az úgynevezett diszpozíciós jellemzőik alapján szokás megkülönböztetni. Az egyes szerzők felfogása nagymértékben eltér abban, hogy összesen hány kormányformát különböztetnek meg az alapján, hogy csak az úgynevezett diszpozíciós jellemzőket, csak a kapcsolati jellemzőket vagy esetleg mindkettőt figyelembe veszik a kategorizálásnál. A legszélesebb körben elfogadott kormányformák a következők: a parlamentáris, az elnöki (például Fred Riggs csupán ezt a két alapkategóriát ismeri el¹²)

⁸ Lásd KUKORELLI (7. l.j.) 307-308.

⁹ TÓTH Károly: „A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata” in TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog* (Budapest: Complex 2006) 113-116.

¹⁰ Giuliano AMATO: *Forme di Stato e forme di governo* (Bologna: Il Mulino 2003) 15.

¹¹ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 2008) 586.

¹² Fred W. RIGGS: „The survival of presidentialism in America: para-constitutional practice” *International Political Science Review* 9/4 252.

és a félelnöki rendszer¹³. Ugyanakkor vannak olyan társadalomtudósok, akik jóval több kategóriát különböztetnek meg. Matthew Shugart és John Carey például hat típust ír le: a parlamentárist, az elnököt, a miniszterelnöki elnököt, az elnöki parlamentárist, a parlamentárist független elnökkel és a parlamentárist széles hatalommal bíró parlamenttel.¹⁴ Robert Elgie pedig öt kormányformát állít fel: a félelnököt, a miniszterelnököt, a parlamentárist, az elnököt, valamint azt a rendszert, amelyben a törvényhozó hatalom független a másik két hatalmi ágtól.¹⁵

A rövid szakirodalmi kitekintésből is jól látszik, hogy a demokratikus politikai rendszerek klasszifikációjára vonatkozóan nincs egyetértés. Nem léteznek általánosan elfogadott és teljes körű definíciók az egyes kormányformákra, csupán az egyes kormányformák bizonyos sajátosságaiban értenek egyet a szerzők. Ebből egyenesen következik, hogy nem léteznek az országok ellentmondások nélküli kategorizálása sem. A következőkben a legszélesebb körben elfogadott kormányformák: a parlamentáris, az elnöki és félelnöki rendszerek általános jellemzőit mutatom be. Ez fogja biztosítani az alapot a politika prezidencialisációjának elemzéséhez.

2.1. Parlamentáris rendszerek

A parlamentáris kormányforma a 18–19. századi brit hagyományokból és gyakorlatból alakult ki, és vált az európai kontinens meghatározó kormányzati rendszerévé.¹⁶

A parlamentáris rendszerben csupán részben érvényesül Montesquieu hatalommegosztási elmélete: az igazságszolgáltatási hatalmi ágtól mind a törvényhozási, mind a végrehajtói hatalom elkülönül, míg a két utóbbi között függő viszony van.

A parlamentáris kormányforma középpontjában a végrehajtó hatalom törvényhozás előtti politikai felelőssége áll. A kormány tevékenységét a parlament figyeli, ellenőrzi,

¹³ Maurice Duverger 1980-ban elsőként foglalkozott részletesen ezzel a kormányformával, s írta le legfontosabb ismérveit. Lásd: Maurice DUVERGER: A new political system model: semi-presidential government *European Journal of Political Research* 1980 /8. 165-187.

¹⁴ Lásd bővebben: Matthew S. SHUGART – John M. CAREY: *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press 1992).

¹⁵ Robert ELGIE: „The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions” *European Journal of Political Research* 1998 (33) 228. old.

¹⁶ Juan LINZ: Presidential or parliamentary executives in Jan-Erik LANE – Svante O ERSSON: *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes* (London: Routledge 2003) 126.

vizsgálja és bírálja.¹⁷ Alkotmányjogi értelemben a kormányfő a parlament bizalmától függ. Walter Bagehot az 1867-ben kiadott *The English Constitution* című művében úgy fogalmazott, hogy „szoros szövetség van a végrehajtó és a törvényhozó hatalmak között”.¹⁸ Ebből a szoros kapcsolatból következik a parlamentáris kormányforma további két meghatározó jellemzője: a kormány nem határozott idejű megbízatása, illetve a kollegiális felelősség is.¹⁹

Az elnöki rendszerektől eltérően a parlamentáris rendszerekben tehát a kormány nem bír határozott idejű megbízatással, amennyiben a kabinet elveszti a parlament bizalmát, mandátuma megszűntethető. A bizalmatlansági szavazásnak több fajtája van. A destruktív bizalmatlansági szavazás csupán a bizalom megvonását eredményezi, míg a Magyarországon is érvényben lévő konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal a bizalommegvonás mellett az új kormányra is javaslatot tesznek.²⁰

A végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti függőségi viszony kétirányú, hiszen a 20. századi parlamentarizmus fő vonásai közé tartozik a parlament kormánytól való függősége is, mivel a parlament miniszterelnöki kezdeményezésre, államfői aktus által feloszlatható.²¹

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

Parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalom kollektív szerv, a kabineten belül a testületiség elve érvényesül. A parlamentáris rendszerek többségében a kabinet kollektíven felelős a kormány döntéseiért, valamint az egyes miniszterek egyénileg

¹⁷ Duncan WATTS: *British Government and Politics: A comparative guide* (Edinburgh: Edinburgh University Press 2012) 115.

¹⁸ Walter BAGEHOT: *The English Constitution*, 1867 (London: Fontana 1963) 65.

¹⁹ Maurizio COTTA: „Parliamentary systems” in Bertrand BADIE – Dirk BERG-SCHLOSSER – Leonardo MORLINO (szerk.): *International Encyclopedia of Political Science* (Thousand Oaks: Sage 2011) 1767-1768.

²⁰ A konstruktív bizalmatlansági indítványnak az a célja, hogy megakadályozza az úgynevezett negatív koalíciókat, amelyek csak a kormány megbuktatására jönnek létre, és nem azért, hogy egy új kormányt hozzanak létre. Lásd: Maurizio Cotta: *Parliamentary systems*. 1769. old.

²¹ KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2003) 350-351.

felelősek az általuk vezetett minisztériumok munkájáért a parlament előtt.²² Tehát a szakminiszterek nem csupán a kormányfőnek, hanem a törvényhozó hatalomnak is felelősséggel tartoznak.²³

A miniszterelnök a kormány valódi feje, a rendszer központi szereplője, akit a parlamentáris rendszerek többségében az államfő nevez ki.²⁴ A nyugat-európai parlamentarizmus sajátossága az osztott végrehajtó hatalom a kormány és az államfő között, a végrehajtó hatalom középpontjában azonban a kormány áll. A miniszterelnök jelölésében az államfőnek van szerepe, de azt nem gyakorolhatja a parlamenti többség ellenében.²⁵

A parlamentáris rendszerek miniszterelnökei feladat- és jogköreit tekintve eltérő mértékű hatalommal rendelkezhetnek.²⁶

Az államfő, bár felelősséggel tartozik az alkotmány és a törvények betartásáért, politikai felelősséget nem visel, csupán reprezentatív és kiegészítő jogosítványokkal bír. A köztársasági elnök elkülönül a miniszterelnöktől és a végrehajtó hatalomtól.

A kormány törvényhozásban betöltött szerepe közjogilag a törvénykezdeményezési joggal, a napirend tartalmára gyakorolt befolyással és a parlamenti eljárásokban a kormány számára biztosított különleges helyzettel biztosított.²⁷ Alkotmányjogi értelemben a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág összeolvadásáról akkor beszélhetünk, ha az előbbi részben vagy teljes mértékben átveszi a törvényalkotási

²² R.A.W. RHODES: „Executives in Parliamentary Government” in R.A.W. RHODES – Binder ROCKMAN (szerk.): *Oxford Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford university Press 2006) 324-325.

²³ Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy például Magyarország esetében a parlamentnek való miniszteri felelősség a gyakorlatban csak korlátozottan valósul meg, mivel bizalmatlansági indítványt csak a kormányfő ellen lehet benyújtani, a miniszterek ellen nem. A minisztereket csak a kormányfő szólíthatja fel lemondásra.

²⁴ A parlamentáris rendszerekben a kormányalakítás egy komplex eljárás, amely során a törvényhozó hatalom explicit vagy implicit módon fejezi ki bizalmát a kabinet iránt.

²⁵ Lásd KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK (21. lj.) 351.

²⁶ Giovanni Sartori háromféle miniszterelnököt különböztet meg annak alapján, hogy a kormányfőnek milyen a kapcsolata az egyes miniszterekkel, illetve, hogy mekkora befolyást tud gyakorolni a politikai döntésekre, folyamatokra, továbbá a személyügyi kérdésekre. Sartori tipizálása szerint a parlamentáris kormányzati rendszerekben a miniszterelnök lehet első az egyenlőtlenek között, első az egyenlők között (ekkor a leggyengébb a kormányfő, erre példa Olaszország, Hollandia és Norvégia), illetve első az egyenlőtlenek felett (ekkor a legerősebb a miniszterelnök, ez a helyzet áll fenn például Németországban és Nagy-Britanniában). Lásd Giovanni SARTORI: „Neither presidentialism nor parliamentarism” in Juan LINZ – Arturo VALENZUELA (szerk.): *The failure of presidential democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 2004) 106-118.

²⁷ Lásd KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK (21. lj.) 352.

funkciót, például törvényerejű rendeletek alkalmazásához folyamodik, vagy rendkívüli állapot esetén rendeleteket alkot.²⁸

Parlamentáris rendszerekben a törvényhozói hatalomnak két fő funkciót kell ellátnia, de ez a két funkció bizonyos esetekben azonban nem kompatibilis egymással. A parlamentnek egyrészt törvényeket kell alkotnia, másrészt pedig támogatnia kell a kormányt, s ez utóbbinak megvan a lehetősége arra, hogy rákényszerítse a parlamentet, hogy támogassa a kabinet elképzeléseit, és ne a saját törvénykezdeményezését fogadja el.²⁹ Az utóbbi állapot az uralmi helyzettől és a parlament strukturális összetételétől nagymértékben függ.

A parlamentáris rendszereknek több formája terjedt el: a westminsteri típusú kabinetrendszer, a törvényhozás-központú vagy nemzetgyűlési rendszer, a többpárti koalíciós kormányzáson alapuló parlamentáris rendszer és a kancellárdemokrácia. Az egyes fajták közötti különbséget a miniszterelnök politikai pozíciója, illetve a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti erőviszonyokban megnyilvánuló eltérés adja.

A brit kabinetkormányzásban a kormányzati döntéseket a legfontosabb szaktárcák vezetőinek informális ülésein az úgynevezett belső kabinetben hozzák. A rendszer fontos eleme a parlamenti szuverenitás alkotmányos tana,³⁰ a parlament közjogi felelőssége, a miniszterelnök meghatározó szerepe és a végrehajtó hatalom parlamenti felelőssége. A parlament széles jogkörökkel bír. Ezzel szemben az uralkodó csupán protokolláris feladatokat lát el, és nem rendelkezik politikai felelősséggel, döntéseihez miniszterelnöki ellenjegyzés szükséges. A kormány tagjai általában parlamenti hellyel is rendelkeznek. A brit rendszernek fontos jellemzője a gyakori kétpárti váltógazdálkodás és az erős pártfegyelem.³¹

²⁸ Lásd SZENTE (11. lj.) 592.

²⁹ A témáról bővebben: Arend LIJPHART: *Parliamentary versus presidential government* (Oxford: Oxford University Press 1992), Daniele CARAMANI: *Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press 2008) 182-187.

³⁰ A parlamenti szuverenitás alkotmányos tana értelmében a legfőbb jogalkotó szerv a parlament, amely bármilyen jogi aktust hozhat vagy hatályon kívül helyezhet. Ugyanakkor a parlament által hozott jogi aktusokat semmilyen más szerv nem helyezheti hatályon kívül, illetve érvényességüket nem kérdőjelezheti meg.

³¹ Lásd SZENTE (11. lj.) 595-596.; WATTS (17. lj.) 114-119. A kétpárti váltógazdálkodás rendszerét a jelenlegi David Cameron által vezetett koalíciós kormány törte meg.

Bár az utóbbi két évtizedben a Margaret Thatcher által elindított, a kormánystruktúrát és döntéshozatalt érintő változások eredményeként a kabinet kollegiális jellege megkérdőjeleződött, a kabinetkormányzás elvétől nem tértek el. A Thatcher által kezdeményezett, majd Tony Blair által folytatott politikai irányvonal megerősítette a miniszterelnök más parlamentáris rendszerekhez képest egyébként is jelentős hatalmát.³²

A brit kabinetkormányzáshoz hasonló a kancellárdemokrácia rendszere, illetve a miniszterelnöki kormányzás. A kancellárdemokráciát, amely az 1949. évi bonni alkotmányhoz köthető, évtizedeken keresztül negatívan ítélték meg, mert sokak számára Adenauer kancellár kormányon belüli túl erős pozícióját jelentette.³³ A kancellária típusú rendszer abban tér el a többi parlamentáris rendszertől, hogy a miniszterelnöknek kiemelt szerepet biztosít a politikai intézményi struktúrában, és ezzel párhuzamosan korlátozza a miniszterek parlamenti felelősségét, miközben a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének bevezetésével lehetővé teszi a kormányozhatóságot. A kancellár határozza meg a kormány politikai irányvonalát, amelyet a minisztereknek követniük kell. A miniszterek politikai felelősséggel tartoznak a miniszterelnöknek az elnöki rendszerek esetében pedig az elnöknek.³⁴

A törvényhozás-központú vagy nemzetgyűlési parlamentáris rendszer francia eredetű, klasszikus példái a harmadik és a negyedik Francia Köztársaság, illetve az első Olasz Köztársaság kormányzati rendszere. Ez a típus azon alapul, hogy a szuverenitást közvetetten a nép gyakorolja, közvetlenül pedig a nép által választott nemzetgyűlés. Ezekben a rendszerekben a kormány gyenge, instabil helyzetben van a parlamenttel szemben, ami a pártfegyelem hiányának és a diffúz pártrendszernek köszönhető. A végrehajtó hatalom gyenge pozíciója azonban nem jelenti feltétlenül az egész politikai rendszer instabilitását, hiszen a kormány bukása nem vonja maga után automatikusan az

³² Lásd bővebben: Richard HEFFERNAN – Paul WEBB: „The British Prime Minister: Much more than First among equals” in Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press 2005) 26–62.; Richard HEFFERNAN: „The continuing shadow of the Thatcher governments” *British Politics Review* 2009/1 1-12.; Martin BURCH – Ian HOLLIDAY: *The British Cabinet System* (London: Prentice Hall 1996).

³³ Lásd KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK (21. lj.) 418.

³⁴ Lásd SZENTE (11. lj.) 338.

új parlamenti választások kiírását. Ez a kormányforma gyakran jelenik meg kiforrotlan pártrendszerrel bíró országokban.³⁵

A parlamentáris rendszereknek számos előnye van. Arendt Lijphart összehasonlításában kiemeli, hogy a parlamentáris rendszerek magasabb képviseleti szintet valósítanak meg mint az elnöki rendszerek. A kormányok nem meghatározott idejű mandátuma, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti bizalmi viszony rugalmassá teszi a parlamentáris rendszereket, vagyis lehetővé teszi, hogy a körülmények megváltozása vagy a kormány súlyos hibája esetén a parlament megvonja a bizalmat a kabinettől, s ezáltal változtasson annak összetételén. A parlamentáris rendszerekben nem képzelhetőek el olyan patthelyzetek, mint az elnöki rendszerekben, amikor a kongresszus és az elnök pártállása nem egyezik meg. Amikor pedig a két szereplő, a kormány/kormányfő és a parlament között patthelyzet alakul ki, bizalmatlansági indítvány beterjesztésével a politikai helyzet megoldható. Parlamentáris rendszerekben a választások általában nem eredményeznek zéró összegű játékot, ezért kevesebb politikai feszültség keletkezik, mint a prezidenciális szisztémában elnökválasztáskor.

A parlamentáris rendszerek előnyei mellett azonban meg kell említeni hátrányait is. A rendszerben rejlő rugalmasság hátrányként is megjelenhet, mert a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalomtól való függése az előbbi instabilitását okozhatja, mivel a parlamentnek megvan a lehetősége, hogy bizalmatlansági indítvány benyújtásával megbuktassa a kormányt. További hátrány lehet a kormányfő nem közvetlen választása. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy számos választási rendszer eredményez kvázi közvetlen miniszterelnök-választást, illetve a kétpártrendszer esetén a választók egyértelműen tudhatják, hogy szavazatukkal kit segíthetnek a kormányfői székbe.³⁶

2.2. Elnöki rendszer

Az elnöki rendszer gyökerei az amerikai alkotmányozó nemzetgyűléshez és az 1787-es alkotmányhoz vezethetők vissza.³⁷ Az 1787-es alkotmány legnagyobb újításai az írott forma, a szuverenitással bíró kormány, az elnöki tisztség, illetve a fékek és ellensúlyok

³⁵ Lásd SZENTE (11. lj.) 598-600.

³⁶ Lásd LIJPHART (29. lj.) 11-20.

³⁷ Az alkotmány elméleti alapjait és célkitűzéseit foglalja össze Alexander Hamilton, James Madison és John Jay által kiadott *The Federalist Papers* című mű.

rendszerének bevezetése a végrehajtó, a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalmi ágak között.³⁸ Az elnöki kormányforma először az Amerikai Egyesült Államokban jött létre, majd fokozatosan terjedt el a világban, azonban Európát nem „hódította” meg. Elsősorban Dél-Amerikában és egyes fejlődő országokban alakult ki. Ugyanakkor az elnöki rendszer ezen adaptációi a klasszikus amerikai modelltől lényegesen eltérően működtek, működnek.³⁹

A prezidenciális rendszer a hatalmi ágak szigorú és átlátható elválasztásának elvére épül. A hatalmi ágak egyrészt szervezetileg, másrészt személyileg is elkülönülnek egymástól. Egyértelmű, világos felelősségmegosztás van az egyes hatalmi ágak között: a végrehajtó hatalom irányítja a törvények végrehajtását, a törvényhozó hatalom dolgozza ki és fogadja el a törvényeket, az igazságszolgáltatói ág pedig értelmezi és vizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát.

A teljes elkülönülésből következik, hogy a végrehajtó hatalom tagja nem vehet részt egyszerre sem a törvényhozás, sem az igazságszolgáltatás munkájában.⁴⁰

A végrehajtó hatalom, amely a közvetlenül meghatározott időtartamra választott államfő kezében összpontosul, egységes és monokratikus. Az elnök politikailag nem felelős a parlamentnek, ellentétben a parlamentáris rendszerrel, amelyben a miniszterelnök a parlament bizalmától függ.

Az elnök mind a kormányfői, mind az államfői tisztséget ellátja: irányítja a kormányt, kinevezi kabinetjének tagjait és tanácsadóit, akik az ő alárendeltjei, képviseli az államot, nemzetközi szerződéseket ír alá, bizonyos esetekben vétőjoggal bír, és ő a fegyveres erők főparancsnoka.

Ahogy a parlamentáris kormányforma esetén is megkülönböztethetünk egyes fajtákat, úgy az elnöki rendszereknél is. A különbségek oka lehet az elnök kongresszussal szembeni hatalmának eltérő mértéke, a Legfelső Bíróságnak mint a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti konfliktusokban döntőbíráskodást ellátó intézménynek a szerepe, továbbá a pártok és a pártrendszer szerkezeti eltérései. Az Amerikai Egyesült

³⁸ Miguel De LUCA: „Presidentialism” in Bertrand BADIE – Dirk BERG-SCHLOSSER – Leonardo MORLINO (szerk.): *International Encyclopedia of Political Science* (Thousand Oaks: Sage 2011) 2123-2127.

³⁹ Lásd KUKORELLI (7. l.) 267.

⁴⁰ Joseph W. ROBBINS: „Presidentialism versus Parliamentarism” in John T. ISHIYAMA – Marijke BREUNING (szerk.): *21st Century Political Science. A Reference Book* (London: Sage 2011) 182-183.

Államokban erős a törvényhozó hatalom, továbbá a kétpártrendszer és az alacsony belső pártfegyelem miatt gyakori, hogy az elnök pártjának nincs többsége a Kongresszusban. Ezzel szemben a latin-amerikai elnöki rendszerekben alapvetően a végrehajtó hatalom dominanciája figyelhető meg, a kormánynak lehetősége van sürgősségi kormányrendeleteken keresztül részt vennie a törvényhozásban, illetve egyes politikaterületeken kizárólagos törvénykezdeményezési joggal is bír.

Az elnöki rendszernek, különösen az egyesült államokbeli prototípusnak, számos előnye van. Shugart és Carey szerint a prezidenciális rendszerek hatékonyabbak lehetnek a parlamentáris kormányformáknál, ugyanakkor nem képesek olyan képviseleti szintet elérni, mint a parlamentáris rendszerek. Elméletük azon alapul, hogy a prezidenciális rendszerekben a választópolgároknak nagyobb az esélyük a kormány összetételének meghatározására, különösképpen az elnök személyének a kiválasztására, mint a parlamentáris rendszerekben.⁴¹

A prezidenciális rendszerekben a végrehajtó hatalom stabil, mert független a törvényhozástól, és fix időtartamú mandátummal rendelkezik, míg a parlamentáris rendszerekben a kabinet a parlament bizalmától függ, és ez potenciálisan növelheti a kormány instabilitását. Az elnöki rendszerek további előnye, hogy az államfőt közvetlenül választják. Fontos azonban kiemelni, hogy számos parlamentáris rendszer biztosít a közvetlen voksolással egyenértékű módszert a miniszterelnök megválasztására.⁴²

Az elnöki rendszerekkel kapcsolatban főleg a latin-amerikai országok 1960-as és 1970-es évek válságai, illetve összeomlásai miatt számos kritikát fogalmaztak meg a társadalomtudósok. A kritikusok legjelentősebb képviselője Juan Linz volt, aki szerint négy fő probléma jelentkezik az elnöki rendszereknél. Az első, hogy a meghatározott időtartamú mandátum nehezen teszi lehetővé egy nem megfelelő elnök hatalomból való elmozdítását és a kritikus helyzetekre reagáló gyors intézményi válaszokat. Továbbá az ellenzék sem motivált a törvényhozásban való aktív részvételre, hiszen a sikerre, a helyzet megfordítására, az előrehozott választások kiírására kevesebb vagy semmilyen esély nincsen.

⁴¹ Lásd bővebben: Matthew Soberg SHUGART – John M. CAREY: *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press 1992).

⁴² Lásd LIPHART (29. lj.) 11-20.

A mandátum meghatározott ideje éppúgy lehet előny, mint hátrány, hiszen a kötöttség a hosszú távú reformok gátja lehet. Továbbá a meghatározott időtartam nagyobb demokratikus stabilitást eredményezhet olyan országokban, ahol kormányozhatósági problémák vannak, gyengék a pártok, magas a fragmentáció, polarizált a pártrendszer, vagyis ahol nehézkes lenne a koalícióalakítás.

Az elnökválasztás zéró összegű játék jellege jelentős politikai feszültségeket generálhat. Erős kritikák célpontjává vált az elnök kettős (államfői és kormányfői) feladatköre is. A prezidenciális rendszerekben összekeveredik a semleges államfői szerep a kormányfő korántsem pártatlan szerepkörével. Ezt az ellentmondásosságot súlyosbítja, ha az elnöki tisztséget egy olyan politikus tölti be, aki egyúttal saját pártján belül is meghatározó egyéniség.⁴³

A két hatalmi ág függetlensége a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom között patthelyzeteket eredményezhet, főként akkor, amikor az elnök és a kongresszus pártállása nem egyezik meg. Amikor a két szereplő nem ért egyet, nincs intézményi módszer, eszköz a válság feloldására, mint például a bizalmatlansági indítvány a parlamentáris rendszerekben.⁴⁴

2.3. Félelnöki rendszer

A félelnöki rendszer az elnöki és a parlamentáris rendszerek fő ismérveit kombinálja, azonban nem a két kormányforma között félúton helyezkedik el, hanem egy önálló rendszert jelent.⁴⁵ A félelnöki rendszerben a végrehajtó hatalom dualista: a közvetlenül választott államfőből, valamint a miniszterelnök és a kormány együtteséből áll. A közvetlenül választott államfő politikailag nem felelős a törvényhozásnak, és meghatározott végrehajtó hatalommal bír, amelyet a miniszterelnökkel megosztva gyakorol. Ugyanakkor ez az elnöki hatalom megosztott a kormány vezetőjével, a miniszterelnökkel.⁴⁶ A miniszterelnök és a kormány is felelős a parlamentnek, vagyis a

⁴³ Lásd bővebben: Juan LINZ – André VALENZUELA (szerk.): *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 1994).

⁴⁴ Lásd LINZ (16. lj.) 138-141.

⁴⁵ Gianfranco PASQUINO: „Semi-Presidentialism at Work” *European Journal of Political Research* 1997/31. 129.; Lásd LUPHART (29. lj.).

⁴⁶ Lásd bővebben: Maurice DUVERGER: „A New Political System Model: Semi-Presidential Government” *European Journal of Political Research* 1980/8. 165-187.; Lásd LINZ (16. lj.) 3–87.; Giovanni SARTORI:

törvényhozó hatalom bizalmától függnék. A parlament tehát megbuktathatja a kormányt, az államfő pedig feloszthatja a törvényhozó hatalmat, de csak a miniszterelnök egyetértésével.

A kormány mind az államfőnek, mind a parlamentnek felelős, és mindkettő elmozdíthatja helyéről. Ez jelentős aszimmetriát okoz, mert az államfőt közvetlenül és határozott időre választják, így ő nem tartozik felelősséggel a törvényhozásnak, ez pedig szinte döntőbírói funkciót biztosít számára a parlament és a kormány között. A köztársasági elnök közvetlenül részt vesz a politikai döntéshozatalban, a közügyek bizonyos része kizárólag az ő felügyelete alá tartozik. Az elnök visszaküldheti második olvasatra a törvényeket a parlamentnek, továbbá az alkotmány által előre meghatározott kérdésekben törvényerejű rendeleteket alkothat.⁴⁷

A félelnöki rendszer eredete Charles de Gaulle 1946-os *Bayeux Manifesto* című műve, amelyben megjelent a pártok felett álló államfő intézménye. Az 1960-as évek elején Maurice Duverger egy tanulmányában rávilágított, hogy az 1958-as francia alkotmány a parlamentáris és az elnöki rendszerek jellegzetességeit és karakterjegyeit is magában foglalja.⁴⁸ 1970-ben Duverger a félelnöki jelzöt használta a francia kormányforma leírására,⁴⁹ majd 1974-ben további hat ország elemzésénél állapított meg félelnöki rendszert.⁵⁰ Duverger azonban nem értett egyet a de Gaulle-féle berendezkedéssel, ezért a miniszterelnök közvetlen választását, a parlament és a kormányfő határozott idejű mandátumát, továbbá a parlament egyidejű felosztatását és új miniszterelnök választását javasolta abban az esetben, ha a kormányfő és a törvényhozás ellentétbe kerül egymással. Ugyanakkor felismerte, hogy a francia rendszer megfelelő megoldást jelenthet a kormányozhatósági problémákra, növelheti a politikai stabilitást és a döntéshozatal hatékonyságát.⁵¹

Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti (Bologna: Il Mulino 2004); Lásd ELGIE (15. lj.)

⁴⁷ Robert ELGIE: „Presidential values in parliamentary democracies” *International Journal of Constitutional Law* 2010/ 2. 225.

⁴⁸ Maurice DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris: Presses Universitaire de France 1960) 686.

⁴⁹ Maurice DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris: Presses Universitaire de France 1970) 277.

⁵⁰ Maurice DUVERGER: *Le monarchie republicaine* (Paris: Laffont 1974) 121.

⁵¹ Lásd PASQUINO (45. lj.) 128-137.

A félelnöki rendszerre vonatkozó elméletét Duverger 1978-ban továbbfejlesztette,⁵² s 1980-ban megjelentette a félprezidenciális kormányforma szakirodalmának alapművét.⁵³ Duverger 1980-as cikkének érdeme az egyik legjelentősebb olasz politológus, Gianfranco Pasquino szerint az, hogy azonosított egy új politikai/intézményi modellt, valamint felállította az államfő és a parlamenti többség közti kapcsolatrendszer tipológiáját. Az 1980-as cikk megjelenését követően élénk tudományos diskurzus indult a félelnöki rendszerről, s ennek eredményeként 1986-ban már a félprezidenciális kormányforma különböző alfajainak bemutatására is sor került.⁵⁴

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

A félelnöki rendszer működésének jellege minden esetben attól függ, hogy az elnök és a miniszterelnök pártállása egyezik-e vagy sem. Maurice Duverger két típust különböztet meg: amennyiben egyezik, a rendszer inkább elnöki, amennyiben nem (kohabitáció esetén), inkább a parlamentáris jegyek erősödnek fel, bár változatlanul hagyva a szokatlanul erős elnöki hatásköröket.⁵⁵

Gianfranco Pasquino kibővíti Maurice Duverger tipológiáját, és két eset helyett négy lehetséges fajtát különböztet meg. Az első esetben az államfő és a parlamenti többség ugyanazon párthoz tartozik, s az államfő ezen párt vezetője, ahogy ez történt Charles de Gaulle esetében 1962–1969 között, George Pompidou idejében 1969–1974 között és François Mitterand pozíciójában 1981–1986 között. Az államfőt a második esetben is a parlamenti többség valamely pártja adja, de már nem a legnagyobb párt, mint például 1974–1981 között, Giscard d'Estaing elnöksége alatt. Ekkor már gyakran fordulhatnak elő ellentétek a koalíció és az elnök között, amelyek megnehezíthetik és lassíthatják a

⁵² Lásd bővebben: Maurice DUVERGER: *Échec au roi*. (Paris: Albin Michel 1978).

⁵³ Maurice DUVERGER: „A new political system model – semi-presidential government” *European Journal of Political Research* 1980/8. 165-187.

⁵⁴ Maurice DUVERGER: „Le concept de régime semi-présidentiel” in Maurice DUVERGER (szerk.): *Les régimes semi-présidentiels* (Paris: Presses Universitaires de France 1986) 7-17.

Maurice Duverger félelnöki rendszerről írt tudományos műveiről bővebben lásd: Horst BAHRO – Bernard H. BAYERLEIN – Ernst VESER: „Duverger’s concept: Semi-presidential government revisited” *European Journal of Political Research* 1998/34. 201-224.

A 2000-es években Duverger elméletét és a félelnöki kormányformával bíró országok vizsgálatát Robert Elgie folytatta tovább. Lásd bővebben: Robert ELGIE: „The perils of semi-presidentialism: Are they exaggerated?” *Democratization* 2008/15. 49-66.

⁵⁵ Lásd DUVERGER (46. lj.).

politikai döntéshozatalt. A harmadik eset a Maurice Duverger által is említett kohabitáció. A negyedik eset az, amikor a kormány többpárti koalíción alapul, és az államfő, bár tagja a legnagyobb koalíciós pártnak, annak nem meghatározó politikusa. Ebben az esetben is nehézkessé válhat a döntéshozatal.⁵⁶

A félelnöki rendszer számos hiányossággal, hátránnyal bír. Az államfő közvetlen választása különleges erővel ruházza fel a tisztség viselőjét, ami azonban nincs ellensúlyozva az elnöki rendszerekből ismert fékek és ellensúlyok mechanizmusával. A duális végrehajtó hatalom feszültségeket teremthet, ami csökkenti a produktivitást és a hatékonyságot. Ugyanakkor a félelnöki rendszer jó eséllyel valósíthatja meg a hatalmi ágak elválasztásából eredő értékek egy részét: megelőzheti a korlátlan kormányzati hatalomgyakorlást, valamint meggátolhatja a zsarnokság kialakulását, azonban a kormány hatékony működését nem igazán segíti elő.⁵⁷

Ahogy korábban megjegyeztem, a félelnöki rendszer a parlamentáris és a prezidenciális rendszerek elemeit kombinálja, mindezt olyan formában teszi, hogy elsősorban ezen rendszerek előnyös elemeit igyekszik egy új formációban egyesíteni: például az elnök közvetlen választását, továbbá a kormány és a kormányfő rugalmasságát, vagyis a parlament bizalmától való függésüket.⁵⁸

3. Modernkori kihívások – a politika prezidencializációja

A legelterjedtebb kormányformák bemutatását követően az elmúlt évtizedekben a kormányformákat (különösen a parlamentáris rendszereket) érintő egyik legnagyobb kihívást, a politika prezidencializálódását vizsgálom. A jelenség általános bemutatása és a vonatkozó hazai, illetve külföldi szakirodalom áttekintése után a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő változásokat elemzem, bemutatva a jelenség ismérveit, megteremtve a keretet a két országtanulmány vizsgálatához.

⁵⁶ Lásd PASQUINO (45. lj.) 131-133.

⁵⁷ Richard ALBERT: „Presidential values in parliamentary democracies” *International Journal of Constitutional Law* 2010/2. 227-228.

⁵⁸ Lásd LIJPHART (45. lj.) 2-20.

3.1. Politikatudományi kutatások a politika prezidencializációjáról

Az elmúlt két-három évtizedben számos parlamentáris demokráciában figyelhető meg a politika prezidencializációja, az a folyamat, amellyel a parlamenti rendszerek – formális alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett – működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveivel kezdenek hasonlítani.⁵⁹ A politika prezidencializációja során az érintett rendszer aktuálpolitikai gyakorlata „elnökibbé” válik anélkül, hogy a formális intézményi struktúra megváltozna.⁶⁰

Bár a politikatudományi szakirodalom a prezidencializáció jelenségével behatóbban csak az 1980-as évektől foglalkozott, már két évtizeddel korábban is születtek olyan művek, amelyek a demokratikus kormányok perszonalizációját és prezidencializációját elmezték.⁶¹ Albert Mabileau francia politológus már 1960-ban megállapította, hogy erőteljes elmozdulás van a demokratikus erők egyensúlyában a komplex intézményektől (parlament, kormány stb.) az egyéni politikai szereplők irányába. A folyamatnak az Amerikai Egyesült Államokban, illetve Nagy-Britanniában való megjelenésével kapcsolatban Mabileau három fogalmat vázolt fel: a politikai erők perszonalizációját, az elnöki és a személyi vezetői képességet. Mabileau úgy vélte, hogy a politikai erő perszonalizációja egyidős a modernkori társadalmakkal, ugyanakkor 1960-ra felerősödött, és nyilvánvalóvá vált. Fontos megjegyezni, hogy a francia politológus 1960-as művében nem tett különbséget a perszonalizáció, a prezidencializáció és a leaderizáció között, azokat egymás szinonimájaként használta.⁶²

Az 1980-as évek prezidencializációval foglalkozó politikatudományi publikációi közül két alapművet emelek ki, Theodore Lowi 1985-ben megjelent *The Personal President* és Jean Blondel 1985-ös *Political Leadership* című könyvét. Ez utóbbi nem csupán a prezidencializáció szempontjából kiemelkedő, hanem az egyik legelső kutatás a politikai vezetésről, a politikai vezetőerőről.⁶³

⁵⁹ A jelenség elterjedését hangsúlyozó állításokkal szemben érvel ugyanakkor Ludger Helms 2005-ben készült összehasonlító munkájában, szerinte a prezidencializáció folyamata kevésbé nyilvánvaló. Lásd bővebben: Ludgar HELMS: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors* (Houndmills: Macmillan 2005).

⁶⁰ Lásd ELIA (2. lj.) 5-11.

⁶¹ Lásd bővebben: Richard E. NEUSTADT: *The Politics of Leadership* (New York: Wiley 1960); Clinton ROSSITER: *The American Presidency* (New York: Harcourt, Brace and World 1956).

⁶² Albert MABILEAU: „La Personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques” *Revue Française de Science Politique* 1960/1. 39-65.

⁶³ A prezidencializációval foglalkozó olasz szakirodalom szempontjából kiemelendő még Luciano CAVALLI: *Il capo carismatico* (Bologna: Il Mulino 1981) című műve.

Az 1990-es években folytatódtak a politikatudományi kutatások a prezidencializációról,⁶⁴ amelynek eredményeként 2005-ben számos, átfogó országtanulmányt tartalmazó könyv jelent meg Thomas Poguntke és Paul Webb gondozásában.⁶⁵ A 2005-től a politika prezidencializációjával foglalkozó kutatások fókuszra az országtanulmányokra, illetve a politika prezidencializációjának a különböző közpolitikákra való hatására helyeződött.

A magyar politikatudományi szakirodalomban a politika prezidencializációjáról és annak a magyar kormányzati rendszerben fellelhető jeleiről először Körösényi András írt 2001-ben a Századvég folyóiratban.⁶⁶ A publikáció jelentős tudományos vitát indított el,⁶⁷ amely azonban az utóbbi években nem folytatódott. Körösényi a prezidencializációt a végrehajtó hatalmon belüli hatalmi átrendeződéssel, a politizálási stílus, a politikai verseny jellegének, valamint az egész politikai rendszer működési logikájának változásával azonosította. Kiemelte ugyanakkor, hogy a prezidencializáció fogalmát nem szigorúan alkotmányjogi dimenzióban kell értelmezni, hanem mint analógiát, metaforát kell használni.

3.2. A politika prezidencializációja – meghatározások, értelmezések

A prezidencializáció folyamatának a megértéséhez szükséges mind a prezidencializáció definiálása, mind a folyamathoz kapcsolódó alapvető fogalmak tisztázása.

⁶⁴ Lásd bővebben: Luciano CAVALLI: *Governo del leader e regime dei partiti* (Bologna: Il Mulino 1992); Paolo MANCINI (szerk.): *Persone sulla scena* (Roma: Nuova Eri 1993); Sergio FABBRINI: *Il principe democratico* (Bari: Laterza 1999); Anthony MUGHAN: *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections* (New York: Palgrave 2000); Mauro CALISE: *Il partito personale* (Bari: Laterza 2010) Marino LIVOLSI (szerk.): *Personalizzazione e distacco* (Milano: Angeli 2000); Thomas POGUNTKE: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms*. Paper Presented in ECPR Workshop 2000.; Mauro CALISE: *La terza Repubblica* (Bari: Laterza 2006); Al LANGER: „A historical exploration of the personalization of politics in the print media: The British Prime Minister 1945-1999” *Parliamentary Affairs* 2007/3. 371-387.; Donatella CAMPUS: „Mediatization and personalization of politics in Italy and in France: The cases of Berlusconi and Sarkozy” *The International Journal of Press/Politics* 2010/2. 219-235.

⁶⁵ Lásd POGUNTKE–WEBB (3. lj.)

⁶⁶ Lásd KÖRÖSÉNYI (4. lj.) 3-38.

⁶⁷ ILONSZKI Gabriella: „Az elnöki parlamentarizmus és a parlament” *Századvég* 2002/24. www.c3.hu/scripta/szazadveg/24/ilonszki.htm; Csizmadia ERVIN: „Blairizmus = orbánizmus? Nem” *Századvég* 2002/22. www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/csizmadia.htm, Enyedi ZSOLT: „Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában” *Századvég* 2002/22. www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/enyedi.htm; Tökés RUDOLF: „Kormányváltás vagy radikális rendszermódosítás?” *Századvég* 2002/22. www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/tokes.htm; Körösényi ANDRÁS: „Az Orbán-kormány és a kormányzati hatalom szerkezete 2001-ben” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve* (Budapest: Demokácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2002) 17-36.; KÖRÖSÉNYI András: „Politikai képviselő a vezérdemokráciában” *Politikatudományi Szemle* 2003/4. 5-22.; Lásd KÖRÖSÉNYI (6. lj.) 141-149.

3.2.1. Perszonalizáció, leaderizáció, prezidencializáció

A perszonalizáció egy adott személy meghatározó szerepét jelenti a politikai diskurzusban, a politikai életben. A perszonalizáció során a személy tulajdonságai és képességei kerülnek előtérbe. Leglátványosabban a választási kampányokban jelenik meg, amikor a választópolgárok figyelme egy jelöltre irányul.

Guido Legnante olasz politológus a politikai perszonalizáció öt típusát különbözteti meg: az intézményi szerepek, a legfontosabb politikai pozíciók, a politikai kommunikáció, a politikai marketing és a választások perszonalizációját.⁶⁸ Ezzel szemben Gabi Rahat és Tamir Sheaffer kevésbé részletesen tipizálja a politika perszonalizációját, csupán három típust különít el, az intézményi, a viselkedési és a médiában megjelenő perszonalizációt.⁶⁹

A politikai perszonalizáció kialakulására és fennmaradására nagy hatást gyakorol a televízió és a tömegmédiá mellett a választási rendszerek változása, a többségi választási rendszerek felé történő elmozdulás, az egyéni jelöltek túlsúlya, mert ezáltal az egyes jelöltek válnak a választási kampányok főszereplőivé, és nem a pártok.

A *leaderizáció* a pártok vezető tisztségeinek perszonalizációja. A leaderizáció térnyerésére is jelentős hatással bírt a tömegkommunikáció fejlődése, hiszen a televízió nézők és az olvasók sokkal inkább képesek egy személlyel azonosulni, mint egy szervezettel, és egy személy imázsa sokkal hatékonyabban felépíthető ezeken a csatornákon keresztül, mint egy szervezeté. A televíziós beszélgetőműsorok, a pletykalapok egyre több személyes történetet mutatnak be a politikusok életéből, ezáltal kialakítva egy személyesebb, emberközelibb kapcsolatot a vezető és az állampolgárok között. A vezető, a *leader* olyan tulajdonságokat, képességeket, erőforrásokat birtokol, amelyek megkülönböztetik a többi politikai szereplőtől. Ennek köszönhető, hogy egy karizmatikus vezető akkor is meghatározó szereplője marad a politikai életnek, amikor már nem tölt be hivatalos pozíciót.⁷⁰

⁶⁸ Guido LEGNANTE: „Personalizzazione della politica e comportamento elettorale. Con una ricerca sulle elezioni comunali” *Quaderno di Scienza Politica* 1999/3. 395-487.

⁶⁹ Gabi RAHAT – Tamir SHEAFER: „The personalization(s) of politics: Israel, 1949-2003” *Political Communication* 2007/24. 65-80.

⁷⁰ Például Silvio Berlusconi Olaszországban, aki 2011-től sem miniszterelnöki, sem pártelnöki tisztséget nem tölt be, mégis mind a közvélemény, mind politikai ellenfelei számára ő az olasz jobboldal vezetője.

Thomas Poguntke és Paul Webb szerint a prezidencializáció során a parlamenti rendszerek formális, alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveivel kezdenek hasonlítani. A szerzőpáros szerint a prezidencializáció három szintéren jelenik meg: a párton belül, a választási rendszerben és a végrehajtó hatalom szintjén.⁷¹ Ezzel szemben Paolo Mancini olasz politológus szerint a prezidencializáció az intézményi szerepek perszonalizációja.

Értelmezésemben a prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén jelenik meg, míg a pártok esetében inkább *leaderizációról* és perszonalizációról beszélhetünk, továbbá a választási arénában is elsősorban a perszonalizáció jelensége figyelhető meg. Ezen felvetés alapján disszertációmban a végrehajtó hatalmat vizsgálom a prezidencializáció jelensége szempontjából. Véleményem szerint a prezidencializáció a vezető személy által betöltött pozícióhoz kötődik, és nem feltétlenül magához a személyhez. Tehát a prezidencializáció a kormányfő és az általa irányított kormány kezében összpontosuló formális és informális hatalom, amely a jogok, hatáskörök és eszközök számának növekedésében áll. Ezt a fajta centralizációt, ahogy a későbbi pontokban látni fogjuk, alapvetően a nemzetközi politika döntéshozatali folyamataiban bekövetkezett változások, az állam szerepének növekedése és komplexebbé válása, illetve a társadalmi törésvonalak erőzítése eredményezte. Ameddig ezek a külső tényezők fennállnak, a politika prezidencializációjának folyamatában lényeges változások nem várhatóak. Egyes politikusok természetesen felgyorsíthatják vagy akár lassíthatják is a politikai erő központosításának folyamatát.

A három fogalom egymástól való elhatárolásakor Paolo Mancini elemzési keretére támaszkodom az erőforrások, az idő és a folyamatokba bevont szereplők vizsgálatában. A *leaderizáció* a modernkori társadalmakkal egyidős, forrása az adott személy karizmája, a folyamatba bevont szereplők pedig a vezetők és az állampolgárok, akik között közvetlen, „személyes” kapcsolat van. Ezzel szemben a perszonalizáció a tömegmédiák kialakulásához és térnyeréséhez, valamint a többségi választási rendszerek elterjedéséhez köthető. A perszonalizációhoz az erőforrást az egyes jelöltek, politikusok képességei, tulajdonságai biztosítják, illetve az átalakuló rendszer teremtette

Hasonló példa Orbán Viktor Magyarországon, amikor 2000 és 2003 között sem miniszterelnöki, sem pártelnöki tisztséget nem töltött be, ugyanakkor megmaradt a magyar jobboldal vezetőjének.

⁷¹ Lásd POGUNTKE–WEBB (3. l.j.) 4-13.

körülmények (lásd például egyéni választókeretek). A perszonalizáció viszonylag új jelenség, kialakulása a tömegmédiá elterjedéséhez és a választási reformokhoz kapcsolható. A prezidencializációhoz szükséges forrás a politikai hatalom, a politikai jog- és feladatkörök központosítása. A folyamatba bevont szereplők pedig a végrehajtó hatalom által dominált törvényhozó hatalom és a miniszterelnök által irányított kormány. A prezidencializáció szintén az utóbbi évtizedekben jelent meg s terjedt el a nyugati demokráciákban.⁷²

3.3. A politika prezidencializációja – a jelenség általános értelmezése

A prezidencializáció jelenségének értelmezésekor meg kell különböztetni a *de facto* politikai prezidencializációt a *de jure* prezidencializációtól. A *de facto* prezidencializációban a politikai vezetők növelik erőforrásaikat és függetlenségüket mind saját pártjukon, mind a végrehajtó hatalmon belül, és így a választási folyamatok átalakulása következtében a figyelem a jelöltekre helyeződik át. A rendszer formálisan parlamentáris marad, de a funkciók és a meghatározó szereplők közötti kapcsolatok alapvetően megváltoznak. Az adott politikai rendszer a prezidencializáció folyamatának hatására a kollektív politikai hatalom és felelősség felől elmozdul az egyéni hatalom és felelősség irányába – változatlan kormányforma mellett.⁷³

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

A *de jure* prezidenciális rendszer nagyobb végrehajtó hatalmat biztosít a vezető számára, amelynek alapja a parlamenttől való függetlensége, amelyet az alkotmányban is rögzítenek. Ezen rendszerekben az elnök nem felelős a parlamentnek, többnyire egyedül dönthet kabinetjéről, és különösebb külső beavatkozás nélkül kormányozhat.

⁷² Lásd MANCINI (64. lj.) 53-59.

⁷³ Lásd POGUNTKE–Webb (3. lj.) 4-7.

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

Poguntke és Webb szerint a politika prezidencializációja három területen jelenhet meg: a végrehajtó hatalomban, a pártok szintjén és a választási arénában.⁷⁴

A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializációja a kormány kollektív karakterének gyengülését és a miniszterelnöki hatalom megerősödését jelenti.⁷⁵ A kormányfők megnövekedett hatalma két dolgot eredményez: az általuk egy személyben ellenőrzött területek számának emelkedését, valamint azon képességük növekedését, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni a sajátjuktól különböző véleményt képviselő politikai szereplőkkel.

A párton belüli prezidencializáció eredményeként megváltoznak a pártbeli szabályok, a hatalom és az erőforrások eltolódnak a pártvezető javára. A pártelnökök több formális erőt birtokolnak, a saját irodájuk rendelkezésére álló személyzeti és pénzügyi források növekednek, a perszonalizált mandátumok száma emelkedik, és többnyire már nem a legidősebb pártpolitikusok kapják a vezető által jelölt pozíciókat. A folyamat eredményeként a pártvezetőt közvetlenül választják, a kommunikáció és a mozgósítás új módszerei jelennek meg, a választási folyamatok jelöltközpontúvá válnak. A választási program már nem a párt programja, hanem inkább a jelölt programja lesz, és a döntéshozatal a pártvezető irodájában koncentrálódik. A vezető azonban csak addig marad erős, ameddig megfelelő választási eredményeket produkál.

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

⁷⁴ A prezidencializációval kapcsolatban lásd még: Michael FOLEY: *The Rise of British Presidency* (Manchester: Manchester University Press 1993); Sue PRYCE: *Presidentializing the Premiership* (New York: St. Martin's Press 1997); Thomas POGUNTKE: „*The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms*” Paper Presented in ECPR Workshop, 2000.; Anthony MUGHAN: *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections* (Houndmills: Macmillan 2000).

⁷⁵ A miniszterelnöki hatalom megerősödésével kapcsolatban bővebben lásd: Patrick DUNLEAVY – R.A.W. RHODES: „Core executive studies in Britain” *Public Administration* 1990/1. 3-28.; Anthony KING: *The British Prime Ministers* (London: Macmillan 1969); Anthony KING: *The British Prime Ministers* (London: Macmillan 1985).

A politikatudományi szakirodalomban megoszlanak a vélemények arra vonatkozóan, hogy a politika prezidencializációja mely területen jelenik meg először, s onnan hová terjed át, illetve, hogy egyáltalán mind a három területen szükségszerűen megjelenik-e a jelenség.

Véleményem szerint a párton belüli változások leírására megfelelőbb fogalom a leaderizáció és a perszonalizáció, a választási arénában megjelenő és teret nyelő folyamatok pedig szintén inkább a perszonalizációval írhatók le, és nem a prezidencializációval, ahogy arra már utaltam a 3.2.1. pontban.

3.4. A politika prezidencializációjának eredete és kialakulása

A politika prezidencializációjának eredete a pártkormányzás modelljének válságához vezethető vissza. A második világháborút követően a legtöbb nyugat-európai demokráciában a pártok által dominált kormányzati modell volt az uralkodó. A pártkormányzás modelljének fő jellemzője, hogy a végrehajtó hatalom legfontosabb döntéseit közvetlenül a pártok vezetői hozzák, a közpolitikák irányvonalát a kormánypárt határozza meg, amennyiben a kabinet egypárti, koalíciós kabinet esetén pedig a pártok közötti tárgyalásokon dőlnek el a legfontosabb kérdések. A miniszterelnököt a pártok közötti egyeztetéseken „választják”, nem pedig közvetlenül a választópolgárok.⁷⁶

A második világháborút követő évtizedekben a pártok uralták a politikai rendszereket. A pártok politikai irányvonalait a különböző társadalmi törésvonalak mentén alakították ki. Ezen törésvonalak erodálódása negatív hatással volt a pártkormányzás modelljére, hiszen a pártok a társadalmi szerkezet átalakulása következtében már nem voltak képesek betölteni az állami apparátus és a társadalom közötti korábbi közvetítő szerepet. A pártok szavazóbázisa egyre heterogénebbé vált, és ennek megfelelően a pártprogramok is átalakultak, általánosabb jellegűvé váltak. A választópolgárok támogatottságának megszerzéséhez szükség volt más identifikációs tényezőre is, mivel a társadalmi törésvonalak alapján kialakított politikai irányvonalak már nem tudták betölteni ezt a szerepet. Ennek a változásnak a hatására felértékelődött a vezető szerepe,

⁷⁶ Richard KATZ: „Party Government: A Rationalistic Conception” in Francis GEOFFREY CASTLE – Rudolf WILDENMANN (szerk.): *Visions and Realities of Party Government* (Berlin/New York: Walter de Gruyter 1986) 42-46.

a vezető személyisége, képességei és kvalitása, különösen a választási kampányok idején.

A hagyományos törésvonalak elhalványulásával párhuzamosan kialakult egy általános pártellenes hangulat is a választópolgárok részéről, amelynek Mauro Calise olasz politológus szerint egyenes következménye volt a személyes *leadership* Rousseau-féle koncepciójához való visszatérés.⁷⁷

A prezidencializációt kiváltó okok között a hagyományos társadalmi törésvonalak erodálódása és a pártkormányzás átalakulása mellett meg kell említeni az állam növekedését és komplexebbé válását, a politika nemzetköziesedését, a tömegkommunikáció elterjedését és szerkezeti átalakulását is. Az állam növekedése és komplexebbé válása ikerfolyamat: egyrészt az intézmények differenciálódnak (növekszik a kormány működését szolgáló intézmények fajtáinak a száma), másrészt pluralizálódnak (nő az adott intézmények humánerőforrás-állománya). Az állam növekedése és komplexebbé válása számos reakciót váltott ki a politikai rendszerekben, ezek közül a két legfontosabb a politikai hatalom koncentrációja és a szektorizált döntéshozatal felé való elmozdulás. Előbbi során a végrehajtó hatalom egyre inkább ténylegesen saját irányítása alá vonja az állami intézményeket, utóbbi pedig automatikusan növeli és erősíti a miniszterelnök és az egyes szakminiszterek közötti kapcsolatokat.

A fent említett két folyamat által generált változásokat erősíti a politika nemzetköziesedése. A nemzetállami részvétel a kormányközi és a nemzetközi szervezetekben felerősíti a miniszterelnökök központi szerepét, és kibővíti feladat- és jogköreiket. Sok esetben a nemzetközi tárgyalásokon, egyeztetéseken az adott nemzetállamot képviselő személy (általában a miniszterelnök vagy más, magas beosztású kormánytag) birtokolja a tárgyalási és a döntéshozatalai jogokat. A nemzetállami álláspontok előkészítését ugyan előre meghatározott eljárások során végzik a nemzetállami intézmények, azonban a tárgyalásokon felmerülő (váratlan) kérdésekre, helyzetekre az ott jelen lévő személynek kell és van lehetősége reagálnia és adott esetben döntenie.

⁷⁷ Vö. CALISE 2010 (64. l.j.).

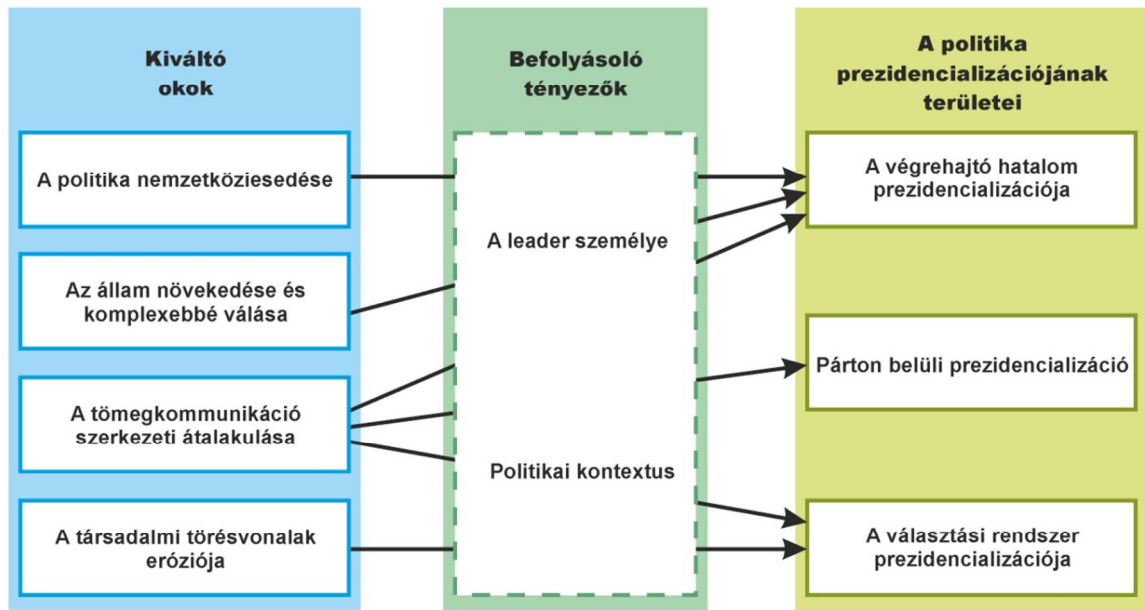
A tömegkommunikáció elterjedésével, a televíziózás általánossá válásával, majd később az elektronikus kommunikáció térnyerésével a média működési logikáját és rendszerét át „kellett” vennie a politikai szereplőknek is, vagyis „eladható terméké” kellett válniuk. „Eladható terméké”, eladható politikussá, olyan személyyé, akivel lehet azonosulni. A tömegkommunikáció átalakulása a személyeket helyezte előtérbe, és nem a programokat.⁷⁸

A nevezett kiváltó okok mellett ki kell emelni a politika prezidencializációjának egyéb befolyásoló tényezőit is, a politikai vezető személyiségét, illetve a politikai kontextust. Mindkettő felerősítheti, illetve lassíthatja is a prezidencializációs folyamatokat.

A kiváltó okok nem egyforma mértékben hatnak a prezidencializáció különböző megjelenési területeire. A végrehajtó hatalom terén megvalósuló prezidencializációt a politika nemzetköziesedése, az állam növekedése és komplexebbé válása határozza meg, mivel ezek a kormányt és a döntéshozatali mechanizmusokat érintik, befolyásolják. Ezzel szemben a tömegkommunikáció átalakulása kisebb mértékben van rá közvetlenül hatással. A választási rendszerekben megjelenő prezidencializációt alapvetően a hagyományos társadalmi törésvonalak eróziója, illetve a tömegkommunikáció terén bekövetkező változások váltják ki. A párton belüli prezidencializáció pedig a tömegkommunikáció átalakulására vezethető vissza.

⁷⁸ Lásd POGUNTKE–WEBB (3. lj.): 13-17.

1. ábra: a politika prezidencializációját kiváltó tényezők



Forrás: Poguntke & Webb: The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies. 16. old. és saját kidolgozás.

3.4.1. A politika prezidencializációjának megjelenése és az egyes kormányformák közötti összefüggés

A politika prezidencializációja a modern demokráciák többségében megjelent az elmúlt évtizedekben, ezért általánosan elterjedt modernkori kihívásnak is tekinthető.⁷⁹ A politika prezidencializációjának mértéke és kiterjedése szempontjából azonban eltérések figyelhetők meg az országok között. Egyes társadalomtudósok szerint a politika prezidencializációja csak a parlamentáris rendszerekre jellemző,⁸⁰ míg mások úgy vélik, hogy mindenfajta kormányzati rendszerben kialakulhat, az elnöki rendszerekben éppúgy⁸¹, mint a félelnöki rendszerekben.⁸²

⁷⁹ Lásd POGUNTKE–WEBB (3. l.j.) 21.

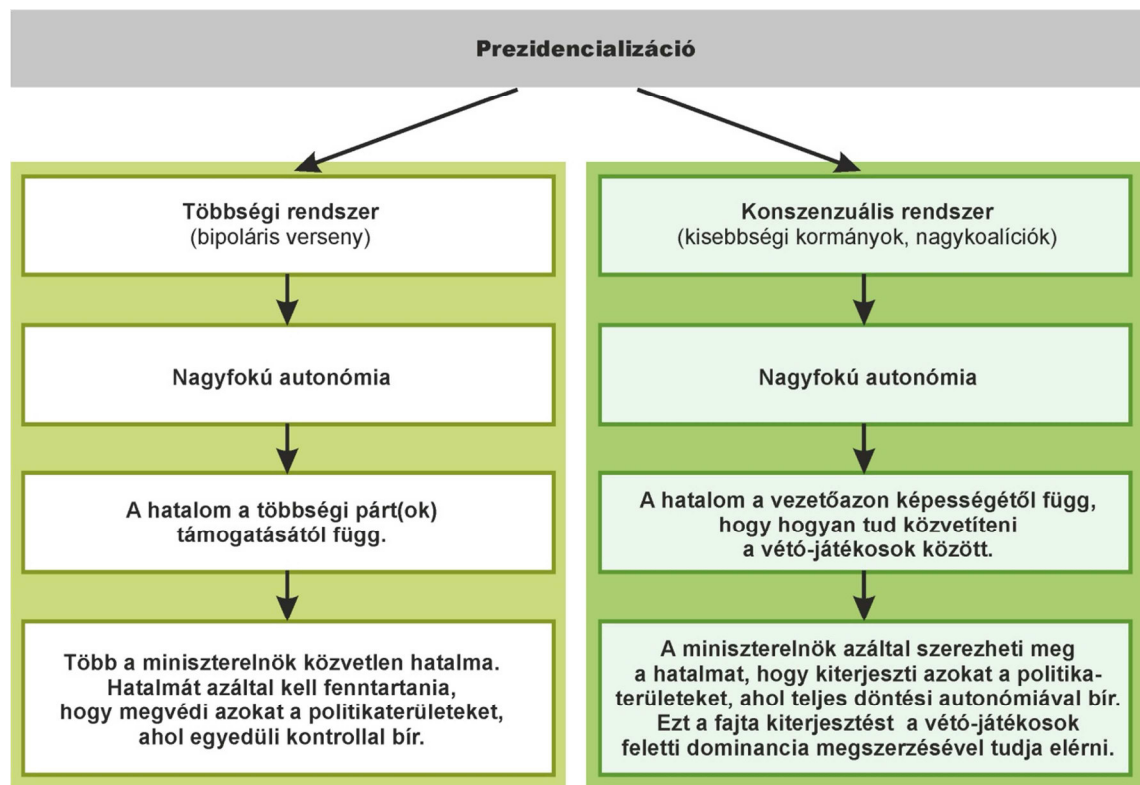
⁸⁰ Lásd ELIA (2. l.j.) 5-11.; Alfonso Di GIOVINE – Anna MASTROMARINO: *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee* (Torino: Giappichelli Editore 2007).

⁸¹ Lásd POGUNTKE–WEBB (3. l.j.); Sergio FABBRINI: “The Semi-sovereign American Prince: The Dilemma of an Independent President in a Presidential Government” in Thomas POGUNTKE – WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics: A comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press 2005) 313-335.; Mauro CALISE: *La terza Repubblica. Partiti contro Presidenti* (Roma-Bari: Laterza 2006).

⁸² Ben CLIFT: “Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic” in Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press 2005) 221-245.

A jelenség mértéke nem csupán az egyes kormányformák esetében lehet eltérő, hanem az Arendt Lijphart által megkülönböztetett konszenzuális és többségi rendszerek esetében is mutathatnak eltéréseket.⁸³ A konszenzuális rendszerekben számos intézményesült vétő-szereplő van, például a bírói felülvizsgálat, az erős második kamara, a koalíciós partnerek, a független központi bank stb. Ezzel szemben a többségi modellben a kormány számos olyan területtel rendelkezik, ahol egyedüli döntéshozóként léphet fel, bár ez az autonómiája függ a parlamenti többség támogatásától.⁸⁴

2. ábra: a politika prezidencalizációjának dinamikája a többségi, illetve a konszenzuális rendszerekben



Forrás: Thomas Poguntke & Paul Webb: The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies. 12. old. és saját kidolgozás.

A kétfajta rendszer között az a fő különbség, hogy a többségi rendszerekben a miniszterelnök elsősorban arra használja a hatalmát, hogy fenntartsa függetlenségét a

⁸³ Lásd POGUNTKE–WEBB (3. l.j.) 11-13.

⁸⁴ Lásd bővebben Arendt LIJPHART: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale university Press 1999).

pártjától, míg a konszenzuális rendszerekben a miniszterelnöknek bővítenie kell a hatalmát annak érdekében, hogy ki tudja terjeszteni azokat a területeket, ahol önálló döntéshozatali joggal bír. A konszenzuális modellben a miniszterelnök pozíciója kevésbé veszélyeztetett a saját pártja által, mert igazolhatja saját döntéseinek jogosságát és helyességét a vétó-szereplők által okozott „kényszerhelyzetekre” hivatkozva. Ezekben a rendszerekben a miniszterelnökök mediatív szerepük miatt egyébként is a politikai élet középpontjában állnak.

A politika prezidencializációja a többségi rendszerekben nagyobb és szélesebb közvetlen hatalmat biztosít a miniszterelnökök számára, mint a konszenzuális forma esetén. A többségi rendszerekben a miniszterelnökök megnövekedett hatalmukat közvetlenebbül tudják használni, mert a kormányok egyébként is nagyobb autonómiával rendelkeznek, mint a konszenzuális rendszerekben. Ez utóbbi esetekben a miniszterelnököknek először a politikai vétó-szereplőkkel szemben kell megerősödniük ahhoz, hogy a politikai rendszer meghatározó szereplőivé váljanak.⁸⁵

3.5. Prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén

A végrehajtó hatalom vezetőjének megerősödéséhez leginkább két tényező járul hozzá: a politika nemzetköziesedése és az állami szerep növekedése. A miniszterelnök hatalmának növekedését felerősítheti, felgyorsíthatja vagy éppen lassíthatja, gyengítheti a politikai kontextus (egypárti vagy koalíciós kormányok, amelyen belül van egy meghatározó fajsúlyú párt) és az adott kormányfő vezetési stílusa, karizmája.

A végrehajtó hatalomban a vezető hatalma két tényező kombinációján alapul: egyrészt azon területek összességén, amelyeken belül függetlenül hozhat döntéseket, és azon képességének mértékén, amely alapján az egyéb területeken, ahol nem rendelkezik korlátlan döntéshozatali potenciállal, képes kivédeni a kezdeményezésével szemben támasztott ellenvetéseket. E logika alapján a vezető hatalma két módon növekedhet: azon politikaterületek számának emelkedésével, amelyeken önállóan dönthet, illetve azon képességének erősödésével, amely által képes kivédeni az egyéb politikai aktorok ellenállását. Ez utóbbi képesség a következő erőforrásokon alapul: formális hatalmán; személyzetén; pénzügyi forrásainak mértékén; napirend-meghatározási, formálási

⁸⁵ Lásd POGUNTKE–WEBB (3. lj.) 11-13.

képességén; a kommunikáció feletti ellenőrzésének mértékén; illetve a nemzetközi tárgyalásokban való növekvő részvételi, döntési lehetőségén – mivel az ilyen fórumokon hozott döntések többségét nemzeti szinten már nem lehet újratárgyalni, csupán ratifikálják őket.

A vezető egyéni döntéshozatali hatáskörébe tartozó területek számának növekedése eredhet a miniszterelnök számára biztosított formális hatalom növekedéséből, illetve a vezető személyes hatalmának gyakoribb kihasználásából.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami, intézményi pozícióját kétfajta kapcsolat határozza meg alapvetően: a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közötti egyensúly, valamint a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, vagyis a kapcsolat a miniszterelnök, a miniszterek és bizonyos kormánytagok között.

A végrehajtó hatalmat érintő prezidencializáció általában több párhuzamos folyamatban nyilvánul meg: a miniszterelnök végrehajtó hatalmon belüli hatalmának növekedésében, a kormány testületi jellegének csökkenésében és a kormány parlamenttel szembeni térnyerésében. Ezeket a párhuzamos folyamatokat vizsgálom mindkét országtanulmányban.

3.5.1. A prezidencializálódás ismérvei a miniszterelnök és a kormány szintjén

A politika prezidencializációja a miniszterelnök és a kormány szintjén számos változásban ragadható meg. E jelenségek meghatározása alapvető fontosságú, mert az országtanulmányoknál azt fogom vizsgálni, hogy ezek az ismérvek milyen módon, formában vannak jelen az adott politikai rendszerekben.

Ezek a konkrét, mérhető változások nem egyenlő súlyúak, és előfordulhat, hogy bizonyos esetekben kontraproduktívak is. Nem lehetséges egy általános, minden országra biztosan és hatékonyan alkalmazható operacionalizáció felállítása, mivel a prezidencializáció komplex, összetett jelenség, amelyre hatással vannak az adott politikai rendszer történelmi örökségei, amelyek nagyban eltérhetnek az egyes államokban. A következőkben felsorolt ismérveket a szakirodalom alapján⁸⁶ és saját, a vizsgált két ország szempontjából releváns tradíciók, a politikai gyakorlat

⁸⁶ Lásd POGUNTKE–WEBB (3. l.j.) 18-19.

figyelembevételével dolgoztam ki és rendeztem fontossági sorrendbe. A kiindulási pont a miniszterelnök jogköreinek és mozgásterének növekedése, saját hivatalának, stábjának felduzzasztása és feladatköreinek bővítése.

A miniszterelnök és a kormányon belüli kapcsolatok átalakulására, a miniszterelnök jogköreinek bővülésére, a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációjára és koordinációjára vonatkozóan a prezidencializáció vizsgálható jelei a következők:

- a miniszterelnöki hivatal egyre nagyobb ellenőrzése a politikai döntéshozatal folyamatai felett,
- a közpolitikai döntések kezdeményezésének eltolódása a minisztériumokból a miniszterelnöki hivatalba vagy külső szakértőkhöz,
- az ellenőrzési és tanácsadói erőforrások koncentrációja a kormányzati központban,
- a bilaterális kapcsolatok és találkozók szerepének növekedése a miniszterelnök és az egyes miniszterek között,
- a miniszterelnök személyes tanácsadóinak és tanácsadó testületeinek számbeli növekedése, amely által a miniszterelnök függetleníteni tudja magát a kabinettől és a bürokráciától,
- a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi erőforrások növelése,
- egy integrált, a miniszterelnök által ellenőrzött kommunikációs stratégia irányába való elmozdulás (kommunikációs és közkapcsolati irodák felállítása, amelyek azzal foglalkoznak, hogy a miniszterelnök politikai elképzeléseit megfogalmazzák, megértessék és elfogadtassák az állampolgárokkal),
- a miniszterelnöki hivatal által a kormányfő népszerűségéről és a választók politikai preferenciáiról végzett közvélemény-kutatások,
- a miniszterek növekvő fluktuációja,
- a pártkötődés nélküli technokraták és politikusok számának növekedése.

A politika prezidencializációja során a miniszterelnök hatalma nem csupán a kabinetben belül növekszik, hanem a parlamentben is, így a végrehajtó hatalom egyértelműen teret nyer a törvényhozási folyamatokban.

Ez a törvényalkotásban és a napirend kialakításában való részvételben jelenik meg:

- kezdeményezési jog,
- módosító indítványok benyújtása,

- vitában való részvétel,
 - bizottsági munka,
 - különleges és rendes eljárások közötti különbségek;
- és a parlament ellenőrzési lehetőségeinek csökkenésében, korlátozásában:
- kérdések,
 - interpellációk,
 - információszerzés.

Annak elemzéséhez, hogy a fent nevezett változások a vizsgált két országban, Magyarországon és Olaszországban megfigyelhetők-e, az alkotmányokat, a házsabályokat és a kormányok testületét érintő törvényeket, illetve azok reformjait elemzem. A törvények és szabályozások alkalmazását és a mindennapi politika gyakorlati működését parlamenti statisztikákon keresztül tanulmányozom.

3.6. A politika prezidencializációja – országpéldák

A politika prezidencializációjának általános bemutatását követően és a két esettanulmány részletes vizsgálatát megelőzően röviden kitérek néhány országra, amelyek esetében megfigyelhető a politika prezidencializációja. Egy többségi és egy konszenzuális parlamentáris rendszer mellett bemutatok egy félelnöki rendszert is, alátámasztva a 3.2.1. pontban megfogalmazott állításokat, miszerint nem csupán parlamentáris, hanem félelnöki kormányforma esetén is megjelenhet a prezidencializáció.

3.6.1. Nagy-Britannia, az „iskolapélda”

A politika prezidencializációja szempontjából alapvető példa Nagy-Britannia. A miniszterelnök kabinetben belüli hatalmának növelésére a brit kormányfők jelentős lépéseket tettek az elmúlt évtizedekben. A folyamat azonban nem csupán két eltökélt karizmatikus vezető, Margaret Thatcher és Tony Blair munkásságának az eredménye, hanem hosszú távú, kumulatív strukturális változások összhatásának következménye. Ezt a tendenciát erősítette a választási folyamat perszonalizációja és a pártvezetők párton belüli megerősödése.

A miniszterelnöki kormányzás időszakában jött létre a miniszterelnöki hivatal, a *Prime Minister's Office* (PMO), amelynek magja a *Private Office* volt.⁸⁷ Az 1960-as évektől fokozatosan nőtt a kormányfőt segítő stábok létszáma. A brit kormányok az 1970-es évek közepétől további központosítást, „erőkoncentrációt” hajtottak végre a kormányban és a központi közigazgatásban. Margaret Thatcher miniszterelnöksége alatt ezek a trendek a korábbinál is nagyobb intenzitással folytak a kormányzaton belül. A kormányfő fokozatosan irányítása alá vonta a *Cabinet Office*-t⁸⁸, amely már a kormány központi szervévé vált, valamint növelte a miniszterelnöki hivatal apparátusának létszámát és az intézmény súlyát. Thatcher utódja az egyébként mind elődjénél, mind utódjánál gyengébb vezetőként fellépő, konzervatív John Major időszakában is a megkezdett irányban fejlődtek tovább a központi hivatalok.⁸⁹

A fent említett tényezők hatására gyengült a kabinet kollektív döntéshozó képessége, megerősödtek a kabinet bizottságai, az *ad hoc* miniszteri bizottságok, és gyakoribbá váltak a bilaterális egyeztetések a miniszterelnök és az egyes szakminiszterek között. „Lefokozták” a kabinetüléseket, amelyek korábban a kormányzati döntések színterei voltak, Blair kormányzása alatt például a kormányülések nem tartottak tovább 30-45 percnél, a kabinet kollektív szervként egyértelműen meggyengült.⁹⁰

Tony Blair – hatalomra kerülésekor – a Munkáspártban 1994 és 1997 között folytatott vezetési elveket és stratégiákat követte és terjesztette ki a miniszterelnöki tisztségre. A vezetői hatalom központosítására törekedett. Nem csupán folytatta a kormány háttérintézményeinek reformját, amelynek eredményeképpen a létrejött integrált végrehajtói mag a brit politikai rendszer központi elemévé vált, hanem ő határozta meg a kormány napirendjét is. Csupán egyetlen „ellenponttal” kellett szembenéznie, a pénzügyminiszterével Gordon Brown-nal.⁹¹

⁸⁷ Lásd KÖRÖSÉNYI (4. lj.) 8–10.; BURCH–HOLLIDAY (32. lj.) 19–24.

⁸⁸ A Cabinet Office a miniszterelnök és a miniszterelnök-helyettes munkáját támogató szervezeti egység, amely egyben a kormány működését is koordinálja.

⁸⁹ Lásd HEFFERNAN–WEBB (32. lj.) 26-63.; FEHÉR Zoltán: „A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák- I. rész” *Politikatudományi Szemle* 2002/3. 35-67.; Lásd KÖRÖSÉNYI (4. lj.) 10–13. old.; BURCH–HOLLIDAY (32. lj.) 21–36.

⁹⁰ A kabinetülések degradálása és a bilaterális megbeszélésekre való támaszkodás miatt nevezték el kormányzasi stílusát „szófapolitikának”. Lásd bővebben: BOWLES – KING – ROSS: „Political Centralization and Policy Constraint in British Executive Leadership: Lessons from American Presidential Studies in the Era of Sofa Politics” *British Politics* 2007/2. 372-394.

⁹¹ A Blair-kormányzatról lásd bővebben: Peter MANDELSON – Rodger LIDDLE: *The Blair Revoultion: Can New Labour Deliver?* (London: Faber 1996); Peter MANDELSON – Rodger LIDDLE: *The Blair Revoultion Revisited* (London: Faber 2002).

Tony Blair utódja a korábbi pénzügyminiszter Gordon Brown lett, aki gyenge és határozatlan miniszterelnökként jelent meg, és bizonyos szempontból nem folytatta Blair prezidenciális stílusát. Egy kis létszámú, szűk szakértői csoporttal dolgozott, akiket a pénzügyminisztériumból vitt át a *Downing Street 10*-be, a miniszterelnöki hivatalba. Miniszterelnöksége elején felismerte, hogy erősítenie kell a miniszterelnöki irodát, különben nem lesz képes a modern *premiership* által támasztott kihívásokra reagálni és az igényeket kielégíteni. Nem tudta fenntartani azonban az adminisztráció hatékonyságának a látszatát, a *Downing Street* kaotikusan és diszfunkcionálisan működött. Kormányra kerülésekor a kollektív kabinet-kormányzás visszaállítását ígérte, ezt azonban nem valósította meg. Nem tudott és nem akart felelősséget delegálni, állandóan ellenőrzött, és egyfajta mikro-menedzselési technikát alkalmazott.

Blair, bár rendkívül erős volt, szembe kellett néznie Gordon Brownnal mint pénzügyminiszterrel, mindig egyeztetnie kellett vele.⁹² Brownnak azonban nem volt ilyen „rivális” és erős „miniszter-ellenfele”. Ugyanakkor az események sodrása, az elkövetett hibák, a kabinetben és párton belüli problémák, ellentétek miatt az sem mondható, hogy Brown erős miniszterelnök lett volna.⁹³

David Cameron kissé eltérő helyzetben van elődeihez képest, hiszen miniszterelnökként egy koalíciós kormány élén áll. A liberálisokkal való koalíciós kormányzás, bár bizonyos szempontból korlátozza a miniszterelnöki mozgásteret, de az elmúlt pár év tapasztalata azt mutatja, hogy a Liberális Párt és vezetőjük, Nick Clegg tevékenysége ellenére Cameron az, aki a legfontosabb erőforrásokkal rendelkezik a brit politikai életben.⁹⁴

⁹² Lásd FEHÉR (89. lj.) 35-67.

⁹³ Lásd bővebben: Kevin THEAKSTON: „Political Skills and context in Prime Ministerial Leadership in Britain” *Politics & Policy* 2011/2. 283-323.; Kevin THEAKSTON: „Gordon Brown as Prime Minister: Political Skills and Leadership Style” *British Politics* 2011/6. 78-100.

⁹⁴ A Cameron-kormány működéséről lásd bővebben: Mark BENNISTER – Richard HEFFERNAN: „Cameron as Prime Minister: The Intra-Executive Politics of Britain’s Coalition Government” *Parliamentary Affairs* 2012/4. 778-801.; Richard HAYTON: „Conservative Party Statecraft and the Politics of Coalition” *Parliamentary Affairs* 2013 published online 30 September 2013.

3.6.2. A politika prezidencializációja egy konszenzuális demokráciában – Svédország

A svéd politika prezidencializációja nem csupán az ország konszenzuális rendszere miatt működik, hanem Göran Persson több éves (1996-2006) miniszterelnöksége miatt is.⁹⁵

Arendt Lijphart Svédországot a konszenzuális demokráciák csoportjába sorolta, és tiszta parlamentáris rendszerként definiálta az ország berendezkedését. Az 1974-ben elfogadott svéd alkotmány egyfajta szuperparlamentáris rendszert hozott létre egykamarás törvényhozással. A parlament az alkotmányos hatalmi szerkezet középpontjában áll. Az 1990-es évektől általános jelenséggé váltak a kisebbségi kormányok Svédországban. A svéd miniszterelnököknek így jelentős tárgyalási és egyeztetési tevékenységet kellett folytatniuk saját kormányukon belül és sok esetben a parlamenti ellenzéki pártokkal is. Ugyanakkor az az eredmény, amelyet a miniszterelnök ezeken a tárgyalásokon elért, a kormány egy-egy törvényjavaslatának biztos és elegendő támogatást szerezve, megerősítette a miniszterelnök személyét, mintegy a végrehajtó hatalom központi szereplőjévé emelve őt. A miniszterelnökök tehát számos intézményesített vétőszereplővel találták szemben magukat, de jelentős szabadságot is élveztek ezek korlátozott mozgásteré miatt.

Az utóbbi évtizedekben a miniszterelnök rendelkezésére álló erőforrások, különösen a Miniszterelnöki Hivatalon keresztül, jelentősen növekedtek. Általános tendenciává vált az a gyakorlat is, hogy a miniszterelnökök kormányukba egyre több, korábbi parlamenti gyakorlattal nem bíró politikust és szakembert neveznek ki; ezáltal még inkább gyengévé és a kormányfő által ellenőrizhetővé válik a kormány. Az elmúlt években jelentősen emelkedett a miniszterek közötti fluktuáció is, az egyfajta állandó „létbizonytalanság” fenntartása erősítette a miniszterelnök szerepét.

A svéd politikai rendszer prezidencializációjához nagymértékben hozzájárult az ország uniós tagsága, amely még hangsúlyosabbá tette a miniszterelnök központi szerepét. Mindazonáltal a politika prezidencializációja nem egyforma mértékben figyelhető meg

⁹⁵ Göran Persson kormányzási stílusáról lásd bővebben: Nicolas AYLOTT: „President Persson – How Did Sweden Get Him?” in Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics: A comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press 2005) 176-198.; Göran SUNDSTRÖM: „He Who Decides’: Swedish Social Democratic Governments from a Presidentialisation Perspective” *Scandinavian Political Studies* 2009/2. 143-170.

a jelenség három területén. Svédországban igen erős a prezidencializációs tendencia a végrehajtó hatalom szintjén, míg a választási arénában és a pártok esetében kevésbé markánsan jelenik meg.

3.6.3. A politika prezidencializációja egy osztott végrehajtó hatalommal bíró rendszerben – Franciaország

Giovanni Sartori olasz politológus szerint az V. Francia Köztársaság a félelnöki rendszer egyik ideáltípusa, „egy kétféjű rendszer, amelynek vezetői nem egyenlők: az »élő« alkotmány alapján az első vezető a köztársasági elnök, míg a kartális alkotmány alapján a miniszterelnök az.”⁹⁶ Számos társadalomtudós vélte, véli úgy, hogy ebben a parlamentáris demokráciákhoz képest összetettebb végrehajtó hatalmi struktúrával bíró félelnöki rendszerben is megfigyelhető a politika prezidencializálódása. Az 1958. évi alkotmány a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalom feletti dominanciáját teremtette meg a francia politikai rendszerben. Emellett az 1960-as évektől a miniszterelnökök folyamatosan bővítették a már egyébként is erős strukturális erőforrásaikat (adminisztratív személyzet, információáramlás, szakpolitikai tanácsadók). Ezen erőforrások központi szerve a kormány általános titkársága, amely közvetlenül a miniszterelnök irányítása alatt áll, és amely felelős a politikai irányvonalak meghatározásáért, a jogszabályok előkészítéséért. A titkárság mellett kiemелendő a miniszterelnökkel együtt dolgozó kabinet, amely – eltérően az angolszász országoktól – nem a miniszterek együttesét jelenti. Ez a kabinet idősebb személyes tanácsadókból és különböző szakértőkből áll. A miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozó és az ő munkáját segítő intézményekben ma már közel 5000 fő dolgozik. Ezzel a hatalmas apparátussal a kormányfő képes az összes politikaterület döntéshozatalának az átlátására és a döntéshozatali folyamatokban való részvételre.

Ugyanakkor a miniszterelnöki dominancia tényérésének lehetőségét csökkenti a francia rendszer több fontos jellemzője, a miniszteri autonómia és a kettős végrehajtó hatalom. A francia miniszterelnökök hatalma alapvetően függ parlamenti többségük mértékétől és összetételétől. A végrehajtó hatalmon belül a hatalom a két vezető kezében koncentrálódik, akik relatíve függetlenek pártjuk befolyásától. Az állam növekedésével bővült a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalomtól való függetlensége. A francia

⁹⁶ Lásd SARTORI (46. lj.) 123.

politika prezidencializációja a végrehajtó hatalmon kívül megfigyelhető a választási arénában is (különösen a helyhatósági választások jelöltközpontúságában és a parlamenti választások elnökválasztással való összekapcsolásában).

Összességében megállapítható, hogy a prezidencializációs tendenciák Franciaországban kevésbé tűntek és tűnnek drasztikusnak, mint más nyugat-európai országokban, mert az V. Francia Köztársaság alkotmánya már eleve az elnöki rendszer logikája alapján működő kormányzás felé mozdította el az országot.⁹⁷

⁹⁷ A francia politika prezidencializálódásáról lásd bővebben: Emiliano GROSSMAN – Nicolas SAUGER: „The End of Ambiguity? Presidents versus Parties or the Four Phases of the Fifth Republic” *West European Politics* 2009/2. 423-437.; Robert ELGIE: „Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype” *West European Politics* 2009/2. 248-267.

III. A végrehajtó hatalom prezidencializációja Magyarországon az 1980-as évek végétől napjainkig

1. Bevezetés

A magyar végrehajtó hatalom szintjén jelen lévő prezidencializáció intézményesüléséhez három területet vizsgálok a második fejezet 3.5. pontjában meghatározott ismérvek alapján. Bemutatom a parlament és a kormány közötti erőviszonyok változását a házszabályok és a parlamenti gyakorlat tükrében, vizsgálom az elmúlt 25 év legdinamikusabban fejlődő kormányzati intézményét, a Miniszterelnöki Hivatalt és a Miniszterelnökséget, illetve ezen keresztül a miniszterelnök pozíciójának, hatalmának folyamatos erősödését. Az országtanulmány végén a politika prezidencializációjának fontos eszközével, a kormányzati kommunikációval foglalkozom, ismertetve intézményrendszerének fejlődését és a kommunikációs döntéshozatal központosítását.

Abból a feltételezésből indulok ki, hogy a magyar politikai rendszer prezidencializálódik. Hipotézisem, melyet igazolni kívánok az, hogy a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció intézményesülése elsősorban Orbán Viktorhoz, az elmúlt több mint két évtized egyik legmeghatározóbb miniszterelnökéhez kapcsolódik.

A meghatározott három terület vizsgálatának alapját a disszertáció második fejezetében kifejtett fogalmi meghatározások és bemutatott ismérvek, továbbá az 1989 utáni magyar politikai rendszer rövid leírása adja. Ezekre építve az Alkotmány és a jelenleg hatályos Alaptörvény, a vonatkozó jogszabályok és a házszabályok vizsgálatával keresem a választ az országtanulmány fő kérdésére.

2. A magyar politikai rendszer

2.1. Az egységes hatalom filozófiája és a hatalommegosztás elve a magyar politikai rendszerben

A második világháború után, 1949-től Magyarországon az egységes hatalom filozófiája érvényesült. Csupán az egyes állami szervek között lehetett megfigyelni bizonyos mértékű munkamegosztást, egyfajta „fékek és ellensúlyok” rendszert. Ez a helyzet

azonban az 1989-es rendszerváltozással átalakult. Az 1980-as évek végén mindinkább előtérbe került a hatalommegosztás elvének értéke, amely az új demokratikus és plurális magyar politikai rendszer alapjává vált. Az Alkotmánybíróság 31/1990. határozatában kimondta, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.⁹⁸

Az 1989-es nemzeti kerekasztal tárgyalások eredményeiben egyértelműen felfedezhető a döntéshozatal központosításának minél nagyobb visszaszorítására irányuló törekvés. Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a rendszerváltáskor kialakított politikai rendszerben az 1990-es évek végétől elindult egyfajta hatalomközpontosító tendencia, amely 2006-tól még egyértelműbben jelent meg, és 2010-től már hatalomkoncentrációs törekvések is megfigyelhetők voltak a kormányzati reformokban.

2.2. A magyar politikai rendszer 1989 után

1989–1990-ben a hatalommegosztás elvén alapuló parlamentáris kormányformát vezettek be Magyarországon. A lijpharti definíció szerinti konszenzusos demokrácia megteremtését célzó rendszer legfontosabb vonásai közé tartozott az egykamarás parlament, az országgyűlésnek felelős kormány, az alapvetően monista jellegű végrehajtó hatalom – amelynek feje a kormány, illetve a miniszterelnök –, a kormány és a parlament egymástól való függetlensége,⁹⁹ a kétharmados törvények viszonylag magas száma, valamint a köztársasági elnök parlamenti választása.¹⁰⁰ A köztársasági elnöknek a többi parlamentáris rendszertől eltérően viszonylag kis szerepe volt a kormányalakításban, valamint parlament-feloszlatási joga is szűk volt, ugyanakkor alkotmányos és politikai vétójoga miatt a kormány ellensúlyaként léphetett fel. Fontos jellegzetesség az Alkotmánybíróság széles jogköre, az ombudsmanok intézménye¹⁰¹ és az ügyészség kormánytól való függetlensége.¹⁰²

⁹⁸ A 2011. évi Alaptörvény is tartalmazza ezt a meghatározást.

⁹⁹ A két intézmény egymástól való függetlenségét a kormány parlament-feloszlatási jogának korlátozása, a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetése, valamint a miniszterek ellen irányuló bizalmatlansági indítványok lehetőségének kizárása teremtette meg.

¹⁰⁰ Lásd KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK (21. lj.) 347-371.; KÖRÖSÉNYI András: „Mozgékony pathhelyzet” in GOMBÁR Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia* (Budapest: Századvég 2006) 9-11.; SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011* (Budapest: Osiris 2011); SZENTE (11. lj.); Herbert KÜPPER – TÉREY Vilmos: „A Kormány” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1289-1415.

¹⁰¹ Az 1989/1990-ben kialakított rendszer egyik sajátossága a jogállamiság elvének radikalizálása, a jog és politika jelentős összefonódása. Ez megjelenik az Alkotmánybíróság nemzetközi tekintetben vett igen

A hatalommegosztás elvének hatását erősítette az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogköre a végrehajtó és a törvényhozó hatalommal szemben, illetve a népszavazás intézménye is. A rendszerváltás alkotmánya igen széles körben, több mint harminc törvényhozási tárgykörben írta elő a kétharmad szükségességét. Ennek következtében a parlament kizárólagos törvényhozási tárgyköreinek többségében kétharmados támogatásra volt szükség.

A kormányzati viszonyokat tekintve az 1989–1990-ben kialakított rendszer fontos eleme a miniszterelnök erős pozíciója, a miniszterek közötti formális egyenlőség a kabinetben belül, a miniszteri felelősség intézménye, valamint a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvére épülő állami vezetői modell.¹⁰³

Az országtanulmány szempontjából különösen jelentős a miniszterelnök megerősített pozíciója, amelynek alapját az Alkotmányban lefektetett jogai (a kormányprogram meghatározása, helyettesének kiválasztása, a kormányalakítás, valamint a kormányülések vezetése) jelentik.¹⁰⁴ A kormányfő politikaformáló szerepet kapott, ugyanakkor a hatalommegosztás elve alapján létrehozott rendszer számos ellensúlyt is bevezetett, ellenőrizhetővé téve a miniszterelnöki hatalmat.¹⁰⁵ Elmondható, hogy nem a kormánynak volt feje, hanem a miniszterelnöknek volt kormánya.¹⁰⁶

3. A végrehajtó hatalom prezidencializációja a házsabályok és a parlamenti gyakorlat tükrében

A végrehajtó hatalom prezidencializációjának intézményesülését először a házsabályok fejlődésén és a parlamenti gyakorlaton keresztül elemzem. Azt vizsgálom, hogy a parlament mint „tényező” hozzájárult-e a parlamentáris kormányzás tartalmának változásához, és ha igen, milyen értelemben. Továbbá, hogy léteznek-e olyan parlamenti erőforrások, amelyek segítségével az országgyűlés ellensúlyozni tudja a

széles jogkörében és a demokratikus rendszerekben nem általános országgyűlési biztosok, az ombudsmanok intézményének bevezetésében. Lásd KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK (21. l.) 360.

¹⁰² KÖRÖSÉNYI (100. l.) 10-11.

¹⁰³ MÜLLER György: *Magyar kormányzati viszonyok* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2011) 21-22.

¹⁰⁴ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság *Alkotmánya* 33. és 37. §.

¹⁰⁵ TÖLGYESSY Péter: „Túlterhelt demokrácia” in GOMBÁR Csaba: *Túlterhelt demokrácia* (Budapest: Századvég, 2006) 114-116.

¹⁰⁶ Az alkotmányos berendezkedésről lásd bővebben PACZOLAY Péter: „Magyar alkotmányjog 1989-2005” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005* (Budapest: Gondolat-ELTE ÁJK 2007); ROMSICS Ignác: *A Harmadik Magyar Köztársaság 1989-2009* (Budapest: Kossuth 2010).

kormány parlamenti térnyerését, és ezekkel az eszközökkel él-e a gyakorlatban. Ahogy azt a második fejezet 3.5. pontjában bemutattam, a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció intézményesülése két helyen jelenhet meg. Egyrészt a kormány testületi jellege és a miniszterelnök központi szerve, a Miniszterelnöki Hivatal változik meg, amelyet részletesen e fejezet 6. és 7. pontjaiban mutatok be, másrészt pedig a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közötti kapcsolatok alakulnak át. Ez utóbbit a házszabály-reformok és parlamenti statisztikák kronologikus elemzésén keresztül vizsgálom a következő két pontban. Bemutatom, hogy a kormány, s ezáltal a kormányon belül egyre erősödő miniszterelnök milyen mértékben növelte befolyását a napirend- és törvényalkotásban. Továbbá, hogy ezzel párhuzamosan milyen módon és mértékben változott meg a parlamenti ellenőrzés eszköztára, illetve, hogy az ellenzék milyen intenzitással használta a rendelkezésére álló lehetőségeket.

A magyar parlament az elmúlt 25 évben megőrizte az államszervezetben 1989-ben kijelölt helyét, vagyis megmaradt a legfőbb népképviselői szervnek, annak ellenére, hogy a parlamenti gyakorlatban lényeges változások következtek be. Az 1989. és 1990. évi reformok eredményeként Magyarország kancellári típusú parlamentáris rendszerré vált. A rendszer fő keretei az elmúlt évtizedekben lényegében nem változtak, a politikai rendszer szereplői, intézményei és játékszabályai azonban jelentősen átalakultak. A kormányok és a miniszterelnökök számos területen megerősödtek a törvényhozó hatalommal és az ellenzékkel szemben a törvényalkotás területén. A hatalmi ágak közti erőviszonyok változása jól megfigyelhető a parlamenti házszabályok reformjaiban és a parlamenti gyakorlatban is, amelyek megváltoztatták a kormány és a parlament közötti kapcsolatot, felgyorsítva a döntéshozatali folyamatokat, megerősítve a miniszterelnököt, és további eszközöket adva a végrehajtó hatalom számára.

Jelen alfejezetben először a házszabály-reformokon és parlamenti statisztikákon keresztül azt vizsgálom, hogyan bővültek a végrehajtó hatalom parlamenti kiváltságai és jogalkotási eszközei, és ezen eszközeivel milyen mértékben élt. Ezt követően elemzem, hogy ezzel párhuzamosan az ellenzék mozgástere bővült-e, illetve intézményesült-e a parlamenti ellenzék. Ez utóbbi megvalósulásának vizsgálata azért fontos, mert a parlamentben az ellenzék ellenpontot nyújthat a megerősödött kormánnyal és a miniszterelnökkel szemben.

A házszabályok elemzési eszközként való használatát az indokolja, hogy ezek biztosítják az intézményi kereteket a parlamenti alapfunkciók betöltéséhez, a technikai feltételeket a politikai elképzelések megvalósításához, és tükrözik az országgyűlés helyét a hatalmi struktúrában. Az elemzés során a belső parlamenti jogot,¹⁰⁷ a parlamenti házszabályok fejlődését, változását vizsgálom a parlament és a kormány közötti kapcsolatrendszer szempontjából az 1980-as évektől napjainkig. A házszabály által biztosított eszközök ismertetésén túl céлом a gyakorlat bemutatása is, azaz annak elemzése, hogy a parlament és a kormány milyen mértékben élt a rendelkezésére álló eszközökkel.

3.1. A parlamenti jog alapjai a rendszerváltáskor

A parlamenti jog alapjai (az Alkotmány, a választási törvény, a házszabály), amelyek megteremtették a demokratikus országgyűlés minimális keretfeltételeit, már az első szabad választásokat megelőzően hatályba léptek, azokat még a kommunista rendszer utolsó törvényhozási ciklusában fogadták el.

3.1.1. Az 1989. évi Alkotmány parlamentre vonatkozó szabályai

Az 1989-ben elfogadott alkotmányos struktúra alapján Magyarországon parlamentáris köztársaságot hoztak létre, amely a végrehajtó hatalom törvényhozással szembeni politikai felelősségét eredményezte.¹⁰⁸ Az 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmánymódosítás több tekintetben is a német kancellárdemokrácia mintáját követte, ám a magyar alkotmányozók az országgyűlés számára erősebb jogállást biztosítottak a német vagy általában a nyugat-európai parlamentekhez képest. További különbség, hogy Magyarországon a végrehajtó hatalomnak lényegesen korlátozottabb volt a parlamentfeloszlatói joga mint más európai parlamentáris rendszerekben. Az

¹⁰⁷ Barabási Kun József alapművében a parlament szervezeti és működési rendjének szabályozását, vagyis a parlamenti házszabályokat nevezte belső parlamenti jognak. Lásd: BARABÁSI KUN József: *A parlamenti házszabályok* (Budapest s. n. 1907) 28.

Belső parlamenti jogként definiálja a parlamenti házszabályokat továbbá Smuk Péter és Kukorelli István több művében. Lásd: KUKORELLI István – SMUK Péter: *A magyar országgyűlés 1990-2010. Öt parlamenti ciklus története* (Budapest: Országgyűlés Hivatala 2010) 103.; SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011* (Budapest: Osiris 2011) 399.

Ezzel szemben Szente Zoltán másfajta definíciórendszert használ, s a házszabályokat a képviselők jogállásáról szóló szabályozásokkal és a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyrendszerével együtt szűkebb értelmű parlamenti jognak nevezi. Lásd: SZENTE (11. lj.)

¹⁰⁸ Megjegyzendő, hogy formálisan 1989 előtt a Minisztertanács is felelős volt a parlamentnek.

ügynevezett alkotmányerejű törvények intézményének bevezetésével is korlátozták a végrehajtó hatalmat a törvényhozással szemben. Ennek következtében több mint 30, elsősorban az alkotmányos kereteket érintő törvényhozási tárgyban a törvényalkotáshoz minősített, azaz kétharmados többséget írtak elő. Ezt a döntést a különleges történelmi-politikai helyzet indokolta, és ez eredményezte az egyértelmű igényt olyan feltételek megalkotására, amelyek biztosítják, hogy a kormány az ellenzék támogatása nélkül később ne tudja átalakítani, megváltoztatni a rendszerváltáskor kialakult játékszabályokat.

3.1.2. Az 1989. évi Hárszabály

A belső parlamenti jogot, a rendszerváltáskor hatályos hárszabályt még az előző törvényhozási ciklusban fogadta el a parlament. Ez az 1956-os ügyrend több ízben módosított változata volt. A hárszabályt 1989-ben többször módosították,¹⁰⁹ bár ezek többnyire technikai változtatások voltak. Néhány ekkor bevezetett eljárás több évtizeden keresztül hatályban maradt, mint például a kétolvasatos törvényhozási tárgyalási rend és a plenáris ülésen benyújtott módosító indítványok intézménye.

Az országgyűlés hárszabályait és egységes szövegét módosításokkal¹¹⁰ igyekeztek alkalmassá tenni egy többpártrendszeren alapuló parlament szabályozására. A rendelkezések jó része ugyanakkor nem volt megfelelő egy olyan folyamatosan ülésező parlament állandó működésének biztosítására, mint amilyen az 1990. május 2-án megalakult országgyűlés volt.

3.1.3. Az 1989. évi választási törvény

A választási rendszer ismerete fontos egy politikai rendszer elemzésénél, mivel ez határozza meg a parlament összetételét, illetve a pártok és egyéb politikai szereplők stratégiáit is. A választási rendszer nem semleges tényező, hiszen különböző választási

¹⁰⁹ A 1/1989. (I. 24.) OGY határozat az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről és a 2/1989. (III. 14.) OGY határozat az Országgyűlés Hárszabályainak módosításáról és egységes szövegéről.

¹¹⁰ A 8/1989. (VI.8.) OGY határozat az Országgyűlés Hárszabályainak módosításáról és egységes szövegéről, a 31/1990. (III. 25.) OGY határozat az Országgyűlés Hárszabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI.8.) OGY határozat módosításáról és a 74/1990. (X. 26.) OGY határozat az Országgyűlés Hárszabályainak módosításáról.

törvények és számítási technikák azonos párttámogatottság mellett eltérő választási eredményeket teremtenek.

Az első demokratikus választásokat az 1989-ben elfogadott új választási törvény alapján tartották meg.¹¹¹ A törvény politikai kompromisszum eredményeként jött létre, és egyes választási rendszert alakított ki. A rendszerben mind a többségi, mind az arányos elvek megjelentek. A 386 mandátumból 176-ot a többségi elv keretében egymandátumos egyéni körzetekben osztottak ki, (maximum) 152 mandátumot az arányosság elveit figyelembe véve területi pártlistákon, és (minimum) 58 helyet pedig országos pártlistákon. A parlamenti bejutáshoz szükséges küszöb öt százalék volt.¹¹² A rendszerben azonban nem csupán a bejutási küszöb volt szelekciós tényező. A pártlisták állítását is különböző feltételek teljesüléséhez kötötte a törvény. Területi listát csak az a párt állíthatott, amely az adott körzet egyéni kerületeinek legalább egynegyedében tudott saját jelöltet állítani, míg országos listát az a szervezet állíthatott, amelynek legalább hét területi listája volt. Az 1989. évi választási törvény kétféle szelekciós mechanizmusa az évek során csökkentette a pártok fragmentációját, és az országos szervezettségű pártoknak kedvezett. A rendszer az összefogásra hajlandó, koalíciókötésre alkalmas pártoknak volt előnyös.

3.2. Ügyrendmódosítások és házszabály-értelmezések az első ciklusban

1991-ben többször módosították az új alkotmányos szabályok alapján a házszabályt, de új, koncepcionális ügyrendet nem fogadtak el. A Házbizottság, az Ügyrendi Bizottság és az Alkotmányügyi Bizottság is elvi állásfoglalásokkal próbálta áthidalni a mindennapi problémákat. A házszabályreformok alapvető célja az első ciklusban a parlament munkaterhének csökkentése és a parlamenti munka felgyorsítása volt. Ennek érdekében bevezették a törvényjavaslatok és az országgyűlési határozati javaslatok kivételes eljárásban történő tárgyalásának lehetőségét, és korlátozták az egyéni képviselői módosításokat. A nem kétharmados, elsősorban szakmai jellegű törvényjavaslatok vitája esetén lehetővé tették, hogy azokat a bizottságokban folytassák

¹¹¹ 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.

¹¹² Az első, 1990-ben rendezett választásokon a parlamenti küszöb négy százalék volt.

le, s a plenáris ülésen már csak a vita összefoglalására és a szavazásra kerüljön sor a kivételes eljárás keretében.¹¹³

A részletes vitában ezentúl a képviselők csak a korábban benyújtott módosító javaslatokhoz kapcsolódóan terjeszthettek be módosító javaslatot, és szavazni egyes kivételekkel csak azokról a módosító javaslatokról kellett, amelyek az illetékes bizottságban legalább egyharmados támogatást kaptak.¹¹⁴ Ezek a módosítások fontos lépések voltak a vita és a munka bizottsági szintre való áthelyezéséhez, továbbá a kormány parlamenttel szembeni megerősítéshez, mivel lehetővé tették a kivételes eljárást, és korlátozták a módosítók beadásának lehetőségét.

Az első ciklusban komoly egyensúlytalanságok is megfigyelhetők voltak. Ezek egyrészt a többpártrendszeren alapuló parlament okozta kihívásokból, másrészt az új politikai helyzetből eredtek. A házszabály az első ciklusban nem biztosította a megfelelő eszközöket és eljárásokat a hatékony parlamenti munkához, túlzottan támogatta a felszólalás szabadságát, és nem gördített komoly akadályokat az obstrukció elé. További problémát okozott, hogy az ügyrend még nem a frakciókra, hanem a képviselőkre helyezte a hangsúlyt.

3.2.1. Az első ciklus parlamenti sajátosságai

1990 után, mint valamennyi új vagy megújult hatalmi intézményét, a rendszerváltás első parlamentjét is a helykeresés jellemezte. Az országgyűlés a ciklus egész ideje alatt támogatta a kormányt, és viszonylag fegyelmezetten végrehajtotta annak törvényalkotási programját. Az országgyűlés lett a kormányzás központja.

A rendszerváltás első parlamentjének törvényhozási teljesítménye kiemelkedő volt. A kormány és a parlament törvénykezdeményező hajlandósága magas volt, azonban sikermutató tekintetében csak az előbbi ért el nagy teljesítményt az adott ciklusban. Az előterjesztések 56 százalékát képviselők vagy bizottságok nyújtották be, de kevés sikerrel. Az elfogadott törvények és országgyűlési határozatok 63 százalékát a kormány

¹¹³ Ezen OGY határozat további fontos érdeme, hogy átvezetett számos elemet a házszabályba az MDF-SZDSZ paktumból, a konstruktív bizalmatlansági indítványt, a köztársasági elnök parlament általi választását és a miniszterek nem parlament általi választását. Lásd: 25/1991. (IV. 20.) OGY határozat az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI.8.) OGY határozat módosításáról.

¹¹⁴ 53/1991. (X. 5.) OGY határozat az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI.8.) OGY határozat módosításáról.

terjesztette be, ezzel szemben csupán 22 százalékát a képviselők és 15 százalékát a bizottságok. A képviselők által benyújtottaknak csak a 28 százalékát fogadták el. A kormány tehát jelentős szerepet töltött be a törvényalkotásban már az első ciklus idején is. Ez a fajta térnyerés a következő években fokozódni fog. Az országgyűlés négy év alatt összesen 432 törvényt fogadott el, amelyek közül 219 volt új, 213 pedig valamely korábbiak a módosítása.¹¹⁵ Ez a teljesítmény lényegesen magasabb volt, mint az 1949–1990 között összesen megalkotott mintegy 300 törvény. Ezt a nagy mennyiségbeli növekedést ugyanakkor több tényező együttes hatása okozta: a rendszerváltás utáni politikai hangulat, az új jogi keretek kialakításának, az állami szervezetrendszer újjászervezésének és a rendszerváltás addigi eredményeinek rögzítési szükségessége. A törvények nagy számát okozta a rendeleti kormányzástól való mitikus félelem is, továbbá a túl sok törvényhozási tárgykör.

Bár a Hárszabály elavult volt, és számos hiányossággal bírt, a parlamenti jog stabilizálódott a ciklus folyamán. Kialakultak az egyes parlamenti gyakorlati praktikák is, miután a képviselők rátaláltak a hézagos ügyrend nyújtotta kikapukra. Ezt mutatja a napirend előtti felszólalások nagy száma és az intézmény nem rendeltetésszerű használata, illetve az obstrukciós gyakorlat a módosító indítványokkal.¹¹⁶

Az első ciklusban a parlament ellenőrző munkájában és politikai funkciójában nem volt erős. Annak ellenére, hogy az ügyrend számos eszközt adott mind a képviselőknek (például interpellációk), mind a bizottságoknak. Ez utóbbi esetében például kimondta, hogy a bizottságok minden olyan kérdéssel foglalkozhatnak, amelyet fontosnak tartanak. A problémát ezzel a lehetőséggel az jelentette, hogy a bizottságoknak e feladat ellátásához nem állt rendelkezésre megfelelő infrastruktúra.

3.3. Az 1994. évi Hárszabály

Az új Hárszabályt viszonylag gyorsan, a választásokat követő őszön sikerült elfogadni a 72 százalékos többségének, illetve a több éves előkészítő munkának köszönhetően.¹¹⁷

Az új hárszabálynak három fő célja volt: a parlamenti munka ésszerűsítése a felszólás

¹¹⁵ Az országgyűlés a legtöbb időt az első ciklusban a törvényalkotásra fordította.

¹¹⁶ A módosító javaslatok képviselői benyújthatóságának megfelelő korlátai csak fokozatosan alakultak ki a későbbi hárszabályi reformok során.

¹¹⁷ Az 1994-es Hárszabályhoz vezető útról lásd bővebben PESTI Sándor: „A demokratikus parlamentarizmus időszaka (1990-2002)” in PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlamentarizmus* (Budapest: Osiris 2002) 180-195.

szabadságának korlátozása nélkül, a kormány feletti parlamenti ellenőrzés erősítése, illetve a kisebbségi jogok biztosítása. Az 1994 őszén elfogadott házszabály több fontos változást hozott.¹¹⁸ Az egyik legjelentősebb, hogy már nem a képviselőkre helyezte a fő hangsúlyt, hanem a parlamenti frakciókra, és intézményesítette a frakciójogokat¹¹⁹.

Az új házszabály a parlamenti munka terheinek csökkentésére korlátozta a képviselők korábban széles javaslatvételi jogát. Bevezette, hogy csak azokról a képviselői módosító indítványokról kell a plenáris vitában szavazni, amelyeket a törvényjavaslatához kijelölt bizottság előzetesen támogatott. Amennyiben egy adott módosító indítványt a kijelölt bizottság nem támogatott, de az indítványt betérjesztő képviselő frakcióvezetője külön kérvényezte az indítványról szóló plenáris szavazást, a javaslatról szavazni kellett az ülésen.¹²⁰ A házszabály további újítása volt a klotúr, vagyis a vita idő előtti berekesztése. A klotúr értelmében a vita akkor is lezárható, ha még nem minden jelentkező szólalt fel, de valamennyi frakciónak, illetve egy független képviselőnek volt már lehetősége kifejtenie álláspontját. A vita idő előtti berekesztését az adott indítvány előterjesztője vagy legalább tíz képviselő írásban kérheti.¹²¹ Ez az új rendelkezés kedvezően hatott a munka gördülékenységének növelésére és kedvezett a kormánynak.

Az új ügyrend korlátozta a napirend előtti felszólalásokat is, gátat szabva az intézmény nem rendeltetésszerű használatának, amelyre az előző ciklusban számos példa volt. Az új házszabály kimondta, hogy csak a frakcióvezetők (vagy helyetteseik) szólalhatnak fel napirend előtt rendkívüli ügyben, mások csak az ülésnap végén, amikor már nincs tévéközvetítés.¹²²

Ezek az intézkedések mind-mind az obstrukció visszaszorítását, a parlamenti munka gördülékenyebbé tételét, ésszerű időkereteken belüli megvalósítását szolgálták, s megkönnyítették a kormány helyzetét, mert korlátozták a vitában való részvétel lehetőségét.

¹¹⁸ A Házszabály tartalmazta azokat az elemeket (főbb tárgykörök, intézmények, technikák stb.), amelyek egy demokratikusan működő parlament alapfeltételei. Lásd KUKORELLI-SMUK (106. l.j.) 30-33.

¹¹⁹ Lásd KUKORELLI-SMUK (106. l.j.) 30-33.

¹²⁰ Ezzel a jogával ugyanakkor minden frakcióvezető csupán öt alkalommal élhet egy javaslatnál. Lásd: 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről 116 §.

¹²¹ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 59. § (2) bekezdés

¹²² 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 51. §

3.3.1. A parlament működése az 1994. évi Hárszabály tükrében

Az 1994-es reform alapvetően lehetővé tette a parlament hatékony működéséhez szükséges szabályokat. Már egyértelműen egy többpártrendszeren alapuló parlamentre épült, és célul tűzte ki a parlamenti döntéshozatal hatékonyságának és az ellenzéki jogok védelmének egyidejű biztosítását. Mindezek ellenére az új hárszabály gyakorlati hatása a parlament működésére ellentmondásos volt. A napirend előtti felszólalások korlátozására irányuló törekvés nem bizonyult sikeresnek. Mivel a napirend előtti felszólalás lehetősége megmaradt a frakcióvezető-helyettesek számára, a pártok számos ilyen tisztséget hoztak létre. A napirend előtti felszólalások továbbra is igen magas arányban szerepeltek a parlamentben, az ülésezési idő 12 százalékát tették ki a második ciklusban.¹²³

Hasonlóan az előző ciklushoz, a törvényjavaslatok többségét a kormány nyújtotta be, és javaslatának több mint 90 százaléka sikeresnek bizonyult. Az összes elfogadott törvény 87 százalékát a kormány, 11 százalékát a képviselők, 2 százalékát pedig a bizottságok kezdeményezték.¹²⁴ Pozitív eredményként említhetjük, hogy az egyéni képviselők által korábban igen nagy mennyiségben benyújtott módosító indítványok már nem tudták olyan mértékben megbénítani a parlamenti munkát és akadályozni a kormányt programja megvalósításában, mint az első ciklusban.

3.4. Az 1997. évi módosítások

Az 1994-ben bevezetett új hárszabály első átfogó módosítására 1997-ben került sor.¹²⁵ A reform rendelkezései igen szerteágazóak voltak. Egyrészt jelentősen növelték a házelnök jogkörét a bizottságokra vonatkozóan,¹²⁶ részletesebben szabályozták a törvényjavaslatok sürgős eljárásban való tárgyalását, és egyúttal lehetővé tették, hogy a

¹²³ A részletes adatokat lásd a 2. számú melléklet 2. táblázatában. Forrás: parlamenti statisztikák, saját kidolgozás.

¹²⁴ A részletes adatokat lásd a 2. számú melléklet 1. táblázatában. Forrás: parlamenti statisztikák, saját kidolgozás.

¹²⁵ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról.

¹²⁶ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 19. § (2) bekezdés g), i)-j) pontok.

sürgős tárgyalási eljárás azon a napon megkezdhető legyen, amikor azt az országgyűlés elrendeli.¹²⁷ Mindezek a kormányt erősítették a parlamentben.

Míg az 1994-es házszabály öt esetben maximalizálta a frakcióvezetők jogát egy törvényjavaslat esetén a kijelölt bizottság által elvetett, képviselői módosító indítvány plenáris szavazásának kérelmezésére, addig az 1997-es reform ezt a jogot lényegesen korlátozta, mivel kimondta, hogy ülésszakonként minden frakcióvezetőnek csupán hat alkalommal van erre lehetősége.¹²⁸ Ez a további szigorítás, korlátozás még inkább biztosította a kormánynak kedvezőtlen obstrukciós gyakorlat visszaszorítását.

A második ciklus elején elfogadott házszabályreform megszüntette a napirend előtti felszólalásoknál a körkörös reagálási lehetőséget. Erre csak a kormánynak hagyta meg a jogot,¹²⁹ jelentősen megerősítve ezzel a kormány pozícióját a napirend előtti vitában.

Az 1997-es reform növelte a parlamenti munka hatékonyságát és gördülékenységét az ismertetett új intézkedések bevezetésével, illetve a már meglévők részletesebb és körültekintőbb szabályozásával.

3.5. A harmadik ciklus változásai és a 2001-es reform

A harmadik ciklusban a parlamenti jogban jelentős formális változások nem történtek, inkább csak a parlamenti gyakorlat módosult. Ugyanakkor a változások éppen olyan fontosak voltak, mint az előző négy év eseményei. Nem volt átfogó házszabályreform, de a hatályos házszabály rendkívül aktivista értelmezése volt megfigyelhető, főleg az Ügyrendi Bizottság részéről.

A ciklus első, s talán legjelentősebb változása a háromhetes ülésezési rend bevezetése volt, amely szintén az Ügyrendi Bizottság állásfoglalásán keresztül történt.¹³⁰ Ez azt jelentette, hogy a parlament csak háromhetenként tartott plenáris ülést. A plenáris ülés előtti héten bizottsági ülésekre került sor, a plenáris ülést követő héten pedig a képviselők egyéb feladataikat látták el. Az első Orbán-kormány az ülésezési rend megváltoztatását azzal indokolta, hogy növelni kell a parlamenti munka hatékonyságát,

¹²⁷ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 39. § (6) bekezdés

¹²⁸ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 98. § (5) bekezdés

¹²⁹ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 51. §

¹³⁰ 3/1998-2002 ÜB állásfoglalás. Emellett a vizsgálóbizottságok létrehozásának feltételeit is ügyrendi bizottsági állásfoglalással szigorították meg. Lásd: 64/1998-2002 ÜB állásfoglalás.

és az új rendben több idő jut a bizottsági előkészítő szakaszra.¹³¹ A parlamenti statisztikák azonban nem igazolták, hogy az új ülésezési rend hatékonyabbá tette volna a törvényalkotási munkát.

Az ellenzék legfőbb kritikája az új ülésrendre vonatkozóan az volt, hogy annak következményeként jelentős mértékben csökkent a parlament ellenőrzési eszközeinek használhatósága, illetve, hogy az új rendszer akadályozhatta a törvényalkotás hatékonyságát, különösen a sürgős ügyek esetében. A parlament kormányt ellenőrző tevékenységének csökkenését az országgyűlési statisztikák megerősítették.¹³² Ugyanakkor a negatív kritikák erősen túlzónak bizonyultak, mert a tiszta tárgyalási idő kisebb arányban csökkent, mint a plenáris ülések száma, mivel az ülések átlagban hosszabbak voltak, mint az előző ciklusokban.

A törvényhozási technikákat tekintve az első Orbán-kormány folytatta elődje bevett gyakorlatát, az úgynevezett „omnibusz-” vagy „salátatörvények” gyakori alkalmazását.¹³³ Az 1999-es költségvetésről szóló törvény például mintegy 50 törvényt módosított. Újdonság volt a kétéves költségvetés bevezetése is, bár erre csak egy alkalommal, 2000-ben került sor. Ez is a kormányt erősítő lépés volt.

A ciklus érdekessége, hogy igen kiemelkedő volt a kormány „önkérdező” és „öninterpelláló” mutatója.¹³⁴ Ez az új jelenség negatívan hatott azokra az intézményekre, amelyek alapvetően a parlamenti ellenzék ellenőrző funkcióinak gyakorlásához biztosították az eszközöket.

Összességében megállapítható, hogy a ciklusban a kormány és a kormánypárti képviselők parlamenti térnyerése volt jellemző, amely nem a házszabály formális reformján, hanem inkább a parlamenti gyakorlaton alapult.

¹³¹ Bár a hetenkénti plenáris ülés megváltoztatása már az előző ciklus idején is a politikai napirenden szerepelt, akkor az MSZP a kéthetenkénti plenáris ülés bevezetését tervezte, a háromhetes rendszer egyoldalú bevezetése miatt azt alkotmányellenesnek tartotta, s a Fidesz hatalomkoncentrációra való törekvésének újabb bizonyítékát látta benne.

¹³² Az elhangzott szóbeli kérdések és a felállított vizsgálóbizottságok száma csökkent az előző ciklushoz képest.

¹³³ „Omnibusz-” vagy „salátatörvény” esetében a jogalkotó az adott törvényen belül módosít több másik törvényt.

¹³⁴ Az elhangzott interpellációk 37 százaléka, az elhangzott azonnali kérdések 33 százaléka, míg az elhangzott szóbeli kérdések 14 százaléka volt kormánypárti kezdeményezésű, míg az előző ciklusban ezek az arányok 10-15 százalék körül voltak.

3.6. A parlamenti jog a negyedik ciklusban

A 2002-es kampányban az MSZP egyik fő ígérete az volt, hogy győzelmük esetén visszatérnek a parlamentarizmus hagyományaihoz, és tiszteletben fogják tartani a parlamenti jogot és szokásokat. A választásokat követően ezen filozófia szellemében a ciklus elejétől visszaállították a hetenkénti ülésezési rendet, és visszatértek az éves költségvetési törvényhozás gyakorlatához.

Az ígérek ellenére azonban lényegi házszabályreformra nem került sor. A házszabályt a ciklus során kétszer részlegesen módosították, először 2004 májusában eleget téve az Európai Unióhoz való csatlakozásból származó kötelezettségeknek,¹³⁵ másodsor pedig júniusban, amikor az ülésen részt vevők körét szabályozták.¹³⁶

A ciklusban különös jelentőséggel bírtak az Alkotmánybíróság döntései,¹³⁷ illetve az a tény, hogy a korábban alkotmányellenesség miatt megsemmisített házszabályi rendelkezéseket, illetve az Alkotmánybíróság által az előző években megállapított hiányosságokat nem sikerült pótolni.¹³⁸ Alkotmányossági probléma származott például a „salátatörvények” elfogadásának immár több cikluson átívelő gyakorlatából is. Az Alkotmánybíróság már 1995-ben, a Bokros-csomaggal kapcsolatban kifogásolta azt a fajta megoldást, hogy egy törvénnyel módosítsanak számos, ahhoz vagy egymáshoz tartalmilag nem vagy nem közvetlenül kapcsolódó másik törvényt. 1995-ben – a politikai és gazdasági helyzet következtében – az AB kivételes jelleggel még megengedhetőnek tartotta ezt a fajta eljárást. 2006 februárjában viszont a költségvetési törvény kapcsán kimondta: alkotmányos követelmény, hogy a költségvetésről a parlamentnek más törvényektől elkülönített módon, önállóan kell döntenie.

Fontos kiemelni, hogy a parlament ellenőrző funkciójának gyakorlását gyengítette a vizsgálóbizottságok nem megfelelő szabályozása. Ezen a területen ebben a ciklusban

¹³⁵ Lásd: 47/2004. (V. 18.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról. Ehhez kapcsolódik még a 2004. évi LIII. törvény az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről. Ez a két rendelkezés biztosította az országgyűlés és a végrehajtó hatalom viszonyának új szabályozását.

¹³⁶ Lásd: 68/2004. (VI. 22.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról.

¹³⁷ Alkotmánybírósági határozatok születtek a legfőbb ügyész interpellálhatóságával, a vizsgálóbizottságokkal, az államfő vétőjogával és az országgyűlés ülésein való részvételével, a képviselői beszédjoggal és a törvényalkotási eljárás szabályainak sérelmével kapcsolatban.

¹³⁸ Nem tudták újrafogalmazni például az 1998-ban megsemmisített frakcióalakítási szabályokat és a bizottságok összeállítására vonatkozó rendelkezéseket sem.

sem történt előrelépés, ami alapvetően kedvezett a kormánynak, hiszen egy ellenőrzési eszközt nem lehetett eredményesen és hatékonyan használni

3.7. A 2007-es átfogó ügyrendmódosítás

1997-et követően tíz évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a parlament átfogó házszabályreformot fogadjon el.¹³⁹ A módosítással sikerült néhány, még a korábbi évekből származó szabályozási hiányosságot pótolni.¹⁴⁰ A reform fő célja a korábbi alkotmánybírósági határozatok teljesítése volt. A módosítással részletesen meghatározták a felszólalási, illetve tárgyalási időkereteket. Ezzel széleskörűen szabályozták a hozzászólásokat, minimálisra szorítva a kormánynak kedvezőtlen obstrukciós lehetőségeket.

Bővítették továbbá a házelnök feladat- és jogkörét a bizottságokkal kapcsolatban. Az új szabály a parlament elnökét jogosította fel az állandó bizottságok feladatkörének meghatározására:, tagjainak számára, elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására vonatkozó javaslatlételre.¹⁴¹ A javaslatlételre a frakcióvezetők – független képviselők véleményét is mérlegelő – megállapodása szerint került sor.¹⁴² A 2007. évi reform hatására erősödött a házelnök, illetve az időkeretek részletes szabályozásával nőtt a parlamenti munka hatékonysága. Mindkét változás a kormány parlamentbeli lehetőségeit javította és bővítette.

3.8. A 2011. évi házszabály-módosítások

A prezidencializáció intézményesülése szempontjából a legfontosabb a 2011. decemberében elfogadott, átfogó házszabály-módosítás volt.¹⁴³ A reform bevezette a kivételes sürgős eljárást, csökkentette a kivételes eljárás kezdeményezéséhez szükséges képviselői küszöböt, részletesebben szabályozta a zárószavazás előtt benyújtható

¹³⁹ 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról.

¹⁴⁰ Az Országgyűlés munkájának szabályozásáról lásd bővebben SZENTE Zoltán: „24. § Az Országgyűlés működésének alkotmányos szabályai” in JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 798-835.

¹⁴¹ 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat 19. § (1) bekezdés g) pont.

¹⁴² 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat 31. § (1) bekezdés.

¹⁴³ 98/2011 (XII. 31.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról.

módosító indítványokat, illetve a záróvitában a frakciók rendelkezésére álló időkereteket pontosabban határozta meg.

A decemberi reform újdonsága az úgynevezett kivételes sürgős eljárás bevezetése volt.¹⁴⁴ Ennek értelmében a törvényjavaslat vagy határozati javaslat előterjesztője legkésőbb az ülés kezdete előtt egy órával kérhette a kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalást, amelyhez a képviselők egyötödének támogató aláírására volt szükség. Az eljárás megindításához pedig a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A reform mennyiségi és minőségi korlátokat is bevezetett az eljárásra vonatkozóan. Kivételes sürgős eljárás elrendelésére ülésszakonként legfeljebb hat alkalommal kerülhetett sor. Minőségi korlát volt, hogy az Alaptörvény és a sarkalatos törvények módosítására, valamint a megalkotásukra irányuló törvényjavaslat tárgyalásánál kivételes sürgős eljárás nem kérhető. A módosító javaslatok előterjesztésére rendelkezésre álló idő nem lehetett kevesebb, mint a kivételes sürgős eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő három óra. A módosító javaslatokról szóló döntésre és a zárószavazásra legkorábban a kivételes sürgős eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő ülésnapon kerülhetett sor.¹⁴⁵ Ha ezt a reformot annak fényében értékeljük, hogy a jelenlegi ciklusban jelentősen nőtt a kormánypárti képviselők által beterjesztett törvénytervezetek száma, akkor azt mondhatjuk, hogy a kivételes sürgős eljárás egy külön, gyors sávot hozott létre a törvényalkotási „autópályán”. Ez egyértelműen a kormányt erősítette a törvényhozásban. Nem csupán az új eljárási forma által biztosított rövidebb idő miatt, hanem a tervezetről szóló vitában való részvétel lehetőségének és a benyújtható módosító indítványok visszaszorítása miatt.

A reform a korábban is hatályos kivételes eljárás szabályait is módosította. Az eljárás megindításához már csupán a képviselők kétharmadának támogatására volt szükség a korábbi négyötödhöz képest.¹⁴⁶ Ez a módosítás a jövőben növelheti a kivételes eljárások számát, mivel kevesebb képviselő támogatása is elegendő lesz a különleges eljárás kezdeményezéséhez. Fontos kiemelni, hogy még a kétharmados feltétel is igen erős, eléréséhez vagy egy nagyon erős kormányzati többség, vagy az ellenzék és a

¹⁴⁴ 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról 128/A-128/D. §.

¹⁴⁵ A zárószavazás megkezdése előtt a zárószavazás elhalasztását javasolhatja az Alkotmányügyi Bizottság.

¹⁴⁶ 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat 125.§ (1) bekezdés.

kormánypárt(ok) közötti konszenzus szükséges. Természetesen a 2010–2014. közötti ciklus kormánypárti többsége ebből a szempontból különleges helyzetben volt.

3.9. A házszabályi rendelkezések átalakulása az Alaptörvény hatályba lépésével

A 2012. január 1-től hatályos új Alaptörvény több fontos rendelkezést vezetett be a parlamentre vonatkozóan, annak ellenére, hogy az országgyűlésre korábban vonatkozó szabályozást tartalmilag – az előzetes normakontroll újbóli bevezetésétől¹⁴⁷ eltekintve – nem alakította át jelentősen. Az Alaptörvény új, a korábbi Alkotmányban nem szereplő intézkedéseket is tartalmaz az országgyűlésre vonatkozóan, amelyek az elmúlt több mint húsz év parlamenti gyakorlatából származó tapasztalatokon alapulnak. Az Alaptörvény módosította a köztársasági elnök vétójogát, alkotmányi szintre emelte a frakcióalakítás jogát, és felhatalmazta a házszabályt arra, hogy meghatározza a minősített többségi szavazási rend követelményeit.¹⁴⁸

Az Alaptörvény, ahogy majd később a 2012. évi XXXVI. törvény is, megerősítette a házelnök feladat- és jogkörét. Kimondta, hogy a házelnök az országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.¹⁴⁹ Meghatározta, hogy az országgyűlés biztonságáról az országgyűlési őrség gondoskodik, amelyet a parlament elnöke irányít.¹⁵⁰

3.10. Az Országgyűlésről szóló törvény

2012. április 16-án elfogadták az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt. Az úgynevezett Ogytv. sajátos jogalkotási termék, rendelkezik az országgyűlés szervezetéről, az országgyűlés működéséről és üléséről, szabályozza a parlament és a kormány európai uniós ügyekben való együttműködését, az országgyűlési képviselők jogállását és javadalmazását, rendelkezik az Országgyűlési Hivatal szervezetéről és az Országgyűlési Őrségről is.

¹⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye 6. cikk (2) bekezdés.

¹⁴⁸ Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (4)-(6) bekezdések.

¹⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (7) bekezdés.

¹⁵⁰ Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (9) bekezdés.

Az Ogytv. egyik legfontosabb eleme a parlamenti fegyelmi jog létrehozása.¹⁵¹ A reform alapján a házelnök már nem csupán a szó megvonásának és az ülés félbeszakításának az eszközével élhet, hanem szélesebb fegyelmi és rendészeti jogköröket is kap¹⁵². A reformok eredményeként a házelnök hatékonyabban tudja biztosítani a parlamenti munka gördülékenységét.

Az Ogytv. az Alaptörvény előírására támaszkodva kimondta, hogy a házelnök úgy köteles összehívni a parlament üléseit, hogy az országgyűlés rendszeres ülésezése során az ülésszakok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást.¹⁵³ A szabályozás ilyen formájú szövegezése ugyanakkor nem biztosítja a hetenkénti ülésezési rend alkalmazását. További kérdés merülhet fel ezzel kapcsolatban, mivel az interpelláció és a kérdés című cikkében az Ogytv. így fogalmaz: „Az Országgyűlés ülésének napirendjében feltüntetett időpontban az interpelláció és kérdés tárgyalására minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart, legalább a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott időtartamot kell biztosítani.”¹⁵⁴ Ebben az esetben szintén a következő ciklusok gyakorlata fogja megmutatni, hogy az intézkedés csökkenti-e az ellenzéki jogokat, hogy a kormányok élve az új lehetőséggel, ritkább ülésezési rendet fognak-e bevezetni. Mindenesetre a lehetőségük adott lesz, és ez a tény erősíti a kormányt a parlamenttel szemben.

3.11. A házszabályi rendelkezések és módosításuk

Az Ogytv. elfogadását követően a parlament módosította a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot, megváltoztatva többek között annak címét „egyes házszabályi rendelkezések”-re. A módosítás ugyanakkor a névváltoztatás mellett nem eredményezett lényegi változásokat, kivéve a frakcióalakításra vonatkozó rendelkezéseket.¹⁵⁵

¹⁵¹ 2012. évi XXXVI. törvény 45-51. §.

¹⁵² 2012. évi XXXVI. törvény 125-142. §.

¹⁵³ 2012. évi XXXVI. törvény 34. §.

¹⁵⁴ 2012. évi XXXVI. törvény 42. § (1) bekezdés.

¹⁵⁵ A határozat visszatért a korábbi 12 fős minimum frakciólétszámhoz. Majd ezt a 12 fős kritériumot novemberben tovább csökkentették öt főre közös listát állító pártok számára, míg önálló országos listát állító párt már három képviselővel is alakíthat frakciót.

Érdekesség viszont, hogy a határozat értelmében a Házbizottság az országgyűlésnek már nem a „heti munkarendjére” tesz javaslatot, hanem csupán a „munkarendjére”.¹⁵⁶ Ez a változás, illetve a 3.10. pontban említettek miatt felmerülhet a ritkább ülésrendhez való visszatérés lehetősége, amely a parlament ellenőrzési jogainak és feladatainak visszaszorítását is okozhatja. Ennek a „veszélynek” a megalapozottsága vagy megalapozatlansága csupán a következő évek parlamenti gyakorlata tükrében állapítható majd meg.

4. Ellenzék a magyar parlamentben

A kormány parlamenti jelenlétét, eszköztárát meghatározó rendelkezések bemutatását követően azt vizsgálom, hogy a házszabályi változások milyen módon érintették az ellenzék eszközszerét, a parlamenti ellenőrzés fegyvertárát, illetve a változásoknak milyen gyakorlati hatásai voltak. Ez utóbbi elemzéséhez a parlamenti statisztikákat veszem alapul.

Az ellenzék parlamenti mozgásterének vizsgálatára azért van szükség, mert az ellenzéknek megvan a lehetősége a kormány megnövekedett befolyásának mérséklésére a parlamentben.¹⁵⁷

4.1. Erős és gyenge parlamenti ellenzék az első ciklusban

Az első demokratikusan választott parlament igen vegyes képet mutatott az ellenzéki aktivitást, illetve az országgyűlés ellenőrzési funkcióját tekintve. A ciklus során csupán öt politikai vitát rendeztek, s ebből hármat a kormány kezdeményezett. Erre a kormányzati túlsúlyra a vitanapok esetében csupán egyszer, 1996-ban került sor. A végrehajtó hatalom ellenőrzésének egyik leggyakoribb eszköze a vizsgálóbizottságok létrehozása volt, azonban ebben az esetben is megfigyelhető a szokatlan kormányzati aktivitás. Figyelmet érdemel továbbá az is, hogy a 24 kezdeményezett vizsgálóbizottságból csupán egy alakult meg. Ez alapján elmondható, hogy az intézmény nem bizonyult valós és hatékony ellenőrzési eszköznek.

¹⁵⁶ 36/2012 (IV. 19.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról 27. § (2) bekezdés a) pont.

¹⁵⁷ Az ellenzék parlamenti eszköztáráról lásd bővebben: SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Budapest: Gondolat 2008).

A képviselők az egyes állami szervek által a parlamentnek kötelezően benyújtott beszámolókra és jelentésekre kevesebb figyelmet fordítottak. A beszámolók és jelentések felét meg sem tárgyalták. Ez a tendencia a későbbi ciklusok során tovább fog romlani.¹⁵⁸

Az interpellációk és a kérdések ugyanakkor az ellenzék fontos eszközeinek bizonyultak, az interpellációk 83 százaléka, a szóbeli kérdések 69 százaléka ellenzéki képviselőktől származott.¹⁵⁹

4.2. Második ciklus és az új házszabály

Az 1994-es reform fontos újdonságokat vezetett be az ellenzék és a parlamenti ellenőrzés szempontjából. Ez a tény különösen fontos annak tükrében, hogy a kormány kétharmados többséggel rendelkezett a parlamentben, de ennek ellenére az ellenzékre vonatkozó szabályok megalkotásánál nem a kétharmados minősített többségből logikusan következő egyharmadból indult ki, hanem az egyötödös ellenzéki küszöböt vette alapul.

Az új házszabály bevezette az azonnali kérdések és válaszok órájának intézményét. A rendelkezés fontos eleme, hogy először az ellenzéki frakciók tehettek fel erősrendben kérdéseket a címzetteknek. Ezzel az új intézménnyel a házszabály jelentősen megerősítette a végrehajtó hatalom feletti parlamenti ellenőrzést.¹⁶⁰ Az új házszabály már a képviselők egyötöde számára elérhetővé tette a politikai vitanap kezdeményezésének lehetőségét.¹⁶¹ Az interpellációs időt is felemelték heti 60 percről 90 percre.¹⁶²

A reform megkönnyítette a vizsgálóbizottságok létrehozását is, mivel előírta, hogy kötelező felállítani azt a vizsgálóbizottságot, amelyet a képviselők legalább egyötöde kezdeményez.¹⁶³ A Házszabály kimondta továbbá, hogy amennyiben a bizottság a

¹⁵⁸ Lásd bővebben: SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés húsz éve” in SÁNDOR Péter – STUMPF András – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve: kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2009) 11.

¹⁵⁹ Lásd bővebben: *A szabadon választott Országgyűlés négy éve (1990. május 2.–1994. április 7.)* (Budapest: Kézirat 1994) 318-327.

¹⁶⁰ 46/1994 (IX. 30.) OGY határozat 119. §.

¹⁶¹ 46/1994 (IX. 30.) OGY határozat 129. §.

¹⁶² 46/1994 (IX. 30.) OGY határozat 115. § (3) bekezdés.

¹⁶³ 46/1994 (IX. 30.) OGY határozat 34. §.

kormány tevékenységét vizsgálja, elnöke csak ellenzéki képviselő lehet.¹⁶⁴ Ez még inkább biztosította a parlament számára a kormány tevékenységének ellenőrzési lehetőségét. Az 1994-es házszabály új rendelkezései között fontos kiemelni még a bizottságok megerősítésére irányuló törekvéseket. Az új ügyrend lehetővé tette, hogy a bizottsági tagok kétötödének kezdeményezésére az adott bizottság meghallgatást tartson.¹⁶⁵

A házszabály további újítása volt a klotúr, vagyis a vita idő előtti berekesztése, illetve a törvényjavaslatok időkeretben való tárgyalásának bevezetése. Ez utóbbi értelmében a javaslat tárgyalása során ugyanannyi beszékidőt állapítottak meg a kormánypártok és az ellenzéki pártok számára.¹⁶⁶

Az 1997-es reform bevezette a bizottsági tájékoztató intézményét. A rendelkezés értelmében a bizottságok a kormányzati munka ellenőrzésével vagy a bizottságok működési területét érintő bármely más kérdéssel kapcsolatos – országgyűlési határozati formát nem igénylő – megállapításairól bizottsági tájékoztatót készíthettek.¹⁶⁷

Fontos újítás volt továbbá, hogy bevezették a törvényjavaslatok alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát. A vizsgálatot egy állandó bizottság vagy ötven parlamenti képviselő kezdeményezhette.¹⁶⁸ Az intézményt azonban 1998-ban hatályon kívül helyezték.¹⁶⁹

Az 1997-es reform erősítette továbbá a független képviselők jogait is, mivel kimondta, hogy az interpelláció lehetőségét a függetleneknek is biztosítani kell.¹⁷⁰

Összegezve elmondható, hogy a ciklus során végrehajtott házszabály-módosítások jelentős mértékben kiterjesztették a parlamenti ellenzék jogait, és ezáltal mérsékelték a prezidencializáció intézményesülését. Az ellenzék szinte minden jogosítványával aktívan élt, de a törvényalkotásban nem tudott érdemben részt venni. Ezt igazolja, hogy

¹⁶⁴ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 34-36 §.

¹⁶⁵ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 68 § (3) bekezdés.

¹⁶⁶ Ez alól kivételt csak a költségvetési, a zárszámadási javaslat, valamint a bizalmatlansági indítvány jelent. Lásd: 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 53 §.

¹⁶⁷ A bizottsági tájékoztatót az országgyűlés elnökének, az országgyűlési bizottságoknak és a képviselőcsoportok vezetőinek meg kell küldeni, ezzel egyidejűleg a képviselők számára hozzáférhetővé kell tenni. Lásd: 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 96/A §.

¹⁶⁸ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 107/B §.

¹⁶⁹ 25/1998. (III. 11.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról.

¹⁷⁰ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 115. §.

az országgyűlés tárgyalási idejének körülbelül 15 százalékát interpellációkra, kérdésekre, illetve az újonnan bevezetett azonnali kérdésekre fordította. Az ellenzék aktivitását jelzi, hogy az összes elhangzott interpelláció majdnem 95 százalékát ellenzéki képviselők nyújtották be (ez az előző ciklushoz képest 12 százalékos növekedés), míg az azonnali kérdések 85 százaléka érkezett ellenzéki képviselőktől. A politikai viták száma is megnőtt, a második ciklusban már tizenhárom tartottak, s ennek 77 százalékát az ellenzék kezdeményezte. Emellett hét vizsgálóbizottság is megalakult, ezek közül hatot kezdeményezett ellenzéki képviselő.¹⁷¹

A napirend előtti felszólalásokkal való obstrukciós visszaélések mérséklése terén nem bizonyult elég visszatartó erőnek, hogy bevezették azt a korlátozást, amely szerint napirend előtt csak a frakcióvezetők és helyetteseik szólhatnak fel.¹⁷² A második ciklusban a parlament tárgyalási idejének 10,5 százalékát fordította napirend előtti felszólalásokra. A körülbelül 1500 napirend előtt felszólalás 79 százaléka ellenzéki képviselőkhöz köthető.¹⁷³

4.3. Az ellenzék nélküli parlament a harmadik ciklusban

A harmadik ciklusban az ellenzéket és a parlamenti ellenőrzést leginkább érintő változás a háromhetenkénti ülésezési rend bevezetése volt. Ez nem csupán a parlament törvényalkotási tevékenységét vetette vissza, hanem a végrehajtó hatalom kontrolljának lehetőségeit is korlátozta. Minden ellenzéki eszközt illetően visszaesés volt megfigyelhető ebben a ciklusban.¹⁷⁴ Annak ellenére, hogy az első Orbán-kormány nem bírt olyan széles kétharmados többséggel, mint elődje, az ellenzék körülbelül tíz százalékkal kevesebb interpellációt nyújtott be előző négy évhez viszonyítva. Csökkent továbbá az azonnali kérdések száma is. Az ellenzék 39 százalékkal kevesebb azonnali kérdést nyújtott be, és 37 százalékkal kevesebb azonnali kérdést tett fel, mint az előző ciklus során. Sajátosan új jelenség volt, hogy a kormánypártok felfedezték az

¹⁷¹ A részletes adatokat lásd a 2. számú melléklet 3. táblázatában. Forrás: parlamenti statisztikák és saját kidolgozás.

¹⁷² A frakcióvezetők jogairól lásd bővebben: SMUK Péter: „A frakcióvezetők különleges hatásköréről” *Közjogi Szemle* 2009/2. 14-17.

¹⁷³ A részletes adatokat lásd a 2. számú melléklet 3. táblázatában. Forrás: parlamenti statisztikák és saját kidolgozás.

¹⁷⁴ A háromhetenkénti ülésezés okozta változásokról lásd ILONSZKI (37. l.)

„öninterpellációban” és „önkérdésben” rejlő lehetőségeket, s egyre szívesebben éltek ezzel az eszközzel.¹⁷⁵

A két intézményt nem csupán az előző kormány bizonyos „gyanús” ügyeinek felemlegetésére és napirenden tartására használták, hanem a hivatalban lévő koalíció érdemeinek hangsúlyozására is. Az intézmény elvesztette elsődleges „ellenzéki” jellegét, és ez komoly változást okozott.¹⁷⁶ A benyújtott interpellációk 33 százalékát kormánypárti képviselő kezdeményezte, s az elhangzott interpellációk 38 százalékát kormánypárti képviselő mondta el. Ezek az adatok az azonnali kérdések esetében a következők: a benyújtott kérdések 33 százalékát kormánypárti képviselő terjesztette be, s az elhangzott azonnali kérdések 32 százalékát tette fel a plenáris ülésen. A kérdések esetében 14 százalékát kezdeményezte a kormány, és a feltett kérdések 13 százalékát mondta el kormánypárti képviselő.¹⁷⁷ Ebből is jól látszik, hogy nemcsak a kormánypárti képviselők által kezdeményezett kérdések és interpellációk növekedtek, hanem az is, hogy ezek sikermutatója jóval felülmúlta az ellenzéki kezdeményezéseket.

Az Országgyűlés ellenőrző hatalmának visszaszorulását jelentette az is, hogy az egyötödös szabály ellenére a kormánypártok az MSZP és az SZDSZ által felállítani javasolt vizsgálóbizottságok egyikét sem engedték megalakulni. A ciklus alatt felállított négy vizsgálóbizottság mind-mind kormányzati kezdeményezésű volt. Jól megfigyelhető tehát a kormányzati térnyerés ezen a területen is.

A háromhetenkénti ülésezési rend bevezetése mellett a kormány olyan egyéb újításokat is bevezetett, amelyek hatásai a parlamenti ellenőrzés visszaszorításával a végrehajtó hatalom megerősítésének kedveztek. Ilyen volt például 2000-től a két évre szóló költségvetés elfogadása, ugyanis a kormány kontrolljának egyik leghatékonyabb módja a parlamenti költségvetési jog alkalmazása, vagyis a végrehajtó hatalom működésének ellenőrzése a költségvetési felhatalmazás megadása során.¹⁷⁸

Összességében elmondható, hogy a kormánytöbbség többé-kevésbé sikeresen korlátozta a parlamenti ellenőrzés eszközeinek gyakorlását. Ezt azonban nem kifejezetten a

¹⁷⁵ Az interpelláció és a kérdés szabályozásáról lásd bővebben SZENTE Zoltán: „27. § Az interpellációs és kérdésési jog a magyar parlamenti jogban” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 867-876.

¹⁷⁶ Lásd SZENTE (154. lj.) 23.

¹⁷⁷ A részletes adatokat lásd a 2. számú melléklet 3. táblázatában. Forrás: parlamenti statisztikák és saját kidolgozás.

¹⁷⁸ Lásd SZENTE (154. lj.) 25.

hárszabály módosításával, hanem a hárszabály bizonyos rendelkezéseinek értelmezésével és a parlamenti gyakorlatban általánossá váló új stratégiákkal érte el. Például a háromhetes üléselési rend bevezetésével.

A parlamenti ellenörzés korlátozása, vagyis a parlamenti felügyelet szűkítése mellett fontos még kiemelni a ciklusban a jogalkotás szerkezetének átrendeződését is, amelynek eredményeként évről évre több kormányrendelet született. Ez a tendencia a későbbi ciklusokban is folytatódott. Azt mondhatjuk, hogy a végrehajtó hatalom nem az Országgyűlés ellenében, inkább annak mellözésével kormányzott.

4.4. Az ellenzék parlamenti térnyerése – obstrukció 2002-től

A ciklus egyik legnagyobb pozitív változása az ellenzékre nézve a hetenkénti üléselési rend visszaállítása volt. Ennek eredménye meg is mutatkozott, a plenáris idő 30 százalékát fordították ellenörző és közvetlen politikai tevékenységre. A háromhetes üléseléshez képest több idő és tér jutott az ellenörzésre és az ellenzéknek. Ennél a statisztikai adatnál azonban fontos kiemelni, hogy az ellenzék igen aktív ellenörzési tevékenységét a politikai helyzet, a miniszterelnök körül kirobbant botrány is generálta. Az ellenzéki (és kormányzati) aktivitás szinte az összes (ön)ellenörzési eszköz, lehetőség esetén megmutatkozott ebben a ciklusban is. Az ellenzék esetében többször felmerült az obstrukciós szándék a nagyfokú aktivitás mögött. A politikai vitanap reneszánszát élte. Összesen 27 vitanapot tartottak a ciklusban, amelynek 81 százalékát, vagyis 22 vitanapot az ellenzék kezdeményezett. A 27 vitanap csupán eggyel maradt el a megelőző három ciklusban összesen megtartott vitanapok számától. A politikai viták a kormánypártok és az ellenzék között valamely általános témában, konkrét „tét nélküli” összecsapások voltak, sokkal inkább kampánycélokából, mint a meggyőzés szándékával.¹⁷⁹ További pozitív változás, hogy a ciklusban sok vizsgálóbizottság kezdhette meg működését, a 28 kezdeményezett bizottságból összesen 13. A megalakított vizsgálóbizottságok többségét, összesen kilencet az ellenzék kezdeményezett. Ez valódi újdonság volt, hiszen a korábbi ciklusban a 16 ellenzék által kezdeményezett vizsgálóbizottságból egy sem alakulhatott meg.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Lásd SZENTE (154. l.) 28.

¹⁸⁰ A részletes adatokat lásd a 2. számú mellékletben.

A vizsgálóbizottságokkal kapcsolatban fontos továbbá, hogy az Alkotmánybíróság¹⁸¹ megsemmisítette a házszabály azon rendelkezését, amely kimondta, hogy a vizsgálóbizottságokat paritásos alapon kell felállítani, és elnöke csak ellenzéki képviselő lehet, amennyiben a vizsgálat tárgya a kormány egy adott tevékenysége. A Bíróság azért határozott így, mert ez a szabályozás nem tartalmazta a független képviselőket. Bár a 2002–2006-os ciklusban így nem volt házszabályi kényszer a vizsgálóbizottságok összetételére vonatkozóan, azok mégis paritásos alapon működtek.

A parlament ellenőrző funkciójának nagyobb térnyerése ebben a ciklusban olyan területen is megvalósult, amelyet korábban az országgyűlés elhanyagolt. A parlament háromszor annyi – egyes állami szervek által a parlamentnek kötelezően benyújtott – jelentést és beszámolót tárgyalt, mint a korábbi ciklusok parlamentjei.¹⁸²

A ciklusban nem csupán tovább nőtt az interpellációk száma, hanem az ellenzék által benyújtott interpellációk aránya is emelkedett az összes benyújtott interpellációhoz viszonyítva. Ez utóbbi adatot azért is fontos külön kiemelni, mert az első Orbán-kormány által megkezdett „öninterpellációs” gyakorlatot a Medgyessy- és a Gyurcsány-kormány is folytatta. A benyújtott interpellációk 18 százalékát kormánypárti képviselő nyújtotta be, és a megtartott interpellációk 25 százaléka származott a koalíciós pártoktól.¹⁸³ Ezzel párhuzamosan a hetenkénti ülésezési rend visszaállításának köszönhetően, duplájára nőtt a szóbeli kérdések, és csaknem kétszeresére emelkedett az azonnali kérdések száma.

4.5. Az ötödik parlamenti ciklus és a 2007. évi házszabály-módosítás

A 2007. évi házszabály-módosítás fontos változásokat vezetett be az ellenzék, illetve a parlament ellenőrzési funkciója szempontjából. A határozat jelentősen növelte és széleskörűen szabályozta a független képviselők jogait. A módosítás a korábbi gyakorlatra alapozva állította vissza a bizottságok létrehozására, összetételére, illetve a bizottságok tagjainak és tisztségviselőinek megválasztására, megbízatásának

¹⁸¹ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat.

¹⁸² Lásd SZENTE (154. lj.) 28. A ciklusban 216 jelentést, beszámolót, tájékoztatót nyújtottak be az erre kötelezett intézmények a parlamentnek.

¹⁸³ Az ellenőrzési eszközök népszerűségét az is növelhette, hogy – ellentétben a korábbi ciklussal – a miniszterelnökök gyakran részt vettek a plenáris üléseken.

megszűnésére vonatkozó szabályozást oly módon, hogy biztosította a függetlenek véleményének mérlegelését is.¹⁸⁴

A bizottsági helyekre vonatkozó új szabályokon túl a határozat kimondta, hogy azokban az egyéb kérdésekben, amelyekben házbizottsági konszenzus hiányában az országgyűlés dönt, és a döntés előtt vita lefolytatása lehetséges, ott a képviselőcsoportok és az elsőként szólásra jelentkező független képviselő is kifejtheti véleményét.¹⁸⁵ A módosítás a független képviselőknek is biztosított hozzászólási lehetőséget az időkeretben történő tárgyalásról szóló döntést megelőzően.¹⁸⁶ Kimondta továbbá, hogy független képviselő is kérheti az országgyűlés tárgysorozatba vételéről szóló döntését, ha kérelmét legalább tíz képviselő támogatja.¹⁸⁷ Ezzel növelte az ellenzék törvényalkotási munkában való részvételének lehetőségét.

A határozat értelmében független képviselő által benyújtott módosító javaslatról is lehetett szavazni a plenáris ülésen, ha az erre irányuló kérelmet legalább a képviselőcsoport alakításához szükséges számú képviselő támogatta. A módosítás végezetül lehetővé tette, hogy független képviselő is kezdeményezhesse a házszabály értelmezését, illetve kérhesse az országgyűlés döntését az általános érvényű, illetve az eseti jellegű állásfoglalásról. Mindkét esetben feltétel volt ugyanakkor, hogy legalább a képviselőcsoport alakításához szükséges számú képviselő támogassa azt.¹⁸⁸

A határozat előírta továbbá, hogy minden képviselő számára lehetővé kell tenni legalább egy állandó bizottság munkájában való részvételt.¹⁸⁹

A módosítás arra is lehetőséget teremt, hogy az adott bizottságban képviselettel nem rendelkező frakciók – ha közvetve is, de – befolyással lehessenek a bizottság döntéseire. Az ülésen a bizottságban tagsági hellyel nem rendelkező képviselőcsoport vezetője vagy az általa megbízott frakciótársa tanácskozási joggal részt vehet.¹⁹⁰

A határozat kitért a vizsgálóbizottságok elnökének személyére vonatkozó szabályozásra is, kimondta, hogy ha a bizottság vizsgálata több kormányt is érint, és az érintett

¹⁸⁴ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról 31. § (4) bekezdés.

¹⁸⁵ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 26. § (4) bekezdés.

¹⁸⁶ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 53. § (1) bekezdés.

¹⁸⁷ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 98. § (6) bekezdés.

¹⁸⁸ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 143. § (3) bekezdés.

¹⁸⁹ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 33. § (1) bekezdés.

¹⁹⁰ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 71. § (2) bekezdés.

kormányok ellenzéke nem azonos, az elnöki teendőket az érintett kormányok ellenzékehez tartozó egy-egy képviselő mint társelnök látja el.¹⁹¹

A parlament gyakorlati működését tekintve az ellenőrzési eszközök használata szempontjából egy esetben tapasztalható eltérés a ciklusban az előző ciklushoz képest, ez pedig a vizsgálóbizottságok intézménye. E ciklusban ugyanis csak nyolc vizsgálóbizottságot hoztak létre a 17 kezdeményezésből.

4.6. Egy kétharmados kormánytöbbség parlamenti ellenzéke

A 2010–2014 közötti ciklus házszabályt érintő változásai¹⁹² több esetben érintették a parlamenti ellenzék eszköztárát és a parlament ellenőrzési tevékenységét. Bár a változások között voltak az ellenzéknek kedvező intézkedések is, összességében elmondható, hogy az ellenzék parlamenti jogai némileg szűkültek.¹⁹³

A 2011 márciusában elfogadott házszabályreformmal módosították a napirend előtti felszólalás szabályozását. A korábban hatályos szövegből kivették azt a kritériumot, hogy a napirend előtti felszólalás témájának olyan ügyre kell vonatkoznia, amely nincs a plenáris ülés napirendjén.¹⁹⁴ Ezáltal nagyobb szabadságot kaptak a képviselők a napirend előtti hozzászólásokban.

További módosítást jelent, hogy a törvényjavaslat záróvitájában a képviselőcsoportok számára már azonos idő áll rendelkezésre, amelyet a parlament a Házbizottság javaslatára határoz meg, amelyen az adott indítvány zárószavazása szerepel. A javaslatnak tartalmaznia kell a független képviselők számára rendelkezésre álló időt is.¹⁹⁵ Ez az intézkedés az ellenzék és alapvetően a kisebb pártok vitában való részvételi

¹⁹¹ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 36. § (4) bekezdés.

¹⁹² 10/2011 (III. 9.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról, 36/2011 (VI. 17.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról, 98/2011 (XII. 31.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról, 36/2012 (IV. 19.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról, 73/2012 (XI. 7.) OGY határozat az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról, Magyarország Alaptörvénye, 2012. évi XXXVI. törvény.

¹⁹³ Lásd bővebben: SMUK Péter: „Az átmenet parlamenti joga, a parlamenti jog átmenete” *Pázmány Law Working Papers* 2012/40. 18. old.

¹⁹⁴ 10/2011. (III. 9.) OGY határozat 51. § (1) bekezdés.

¹⁹⁵ 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat 107. § (4) bekezdés.

lehetőségét növelte. Mindez példa az ellenzéket szolgáló változásra és a prezidencializáció intézményesülésének mérséklésére is.

A 2012. évi Ogytv. csökkentette az ellenzék mozgásterét és parlamenti eszközeit, tartalmazott részleges, az ellenzéknek kedvező intézkedéseket is, például amikor kimondta, hogy a plenáris ülések napirendjét az ülés előtt már 72 órával ki kell küldeni a képviselőknek. A korábban hatályos házszabályban ez az időkeret 48 óra volt. Így mostantól némileg több idő jut a felkészülésre és ezáltal a parlamenti munkában való aktív részvételre.¹⁹⁶ Az Alaptörvény bővítette a minősített többséghez kötött tárgyköröket, és azon személyi döntések körét, amelyekhez szintén kétharmados támogatásra van szükség,¹⁹⁷ erősítve az ellenzék részvételi lehetőségét a döntéshozatalban.

A reformok eredményeként az ellenzéki képviselők az utólagos normakontroll lehetőségét elvesztették, de bevezettek egy új eszközt, az Ogytv. és a határozati házszabályok megsértése esetén alkotmányjogi panaszt lehet tenni.

Az ellenzéket negatívan érintő változások közé tartozik a kivételes sürgős eljárás bevezetése és a hozzá kapcsolódó igen szűkös tárgyalási keretek és módosító lehetőségek, valamint a kivételes eljárás kezdeményezéséhez szükséges képviselői létszám négyötödről kétharmadra való mérséklése. Mindkét eljárás esetén az ellenzék számára kevesebb lehetőség van a törvényalkotási munkában való aktív részvételre. Az a tény, hogy a reformok egyszerűsítették a különleges eljárások megindítását, az ellenzék parlamenti munkában való részvételi lehetőségét csökkentették.

A vizsgálóbizottságok intézményében bekövetkező változtatások is az ellenzék lehetőségeit csökkentették, gyengítették. Az új rendelkezések értelmében az egyes állandó bizottságok hoznak majd létre vizsgálati tevékenységet folytató albizottságokat. Ezáltal megszűnt a vizsgálóbizottságok korábbi paritásos jellege, amely még akkor is megvalósult, amikor nem volt erre vonatkozó hatályos házszabályi rendelkezés, ahogy arra kitértem e fejezet 4.4. pontjában. A vizsgálóbizottságok innentől kezdve kormányzati többséggel működnek majd, hiszen az állandó bizottságokban a

¹⁹⁶ Lásd: 36/2012 (IV. 19.) OGY határozat 47. § (1) bekezdés.

¹⁹⁷ Így a korábbiaktól eltérően kétharmados támogatottságra van szükség az Alkotmánybíróság és a Kúria elnökének, a legfőbb ügyész, a Közszolgálati Közalapítvány kuratóriumi tagjainak és a Médiateanács tagjainak a megválasztásához.

kormányoldal többsége adott. További változást jelent a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatban, hogy az Ogytv. széleskörűen szabályozta azon tárgyköröket, amelyek esetén vizsgálóbizottságot lehet felállítani. Kimondta például, hogy nem lehetséges vizsgálóbizottságot kezdeményezni, ha interpellációval az ügy kivizsgálható.

További negatív változás, hogy az Alkotmánybírakat jelölő bizottságban a frakciók immár nem paritásos alapon és egyenlő szavazati aránnyal vesznek részt.

5. Összegzés: a magyar politikai rendszer prezidencializálódása a házszabályok és a parlamenti gyakorlat tükrében

A magyar országgyűlés a történelmi előzmények és helyzet eredményeként nagy hatalommal bíró intézményként jelent meg a rendszerváltozáskor kialakított kormányzati rendszerben és intézményi struktúrában. A kommunista korszak negatív tapasztalatai által és egy hasonló időszak visszatérésétől való félelemtől vezérelve, a magyar országgyűlés számos olyan jog- és feladatkört is kapott az 1990-es évek elején, amelyeket más nyugat-európai demokratikus parlamentáris rendszerekben a parlament korlátozottabban birtokol. 1989-ben minden lehetséges féket és ellensúlyt beépítettek a rendszerbe, így jöhetett létre az erős parlament és Alkotmánybíróság, valamint a kétharmados törvények széles köre.

Az első demokratikusan választott országgyűlés alkotmányos rendszerben elfoglalt helyét, működési rendjét és jogalkotási eljárásait még az előző korszakban elfogadott rendelkezések szabályozták, határozták meg. Az első ciklus történelmi és politikai háttere, a parlament politikai intézményrendszerben betöltendő helyének keresése és a demokratikus tapasztalatok hiánya miatt sajátos időszakként értékelhető.

A második ciklustól és különösen az 1994. évi új házszabálytól kezdődően az ügyrendi reformok¹⁹⁸ alapvetően nem illeszkedtek egy egyenes fejlődési vonalba, ugyanakkor mindig híven tükrözték a magyar pártrendszer mozgásait, sajátosságait, a belpolitika fő

¹⁹⁸ A reformoknak általában két fő célja volt, a parlamenti munka hatékonyságának növelése és az ellenzéki jogok biztosítása. Összességében egyik területen sem sikerült komoly eredményeket elérni. A parlamenti munka hatékonysága, amennyiben nem csupán a mennyiségi, hanem a minőségi mutatókat is nézzük, nem igazán fejlődött, a módosító jellegű törvényjavaslatok, a ciklusban elfogadott új törvények cikluson belüli (akár többszöri) módosítása, a „salátatörvények”, vagy „omnibusztörvények” magas száma állandó jelenség az utóbbi ciklusokban.

vitáit, és egyértelműen mutatták a politikai erők törekvéseit. A kormány parlamenttel szembeni megerősödésének jogi alapját a parlamenti házszabály 1994. és 1997. évi reformja tette lehetővé. A két házszabály-módosítás a jogalkotás hatékonyságának javítása érdekében megerősítette a kormányt a parlamenttel szemben azzal, hogy a kormány által beterjesztett javaslatokra vonatkozó eljárásokat felgyorsította és egyszerűbbé tette, míg az ellenzék korábban igen széles mozgásterét szűkítette.

Vannak egyértelmű jelek a magyar parlamenti jogban, amelyek a prezidencializáció intézményesülését mutatják a végrehajtó hatalom szintjén, vagyis a kormány és ezáltal a kormányt irányító miniszterelnök parlamenttel szembeni megerősödését igazolják. Ezek alapján elmondható, hogy a prezidencializációs tendenciák, vagyis a kormány parlamenttel szembeni megerősödése, illetve a miniszterelnök hangsúlyosabbá válása intézményesült a házszabályok reformjain keresztül. Erre példa a házelnök fokozatos és folyamatos megerősítése, továbbá a különleges eljárások körének bővítése és szélesebb körű szabályozása.

A kormány parlamenttel szembeni megerősödésének intézményesülésére utal a kormánypárti többség által választott házelnök megerősítése a napirendalkotásban, a bizottságok esetén, a fegyelmi, illetve rendészeti jogkörét tekintve, hiszen ezek által, ezek segítségével képes lehet a kormány érdekeinek megfelelően alakítani a parlamenti döntéshozatalt. A különleges eljárások bevezetése és szélesítése szintén a kormányt erősíti, mivel az eljárásokhoz társuló igen rövid tárgyalási idő és igen szűkös módosítási határidők akadályozzák és csökkentik a parlament törvényalkotásban való aktív részvételének lehetőségét, és növelik a beterjesztett kormányzati javaslat eredeti verzióban történő elfogadásának esélyét.

A kormány parlamenttel szembeni fokozatos megerősödését nem csupán az intézményesült eszközök és lehetőségek eredményezték, hanem az egyes kabinetek parlamenti gyakorlatai is, amelyek pártpolitikai színezettől függetlenül szinte minden ciklusban megfigyelhetőek voltak. Természetesen a kormány parlamenttel szembeni megerősödése és a miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedése a karizmatikus kormányfők és nagyobb parlamenti többséggel rendelkező kabinetek idején felgyorsult, és még inkább láthatóvá vált.

A kormány fokozatos megerősödésével szemben a parlamenti ellenőrzés nem bizonyult elég hatékonynak. Bár az ellenzék, főleg az utolsó ciklusokban igen aktívan élt a számára rendelkezésre álló eszközökkel, konkrét eredményeket, változásokat nem tudott elérni, a törvényalkotásban nem tudott érdemben részt venni. A parlamenti ellenőrzés mérsékelt eredményességéhez hozzájárult az is, hogy 1998-tól a kormányok „önkérdései”, „öninterpellációs” tevékenysége, továbbá a kormánypárti képviselők által kezdeményezett vitanapok és vizsgálóbizottságok aránya is egyre magasabb volt.

Az egyes ellenőrzési intézmények alacsony eredményességét hiányos vagy nem megfelelő szabályozásuk okozza. Erre példa a vizsgálóbizottságok működése, ezek az intézmények szinte csak kivételes esetekben voltak képesek megalapozott képet adni a vizsgálat tárgyáról, és a pártok többnyire a politikai közbeszéd tematizálására használták fel ezt a fajta szereplési lehetőséget. A bizottságok vizsgálatuk végeztével ritkán tudtak határozatba foglalni megállapításokat.

Összességében elmondható tehát, hogy a prezidencializációs tendenciák, törekvések egy-egy része intézményesült az elmúlt évek házszabály-reformjaiban, ugyanakkor a mindennapi parlamenti munkában ugyanolyan fontossággal bírnak az ügyrendi szinten nem intézményesült, de a gyakorlatban alkalmazott kormányzati praktikák, amelyek a végrehajtó hatalmat erősítik a törvényhozó hatalommal szemben.

6. A prezidencializáció intézményesülése a magyar kormány szintjén

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel és az 1990. évi XL. törvénnyel¹⁹⁹ kialakított új magyar kormányzati rendszer a politikai konszenzus hiánya ellenére az elmúlt években konszolidálódott, és alapelemei lényegében változatlanok maradtak a 2011. évi Alaptörvényig. Lényegesen módosult azonban a kormány központi szerve és a miniszterelnök munkaszerve, a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) és a Miniszterelnökség.

Annak bemutatására, hogy a magyar politikai rendszer prezidencializációja milyen módon és mértékben jelent meg a végrehajtó hatalom szintjén, jelen alfejezetben részletesen elemzem az elmúlt 25 évben a kormányzati erőközponttá váló MeH fejlődését: hogyan gyakorolt az intézmény egyre nagyobb ellenőrzést a politikai

¹⁹⁹ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról és az 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

döntéshozatali folyamatok felett; hogyan nőtt az ellenőrzési és tanácsadói erőforrások koncentrációja a kormányzati központban; növekedett-e a miniszterelnök személyes tanácsadóinak és tanácsadó testületeinek száma; a rendelkezésére álló pénzügyi források hogyan módosultak; és kialakult-e egy integrált, a kormányfő által irányított és ellenőrzött kormányzati kommunikáció.

Az előzmények ismertetése miatt a vizsgálat elején röviden kitérek a MeH rendszerváltás előtti elődjére, az 1988. április 1-ig működő Minisztertanács Titkárságára és az 1990. július 5-ig fennálló Minisztertanács Hivatalára.

6.1. A miniszterelnök munkaszerve 1998-ig²⁰⁰

6.1.1. A rendszerváltás és az 1990-es évek eleje

A pártállami berendezkedésben a kormány nem volt politikai központ, a hatalmat nem a kormány, hanem a párt, az MSZMP főtitkára és Központi Bizottsága gyakorolta. A kormány gyakorlatilag csupán „adminisztrálta” a párt politikai döntéseit.²⁰¹ Ez a fajta struktúra már az 1980-as évek végén, a rendszerváltozást megelőzően is kezdett átalakulni. A Minisztertanács Titkárságát még nem, de az 1988-tól működő Minisztertanács Hivatalát már államtitkár vezette. A Minisztertanács Titkársága ellátta a kormányzás működésével kapcsolatos jogi és igazgatási feladatokat, szerkesztette a hivatalos lapokat, biztosította a kormány működéséhez szükséges gazdasági és műszaki feltételeket, továbbá intézte a kormánytagok és más magas rangú állami vezetők személyes ügyeit. Ugyanakkor a titkárságnak a döntés-előkészítésben még csak formális szerepe volt. 1987-től formálódni kezdett a valós politikai ellenzék, és a kormányoknak reagálniuk kellett erre a változásra. 1988-tól a Minisztertanács Titkársága átalakult, korábbi hatásköreit bővítették, és nevét Minisztertanács Hivatalára változtatták. Felállították továbbá a Minisztertanács Kabinetjét is, amely fontos szerepet töltött be a politikai döntéshozatalban. Ezt az új hivatalt már államtitkár vezette, s nőtt az apparátus száma is. Ide szervezték át a kormánybizottságok titkárságait, a

²⁰⁰ A rendszerváltás utáni magyar kormányzati rendszerről lásd bővebben KÖRÖSÉNYI András: „A kormányzati rendszer tíz éve (1989-1998). Változások a hatalommegosztás rendszerében” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évtizedkönyve 1989-1998: a rendszerváltás* (Budapest: DKMA 1998) 418-434.

²⁰¹ Lásd MÜLLER (103. lj.) 13-20.

kormányzóvivői és sajtóigazgatási feladatokat, valamint a kormány és a parlament közötti kapcsolatok koordinálását.

A Németh-kabinetől kezdve a kormány fokozatosan hatalmi centrummá, politikaformáló tényezővé vált. Ez a tendencia természetesen az 1989–1990-es eseményekkel még inkább felerősödött. Antall József jelentős hatalomkoncentrációs és központosító törekvéseket hajtott végre, felduzzasztotta a MeH-et, számos tárca nélküli minisztert és politikai államtitkárt nevezett ki. A kormánybizottságokkal és a kabinetekkel pedig megduplázta a minisztériumi rendszert, és kettős döntési struktúrát épített fel. A törekvések ellenére azonban a MeH az első ciklusban még nem kapott központi szerepet.

Fontos kiemelni még két változást. Az első, hogy a rendszerváltással nem csupán a Minisztertanács Hivatalának nevét változtatták meg, hanem átalakították annak lényegét is, hiszen már nem kormányapparátusként, hanem miniszterelnöki apparátusként működött tovább, a kormányzati hatalom egyik meghatározó központjává vált.²⁰² Jelentős továbbá az a tény is, hogy az első demokratikusan választott kormány megtartotta, majd bővítette a Németh-kormány ügyrendjében már szereplő lehetőséget, vagyis a miniszterelnök kormányt helyettesítő jogkörét. Az 1991-ben, majd 1994-ben bővített jogkör alapján két kormányülés között a miniszterelnök a kormány nevében hozhatott döntést a meghatározott ügyekben, illetve külön felhatalmazás alapján más ügyekben is.²⁰³

6.1.2. A Miniszterelnöki Hivatal minisztériummá válik: a Horn-kormány intézkedései

A második ciklus elején az MSZP, bár stabil többséggel rendelkezett a parlamentben, koalíciós kormányt hozott létre.²⁰⁴ A koalíciós szükségletek miatt a már így is nagyszámú vezetői pozíciók növekedtek. A kormánykoalíció következtében nagy

²⁰² Az Alkotmány 33/A §-a kimondta, hogy a kormány megbízatása megszűnik, ha a miniszterelnök lemond, elveszti választójogát, összeférhetetlenné válik vagy meghal. Ennek értelmében a miniszterelnök legitimáló erővel bírt kormánya tagjaira. Ő lett a kormány feje. Lásd bővebben: WIENER György: „Formális és informális elemek a kormányzásban (I. rész)” *Közjogi Szemle* 2010/1. 24-33.

²⁰³ 1025/1991. (VI. 15.) *Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről* 70. pont, 1088/1994 (IX.20.) *Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről* 77. pont. Lásd bővebben: MÜLLER György: „A miniszterelnöki kormányról” *Jogelméleti Szemle* 2012/4. 1-8.

²⁰⁴ A Horn-kormányról bővebben lásd HORN Gyula: *Azok a kilencvenes évek...*(Budapest: Kossuth, 1999).

szerepet kapott a Koalíciós Egyeztető Tanács (KET) a döntések előkészítésében. Az intézmény hangsúlyos szerepe a ciklus elején ellentmondott a kancellári típusú kormányzásnak, mivel a fontos kérdések nem a kormányon belül, hanem a két párt közötti egyeztetéseken dőltek el. A MeH-et a ciklusban közigazgatási államtitkár irányította, annak ellenére, hogy 1997-től az élén már miniszter is állhatott volna.²⁰⁵ Ez a változás fontos előrelépés volt az intézmény életében, illetve a MeH kormányzati rendszerben betöltött szerepében, mivel megteremtette a lehetőséget a MeH minisztériumi rangra való emelésére.²⁰⁶ A MeH kvázi minisztériummá alakításának és a MeH-et vezető miniszter kinevezésének lehetősége felértékelte az intézmény politikai rendszerben betöltött szerepét és döntés-előkészítő munkáját.

A MeH feladata a kormány parlamenti munkájának összehangolása, a megfelelő döntés-előkészítés, és az összehangolt kormányzati kommunikáció megvalósítása volt. A kormány legfőbb döntés-előkészítő szerve azonban nem a MeH volt ebben a ciklusban, hanem a közigazgatási államtitkári értekezlet, amelyen a MeH és a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, a MeH helyettes államtitkára és a tárca nélküli miniszterek kabinetfőnökei, a belügyminiszter és a miniszterelnök kabinetfőnökének helyettese vett részt. Az előkészítésben fontos szerepet töltöttek még be a kormány mellett működő kabinetek (Kormánykabinet, Gazdasági, Európai Integrációs és Nemzetbiztonsági Kabinet) is, amelyek munkájában az érintett szakminiszterek vettek részt. Fontos megemlíteni még a kormánybizottságokat is, amelyek a kabinetekkel ellentétben nem csupán konzultatív jogkörrel, hanem önálló döntési kompetenciával is bírtak.

1996-tól a MeH egyre jelentősebb szerepet töltött be a döntés-előkészítésben, s egyre inkább bekapcsolódott a kormány parlamenti munkájának összehangolásába is. A MeH a kormányülésen tárgyalt előterjesztésekhez és törvénytervezetekhez kiterjedt szakvéleményt készített, amely már nem csupán alkotmányossági és jogi, hanem gazdaságpolitikai értékelést is magában foglalt.

²⁰⁵ 1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről 39.§.

²⁰⁶ 39. cikk 1. bekezdés.

6.2. A magyar kormányzati rendszer 1998 és 2010 között

6.2.1. A kormányzás „zászlóshajója”: a Miniszterelnöki Hivatal

A ciklus legfőbb változása, hogy a MeH a kormány központi szervévé vált, s immár az 1997. évi reform eredményeként miniszter vezette.²⁰⁷ A MeH-et irányító miniszter megjelent a kormányüléseken, amely megnövekedett résztvevői létszámmal működött, hiszen az új minisztériumok következtében már tizennyolcan vettek rajta részt. Megkezdődött tehát a MeH kancellári hivatallá való átszervezése. A MeH statútuma kimondta, hogy az intézmény irányítja és hangolja össze a kormány stratégiai tevékenységét.²⁰⁸ Ennek eredményeként az egész döntéshozatali folyamat a miniszterelnök kezében összpontosult. A változásokkal a kormány célja a politikai kormányzás szervezeti feltételeinek megteremtése és a kormányzati koordináció megvalósítása volt.²⁰⁹

A koalíciós egyeztetések rendje is átalakult, két részre oszlott. A parlamenti munkával kapcsolatos egyeztetéseket a MeH-et irányító, úgynevezett kancelláriaminiszter végezte, míg a politikai egyeztetések a kormánykabinet ülésein zajlottak. Ez utóbbin csak a fontosabb minisztériumok vezetői és a MeH-et irányító miniszter vett részt. Némileg átalakult a koalíciós egyeztetések menete is. Fontos kiemelni, hogy bár ebben a ciklusban is koalíciós kormány alakult, Orbán Viktornak lényegesen kevesebb problémát okozott a partnerekkel való tárgyalás szükségessége, mint az előző ciklusban Horn Gyulának.²¹⁰ Ennek alapján megállapítható, hogy a koalíció összetételén és összhangján is múlik, hogy a miniszterelnök milyen erőssé és meghatározó szereplővé tud válni a kormányban és a politikai rendszerben.²¹¹

A MeH megerősítésére irányuló reformok között kiemelkedő fontosságú a referatúra-rendszer felállítása. Összesen hat referatúrát hoztak létre az intézményen belül: a gazdasági és pénzügyi; a társadalompolitikai; az agrárgazdasági, környezetvédelmi és infrastruktúra; a belügyi és igazságügyi; illetve a külügyi és honvédelmi referatúrát. A

²⁰⁷ Az első Orbán-kormány átalakulásáról lásd bővebben SÁRKÖZY Tamás: „A kormányzati intézményrendszer és a politikai stratégia (Az Orbán-kormány négy éve: egy dél-európai típusú perszonális és populáris marketing-kormány kiépítésének kísérlete)” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2001* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2001) 54-89.

²⁰⁸ Lásd: *137/1998 (VIII. 18.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról*.

²⁰⁹ Lásd MÜLLER (103. lj.) 123.

²¹⁰ Orbán Viktor vezetői stílusáról lásd bővebben: CSIZMADIA Ervin: „Miniszterelnökök és politikai környezet” *Politikatudományi Szemle* 2006/4. 5-40.

²¹¹ Lásd: Müller Györggyel készített interjú.

referatúrák a MeH különböző szakpolitikai egységei, főosztályai voltak. Feladatuk a szaktárcák munkájának követése, annak összehangolása, illetve önálló szakmai javaslatok kidolgozása volt. A referatúrák korlátozták a minisztériumok mozgásszabadságát.²¹²

A referatúrák rendszerének kialakítása mellett megfigyelhető volt egyfajta átszervezés is, mert azokat a hivatalokat, amelyek nem közvetlenül kapcsolódtak az intézmény stratégiai feladataihoz, átszervezték. A Határon Túli Magyarok Hivatalát a Külügyminisztériumba, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatalát az Igazságügyi Minisztériumba, míg az ifjúsági ügyeket az újonnan létrehozott ifjúságügyi tárcához csoportosították át. Ez a „kiszervezés” pozitívan hatott a MeH-re, mert csökkentette azon feladatait, amelyek nem az irányítással és koordinációval, hanem az egyes szakpolitikákkal függtek össze.

A MeH innentől kezdve már nem csupán igazgatási feladatokat látott el, hanem politikai szervvé is vált, mert a kormányzati tevékenység stratégiai irányítását is végezte, és érvényesítette az összkormányzati érdekeket a döntés-előkészítési folyamatokban.²¹³

Fontos megjegyezni, hogy a ciklusban bővült az informális intézményrendszer és döntésmechanizmus. A legjelentősebb változás az előző ciklusokhoz képest az úgynevezett „hatos fogat”²¹⁴ felállítása volt, amely a miniszterelnök hatalmát erősítette mind a parlamenttel szemben, mind a kormányon belül.²¹⁵

6.2.2. A negyedik ciklus reformjai

A Medgyessy-kormány első intézkedései között újraszabályozta a MeH hatáskörét, szervezetét és működését.²¹⁶ Nem szüntették meg a referatúra-rendszert, csupán

²¹² Lásd MÜLLER (103. lj.) 123-124.

²¹³ A MeH átalakításáról lásd bővebben: FEHÉR Zoltán: „A kormányzás háttérintézményei 1.” *Politikatudományi Szemle* 2003/1. 105-155.; SÁRKÖZY Tamás: „Az Orbán-kormány szerkezeti felépítése. (A politikai racionalitás kormányzati struktúrája?)” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1999* (Budapest: DKMKA 2000) 312-324.; STUMPF István: „Kormányváltás 1998-ban” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1999* (Budapest: DKMKA 2000) 324-336.

²¹⁴ Ez a csoport sajátos irányítószerveként koordinálta a kormány, a Fidesz és a frakció működését. Tagjai a párt legjelentősebb tagjai voltak.

²¹⁵ Lásd bővebben WIENER György: „Formális és informális elemek a kormányzásban (II. rész)” *Közjogi Szemle* 2010/2. 7-16.

²¹⁶ 1481/2002. Korm. rendelet.

megváltoztatták az elnevezését. A tárca nélküli miniszteri pozíciók megszűntek, ezeket a feladatokat a MeH-et vezető miniszter látta el. Kibővült a MeH feladatköre az idegenforgalommal és a területfejlesztéssel, valamint korábban kiszervezett területek (Határon Túli Magyarok Hivatala, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal) visszakerültek a MeH-hez. A reform célja az volt, hogy a MeH-nél csak azok a feladatok maradjanak, amelyek közvetlenül a miniszterelnöki és kormányzati döntéselőkészítéshez, illetve koordinációhoz kapcsolódnak. Bár a kormánybiztosságokat megszüntették, több kabinetet, tanácsot és bizottságot is alapítottak, és nőtt az önálló szakmai feladattal megbízott címzetes és politikai államtitkárok száma az intézményben. A változások következtében 2002 végére a MeH létszáma a korábbi 540-ről 700-ra emelkedett.²¹⁷

A reformok háttérében meghúzódó érdekek és indokok vizsgálatánál fontos kiemelni, hogy Medgyessy Péter „pártonkívüliként” került a miniszterelnöki székbe,²¹⁸ ezért neki kétszeresen is fontos volt a MeH és saját pozíciójának megerősítése.

2004 őszén Gyurcsány Ferenc lett az új miniszterelnök, aki a különleges politikai helyzetnek is köszönhetően, lényegében sem a kormányzati struktúrán, sem a korábbi kormányprogramon nem változtatott. Bővítette azonban a miniszterelnök jogkörét, mert a 2004. évi kormány szervezeti törvény kimondta, hogy a miniszterelnök a kormány felhatalmazásával kormányrendeletet is hozhat.²¹⁹

Ugyanakkor 2005-re gyakorlatilag mind az MSZP-n belül, mind a kormányzatban egyeduralmat harcolt ki. A párt lényegében egyszemélyes párttá alakult.²²⁰ A MeH-et irányító miniszter továbbra is Kiss Péter maradt, a miniszterelnöki kabinet vezetését azonban Szilvássy György vette át. Gyurcsány Ferenc támogatói számának növelésére a MeH-et használta fel, jelentősen emelte a szervezet létszámát, a politikai patronázs legfőbb intézményévé tette: párhuzamos apparátusokat hozott létre, informális tanácsadó testületeket alakított, növelte a kormány megbízottak számát, és megalapította

²¹⁷ A Medgyessy-kormányról lásd bővebben: STUMPF István: „Kormányzás és politika. A Medgyessy-kormány első éve” in STUMPF István: „Az Országház kapujában” (Budapest: Századvég 2007) 33-67.; STUMPF István: „A kegyelmi időszak vége. A Medgyessy-kormány második éve” in STUMPF István: „Az Országház kapujában” (Budapest: Századvég 2007) 67-99.

²¹⁸ Minisztereinek egynegyede is párton kívüli volt.

²¹⁹ 1102/2004 (X.20.) Korm.határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról 3. pont.

²²⁰ Lásd KÖRÖSÉNYI (6. l.) 144-146.

az informális miniszterelnöki megbízotti pozíciót. Saját kabinetjét elválasztotta a MeH apparátusától.²²¹

6.2.3. A 2006-os változások

Bár a rendszerváltozás óta először csupán a 2006. évi választásokat követően nem került sor kormányváltásra, a kormányzati berendezkedést érintő legjelentősebb változások a második Gyurcsány-kormány idején figyelhetők meg. Az átalakulás alapját a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény adta.²²² A reform tartalmi elemei mellett fontos előkészítésének, kidolgozásának és elfogadásának módja is, ugyanis az úgynevezett kormány szervezeti törvényt az apparátus kizárásával, külső szakértők bevonásával, és szakmai egyeztetés nélkül dolgozták ki.²²³ A reform három területen eredményezett formális változást: a miniszterelnök szerepében, a kormányzati döntéshozatalban és a Miniszterelnöki Hivatal irányító miniszter hatáskörében. Fontos kiemelni a szakmapolitikai egyeztetés bevezetését, amely a miniszteri önállóságot sokkal nagyobb mértékben korlátozta, mint a referatúra-rendszer, mivel ellenőrizte és befolyásolta az egyes tárcák munkáját. Az egyeztetéseken a tervezeteket politikai, szakmai, jogi és pénzügyi előírásoknak megfelelően vizsgálták.²²⁴

A formális változások mellett a ciklusban fontos informális változások is megfigyelhetők a kormány munkastílusában. Az informális változások közül a legfontosabbak a következők: a miniszterelnök által vezetett kabinetülések számának növekedése, illetve a kormányülések időtartamának csökkenése.²²⁵

A 2006. évi reform eredményeként átszervezték a MeH-et, a hivatali struktúra vertikális szerkezetűvé vált, egységei közvetlenül a miniszterelnöktől vagy a MeH-et irányító

²²¹ A negyedik ciklus kormányzati változásairól lásd bővebben: SÁRKÖZY Tamás: „MSZP-SZDSZ-kormányzás 2002–2006 – a kormányzati technológia oldaláról” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005* (Budapest: DKMKA 2006) 126-140.

A MeH kormányzati rendszerben betöltött helyéről lásd bővebben SÁRKÖZY Tamás: „Gondolattörödékek a kormányzás modernizálásáról” *Magyar közigazgatás* 2006/3-4. 145-151.; STUMPF István: „Kormányzati kihívások, erős végrehajtó hatalom, világos kormányzati stratégia” *Magyar közigazgatás* 2006/3-4. 156-174.

²²² A kormányzati reformról lásd bővebben: PESTI Sándor: „A kormányzati reform” *Kommentár* 2006/5. 90-103.

²²³ Lásd MÜLLER (103. lj.) 27.

²²⁴ Lásd MÜLLER (103. lj.) 134.

²²⁵ RÁKOSI Ferenc – SÁNDOR Péter: „Egy politikai kormány szerkezeti terve” in KARÁCSONY Gergely (szerk.): *A 2006-os választások. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA 2006) 346.

minisztertől függték. A MeH-et vezető miniszter hatásköre is bővült, mivel az intézményhez kerültek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség is.

Bár a 2006. évi kormány szervezeti törvény szigorú mennyiségi korlátot vezetett be a minisztériumokban kinevezhető államtitkárok számára vonatkozóan²²⁶, ez a korlátozás a MeH esetében enyhébb volt. A MeH-en belül legfeljebb négy államtitkárt és öt szakállamtitkárt lehetett kinevezni. Így az intézményt vezető miniszterrel együtt a MeH-hez tartozó állami vezetők maximális létszáma tíz volt.²²⁷

Fontos megemlíteni a MeH szerkezetét érintő változások között a rendszerváltozás óta működő miniszterelnöki kabinetiroda és a kabinetfőnöki tisztség eltörlését. Az intézkedés célja a MeH egyszemélyi, egyközpontú irányításának megvalósítása volt.²²⁸ Az átalakítás azonban az intézmény mérete és széles feladatköre miatt kudarcba fulladt. 2007-ben visszaállították a miniszterelnöki kabinetirodát.²²⁹ 2007-ben újrászervezték a kormánykabinetet, amely immár a kormány stratégiai és operatív szervévé vált, s nem csupán a kormányülések előkészítésével foglalkozott. A reform hatására a kormánykabinet feladata lett a kormányprogram végrehajtásához kapcsolódó tevékenység meghatározása, a közép- és hosszú távú stratégiák megvitatása, a kormány döntéseinek előkészítése, s az előterjesztésekhez kapcsolódó vitás kérdésekben való állásfoglalás.²³⁰

A kormányzati döntéshozatal előbb a 2006., majd a 2007. évi reform hatására változott. A második Gyurcsány-kormány első intézkedéseinek egyik legfontosabb célja az volt, hogy az államtitkári értekezletekre és a kormányülésekre csak a már jogilag és szakmailag egyeztetett előterjesztések kerüljenek be. Ehhez létrehoztak egy háromlépcsős egyeztetési rendszert, amelynek keretében először a MeH-en belül szakmapolitikai egyeztetést tartottak. Ez volt az úgynevezett előszűrés, amely azt vizsgálta, hogy az adott javaslat összhangban van-e a kormányprogrammal. Ezt követően az érintett tárcákkal és a társadalmi partnerekkel egyeztettek, végül az államtitkári értekezleten került sor a politikai vitára.

²²⁶ Minisztériumonként egy államtitkárt engedélyezett.

²²⁷ GALLAI Sándor – LÁNCZI Tamás: „Személyre szabott kormányzás” in KARÁCSONY Gergely (szerk.): *A 2006-os választások. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA 2006) 305-306.

²²⁸ Lásd RÁKOSI-SÁNDOR (2012. lj.) 357-358.; GALLAI-LÁNCZI (214. lj.) 300-309.

²²⁹ Lásd MÜLLER (103. lj.) 127.

²³⁰ 1044/2007. (VII.1.) korm. határozat a kormánykabinetéről.

A második Gyurcsány-kormány nem csupán a MeH-et és a kormányzati döntéshozatalt szervezte át, hanem a miniszterelnököt is megerősítette. A reformok értelmében valamennyi állami vezetőt a miniszterelnök nevezett ki és mentett fel, ő hagyta jóvá az egyes minisztériumok szervezeti és működési szabályzatát, s a kulcsfontosságú területekre saját irányítása alatt álló kormánybiztosokat nevezhetett ki. A 2006. évi reform továbbá törvényben is rögzítette, hogy a miniszterelnök utasíthatja a minisztereket és a kormányhivatalok vezetőit.²³¹

Az ötödik ciklus ismertett intézkedései a miniszterelnök formális és informális hatalmának erősödését szolgálták és eredményezték. A MeH pedig a miniszterelnök által közvetlenül irányított kormányzati központtá vált.

6.3. A magyar kormányzati rendszer 2010 után

6.3.1. A kormányzati szerkezet és a kormány testületére vonatkozó reformok alapelemei

A második Orbán-kormány alapvetően megtartotta az 1990-es kormánymodellt annak ellenére, hogy számos, a kormány szerkezetét, működését és jellegét érintő változást hajtott végre. A kormánymodell legfontosabb elemeinek (a kormány struktúrája, belső viszonyai, a kormányfő helyzete) érintetlenül hagyása mellett jelentősen megváltoztatta a minisztériumok számát, drasztikusan csökkentve azt, létrehozva az úgynevezett „csúcsminisztériumokat”, átalakította a tárcák közötti feladatkör-megosztást, bevezette a miniszterelnök-helyettesi címet, módosítva ezáltal a kormány összetételét és működési mechanizmusát, mivel megszüntette a miniszterek egyenrangúságára vonatkozó korábbi elvet.

A 2011. évi Alaptörvény²³² megváltoztatta a korábban hatályos Alkotmánynak a kormány szerep- és feladatkörére vonatkozó részeit is.²³³ Bár az 1949. évi XX. törvény sem határozta meg teljes részletességgel a kormány funkcióit, ahogy azt az alkotmányok többsége sem teszi, általános klauzulákat tartalmazott.²³⁴ A 2011. évi

²³¹ 2006. évi LIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

²³² Az Alaptörvény által hozott változásokról lásd bővebben JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest, HVG-Orac 2011).

²³³ 1949. évi XX. törvény 35.§ a)-m).

²³⁴ SÁRI János: „A kormány” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2006) 424-425.

Alaptörvény mellett, hogy kimondja, a kormány a végrehajtó hatalom általános és a közigazgatás legfőbb szerve, lefekteti, hogy feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.²³⁵ Ez a fajta feladat- és hatáskör-meghatározás még önmagában nem jelentené a kormány megerősítését abban az esetben, ha a többi állami szerv feladat- és hatásköre részletesen szabályozva lenne az Alaptörvényben és a jogszabályokban, valamint a kormány kontrolljaként működő szervek (Alkotmánybíróság, parlament, köztársasági elnök, stb.) eszközei nem csökkennének. A teljes kép azonban a reformok után árnyaltabb, és több esetben ellentmondásos is. Az Alaptörvény alkotmányi szinten is megkülönböztette a kormányt a többi hatalmi ágtól, s megerősítette velük szemben. Csökkentette az Alkotmánybíróság felülvizsgálati lehetőségeit a gazdasági és pénzügypolitikát érintő törvények esetében. Továbbá az Alkotmánybírósághoz való fordulás lehetőségét is korlátozta. Míg az 1949. évi XX. törvény kimondta, hogy alkotmánybírósági eljárást törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezhet,²³⁶ addig az Alaptörvény értelmében ezt most már csak a kormány, a parlamenti képviselők egynegyede, illetve az alapvető jogok biztosa teheti meg.²³⁷

Fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy a kormány megerősítésére irányuló, azt közvetlenül, illetve közvetve eredményező változtatások mellett a reformok egy része a kormány gyengítését eredményezte, így a prezidencializáció intézményesülését ellensúlyozta. Az Alaptörvény kiszélesítette például a kétharmados sarkalatos törvények körét az alapjogok és az államszerkezeti viszonyok szabályozásán túl társadalmi és gazdaságpolitikai ügyekre (a családvédelem, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás, a kizárólagos állami tulajdon, a közteherviselés és a nyugdíjrendszer szabályaira) is, illetve bővítette az idetartozó államszerkezeti ügyek körét a kormánytól független, önálló szabályozó szervek létesítésére és működésére vonatkozó szabályozásokkal, valamint a jegybanktörvénnyel.²³⁸

²³⁵ Magyarország Alaptörvénye 15. cikk.

²³⁶ 1949. évi XX. törvény 32/A § (3).

²³⁷ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) e).

²³⁸ Lásd MÜLLER (103. lj.) 29.

6.3.2. A kormány felépítése és szervezeti rendszere

A kormány 2010-ig a miniszterelnökből és az egymással egyenrangú miniszterekből állt.²³⁹ Ez a szerkezet annyiban változott a második Orbán-kormány reformjaival, hogy a miniszterelnök-helyettesi cím bevezetésével az egyenrangú miniszterek közül egy vagy több miniszter kiemelkedett. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) minisztere kiemelkedett a kormány többi tagja közül, mert a hozzá tartozó tizenegy szakpolitika mellett ő lett a felelős a kormányzati tevékenység összehangolásáért is. A kormányzati koordináció mellett a KIM minisztere egyben a miniszterelnök helyettese is lett,²⁴⁰ amely erősítette kiemelt szerepét, ezáltal szüntette meg a miniszterek egyenrangúságának korábbi elvét. A helyzetet valamennyire árnyalta ugyanakkor, hogy a kormány ügyrendjéről szóló határozat kimondta, a kormány tagjait a kormány döntéseinek meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg.²⁴¹

A kormány jelentősen csökkentette a minisztériumok számát, a már említett, úgynevezett „csúcsmisztériumi” rendszer kialakításával.²⁴² A minisztériumi struktúra átszervezése, a korábbi átlagosan tizenhárom, az előző ciklusbeli tizenegy minisztériumról nyolcra²⁴³ való csökkentés nem csupán egyszerűsítette a kormányzati szerkezetet és lehetővé tette egy egységesebb kormánypolitika megvalósítását, hanem egyben centralizálta is a döntéshozatalt. A korábban önálló ágazatok „összevonásával” a minisztériumokban jelentős feladat- és hatáskör-koncentráció valósult meg.²⁴⁴

További változás volt a kormány szerkezetére vonatkozóan, hogy a miniszterelnök miniszterelnöki biztost nevezhetett ki a saját feladatkörébe tartozó feladatok ellátására. A miniszterelnöki biztos mandátuma nincs időben korlátozva, mint a kormánybiztosé, de meghatározott periódusra szól.²⁴⁵ Kiemelendő, hogy az első miniszterelnöki biztost, rögtön a kormány megalakulását követően, a miniszterelnök szóvivői feladatainak

²³⁹ Az 1949. évi XX. törvény 33. cikke alapján.

²⁴⁰ Az általános miniszterelnök-helyettes mellett Orbán Viktor egy második miniszterelnök-helyettest is kinevezett dr. Semjén Zsolt személyében.

²⁴¹ 1144/2010. (VII.7.) korm. határozat 67. pont.

²⁴² Fontos kiemelni, hogy a kormányzati kommunikáció kezdettől fogva kerüli ezt a szóhasználatot.

²⁴³ Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Külügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és Vidékfejlesztési Minisztérium.

²⁴⁴ Dr. VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai* (Budapest: Complex 2011) 43.

²⁴⁵ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 32. §

ellátására nevezte ki Orbán Viktor, intézményes szinten is erősítve ezzel a miniszterelnöki kommunikációt.²⁴⁶

A kormánybiztosi tisztségre vonatkozó szabályok többségében változatlanok maradtak a 2006. évi LVII. törvényben meghatározottakhoz képest. Változás volt azonban, hogy megszűnt a számukra vonatkozó létszámkorlát, és kinevezésükre a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter tett javaslatot, s titkárságuk is ezen miniszter minisztériumában, és nem a Miniszterelnökségen volt.²⁴⁷ Az új kormány szervezeti törvény eltörölte a létszámkorlátot a tárca nélküli miniszterekre vonatkozóan is.

A kormányzati szervezet átalakításának következő elemeként a törvény megszüntette a Miniszterelnöki Hivatalt, s létrehozta a Miniszterelnökséget, a miniszterelnök munkaszervezetét. A korábbi miniszterelnöki kabinetiroda feladatait, vagyis a kormány politikai koordinációját a Miniszterelnökség kapta meg, míg a szakmai-közigazgatási koordinációért a KIM és az azt vezető miniszter lett a felelős. A Miniszterelnökséget a miniszterelnök irányította, és államtitkár vezette.²⁴⁸ A korábbi kormányzati koordinációs központ megszüntetése és feladatainak két eltérő szerv közötti szétosztása egyfajta párhuzamosságot és egyben „versenyhelyzetet” is eredményezett a két intézmény között.

6.3.3. A kormányzati koordináció eszközeinek változásai a központosítás jegyében

A 2010-től bevezetett reformok közül, amelyek a kormányzati koordináció eszközeit érintették, hármat fontos kiemelni. Mindhárom vizsgált eszköz esetében központosító törekvések és a KIM-et vezető miniszter koordinációs szerepének jelentős megerősítése figyelhető meg.

A 2010-es reformok következtében a minisztériumi előterjesztések kormányzati egyeztetésre való bocsátásáról már nem a második Gyurcsány-kormány idején felállított szakmapolitikai egyeztetések döntöttek, hanem a KIM közigazgatási államtitkára.²⁴⁹ Ezen változás értelmében gyakorlatilag a kormány közigazgatási központja határozott

²⁴⁶ A kinevezés a 36/2010. (VI.4.) ME határozattal történt.

²⁴⁷ 2010. évi XLIII. törvény 31. §

²⁴⁸ 2010. évi XLIII. törvény 36. §

²⁴⁹ 1144/2010. (VII.7.) korm.határozat a Kormány ügyrendjéről 24. pont.

arról, hogy az egyes minisztériumok kezdeményezései elindulhatnak-e a kormányzati döntés-előkészítés útján vagy sem.

A kormányzati koordináció 2010-től a miniszterelnöki hatalom erősödésével párhuzamosan és arra építve új eszközzel bővült, a személyzeti jogkörrel. A 2010. évi kormány szervezeti törvény a helyettes államtitkártól a minisztériumi osztályvezetőig terjedő szinten a kinevezéseket a KIM miniszterének, illetve közigazgatási államtitkár jóváhagyásához kötötte. Ezzel a centralizációs reformmal egyrészt csökkent az egyes miniszterek önállósága és mozgástere, másrészt az alkalmassági feltételek rögzítésének hiányában lehetővé vált a közigazgatás átpolitizálása.²⁵⁰

Az utolsó vizsgált koordinációs eszköz a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása. A 2010. évi kormány szervezeti törvény ezt a jogot elvette a miniszterelnöktől, és a közigazgatási és igazságügyi miniszter hatáskörébe helyezte, kiegészítve a rendelkezést azzal, hogy a miniszter meghatározhatja a szabályzatok egységes szempontrendszerét is.²⁵¹

A KIM-et vezető miniszter ilyen szintű megerősítése korlátozhatja a miniszterelnök döntéshozatali és irányítási hatalmát egy-egy tervezet esetében, azonban alapvetően nem válhat hatalomkorlátozó tényezővé, mert a KIM-et vezető miniszter a kormányfőtől függ.

6.3.4. A miniszterelnök helyzete a kormányon belül

A 2006. és a 2010. évi kormány szerkezeti törvényt követően a második Orbán-kormány alkotmányos szinten is megerősítette a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét azzal, hogy kimondta, a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját.²⁵² A korábban hatályos Alkotmány csupán azt fektette le, hogy a miniszterelnök vezeti a kormány üléseit, és gondoskodik a kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.²⁵³ 2010-től a miniszterelnök meghatározó szereppel bírt a kormányon belül, kialakította a kormány politikát, és meghozta a legfontosabb stratégiai döntéseket. A kormány politika általános irányának meghatározásával

²⁵⁰ Lásd MÜLLER (103. l.) 135-137.

²⁵¹ 2010. évi XLIII. törvény 60. §, 212/2010. (VII.1.) korm.rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről 2.§

²⁵² Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (1).

²⁵³ 1949. évi XX. törvény 37. § (1).

egyértelműen irányította a kormányt. A miniszterek kormányfőtől, illetve döntéseitől való függése is növekedett, hiszen az Alaptörvény értelmében a miniszterek a kormány általános politikájának keretei között irányították a hozzájuk tartozó minisztériumokat és az azoknak alárendelt szerveket.²⁵⁴ A kormány általános politikáját pedig a miniszterelnök határozta meg. A miniszterelnök továbbá összeállította a kormány és az államtitkári kar névsorát, valamint kiválasztotta helyettesét vagy helyetteseit. A kormányba tárca nélküli minisztereket nevezhetett ki. Ezáltal a miniszterelnök személyzeti hatalma teljesen átfogta az államtitkári kart és a kormánybiztosok, valamint a miniszterelnöki biztosok tevékenységének irányítását is.

Míg korábban alkotmányos kötelezettség volt a kormányprogram parlamenti bemutatása és elfogadása,²⁵⁵ addig az új Alaptörvény már nem tartalmazott semmilyen rendelkezést erre vonatkozóan. Ebből azonban még nem következik automatikusan, hogy a jövőben a program parlamenti bemutatása megszűnne, bár kétségtelen, hogy az alkotmányos szintű szabályozás eltörlése növeli a miniszterelnök szabadságát ezen a téren, hiszen nem csupán a bemutatási, hanem a parlamenti szavazási kötelezettséget is megszüntették.

A második Orbán-kormány ügyrendje továbbvitte és kibővítette a korábbi szabályozásokat mivel felhatalmazta a miniszterelnököt arra, hogy kivételesen indokolt esetben, a kormány ülései között kormányrendeletet és kormányhatározatot adjon ki saját jogán, amelyet a közigazgatási és igazságügyi miniszternek kellett utólagosan a kormány elé terjesztenie.²⁵⁶

A 2010–2014 közötti ciklus miniszterelnöki hatalmat és jogköröket érintő reformjai egyértelműen és jelentősen megerősítették a kormányfőt, folytatva ezzel a két évtizede megkezdett irányvonalat, de annak mértékét felerősítve.

6.3.5. A testületi elv érvényesülésének változása

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

²⁵⁴ Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (2).

²⁵⁵ 1949. évi XX. törvény 33. § (3) bekezdés

²⁵⁶ 1144/2010. (VII.7.) kormányhatározat 77. pont

által megerősített miniszterelnöki pozíció még önmagában nem csökkentette, illetve nem szüntette volna meg a kormány testületi jellegét. A testületi jelleg a kormányzatot érintő reformok hatására mérséklődött mind közjogi alapját, mind gyakorlati működését tekintve. Míg a korábban hatályos Alkotmány nevesítette a kormányüléseket, mint a kormány döntéshozatali fórumát,²⁵⁷ addig az új Alaptörvény már nem tartalmazta a kormányülés fogalmát, és közvetett utalást sem tett a kormánynak mint testületnek a működési formájáról. A kormány működéséről szóló kormányhatározat²⁵⁸ kimondta, hogy a kormány feladat- és hatáskörét testületként gyakorolja, s rendszeresen tart ülést.²⁵⁹ Fontos azonban kiemelni, hogy a testületi definíció alkotmányos szintről kormányhatározati szintre „csúszott”.

Az ügyrend kimondta, hogy a kormányülésen csak a kormány tagjai, a tanácskozási joggal bíró állandó meghívottak (a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, a KIM kommunikációs feladatokért felelős államtitkára, a KIM közigazgatási államtitkára, a miniszterelnök szóvivője és a kormányzóvivő), az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek vehetnek részt.²⁶⁰ Arról, hogy a miniszterelnök kiket hívhat meg az ülésre, nem rendelkezett a kormányhatározat. A testületi jelleg tárgyalásánál fontos megemlíteni két gyakorlati változást is, amelyek évek óta tartó tendencia részeként vannak jelen a magyar politikai életben. Az egyik, hogy bár a kormány ügyrendje kimondta, hogy a kormányülésen a döntéseket szavazással hozzák,²⁶¹ többnyire formális szavazás nélkül döntöttek, amelyet 2007-ben a kormányzóvivői iroda nyilvánosan is elismert.²⁶² A formális szavazás hiánya erősítheti a miniszterelnök pozícióját, mivel nem áll fenn a veszély, hogy egy adott napirendi pontnál kisebbségbe kerül. A másik jelentős tendencia a kormányülések csökkenése volt, amelyet egyrészt a kormányzat belső, konzultatív szerveiben zajló egyeztetéseken, tárgyalásokon való előzetes döntéshozatal, másrészt az informális ülések számának növekedése eredményezett. A kormányülések gyakoriságával a 6.4.2. pontban foglalkozom részletesen.

²⁵⁷ 1949. évi XX. törvény 37. § (1) bekezdés.

²⁵⁸ 1144/2010. (VII.7.) korm. határozat.

²⁵⁹ 1144/2010. (VII.7.) korm. határozat 1-2. pont

²⁶⁰ 1144/2010. (VII.7.) korm. határozat 59-60. pont

²⁶¹ 1144/2010. (VII.7.) korm. határozat 67. pont

²⁶² MÜLLER György: „Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán” *Jogelméleti Szemle* 2010/1. 1-11. Idézi: hvg.hu/itthon/20070228_szilvasy.aspx.

6.4. A prezidencializáció intézményesülésének mérőszámai

A jogszabályi háttér átalakulásának bemutatása mellett fontosnak tartom annak vizsgálatát is, hogy a reformok milyen gyakorlati változásokat eredményeztek. Elemzem a MeH és a Miniszterelnökség személyi állományának alakulását, a kormányülések gyakoriságát, a kormányülésekre beterjesztett előterjesztések számát, illetve a MeH és a Miniszterelnökség költségvetését.

6.4.1. A MeH és a Miniszterelnökség személyi állománya

A személyi állományra vonatkozóan csak az 1995–2001 közötti és a 2010–2013 közötti időszakról vannak pontos adatok. 2006-tól a MeH Szervezeti és Működési Szabályzata tartalmazza, hogy az egyes egységek legfeljebb hány főt foglalkoztatnak, de a tényleges személyi állományt nem, a gyakorlatban azonban az engedélyezett létszámok a valós adatokkal egyeznek.²⁶³

1. táblázat: a MeH és a Miniszterelnökség személyi állománya

	Betöltött összlétszám
1995	472
1996	458
1997	316
1998	n.a.
1999	470
2000	540
2001	536
2002	n.a.
2003	n.a.
2004	592
2005	580

²⁶³ Lásd: interjú Müller Györggyel.

2006	566
2007	636
2008	676
2009	685
2010	995
2011	144
2012	275
2013	445

Forrás: Közérdekű adatigénylésre adott válasz (XVII/73/4/(2014) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium). Saját kidolgozás a MeH Szervezeti és Működési Szabályzatai alapján.

A táblázatból jól látszik, hogy a 2010. évi választásokig növekedett a MeH személyi állománya. 2010-ben a drasztikus csökkenést a korábbi MeH megszüntetése, s feladat- és jogköreinek a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, illetve a Miniszterelnökség közötti szétosztása okozta. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy 2011 végétől az utóbbi intézmény felfejlesztése, a Minisztériumtól a Miniszterelnökségre kerülő feladatok miatt, a személyi állomány újból jelentős növekedésnek indult, és a kezdeti 2010-es létszám 2013 végére majdnem megháromszorozódott.

6.4.2. A kormányülések gyakorisága és az előterjesztések száma

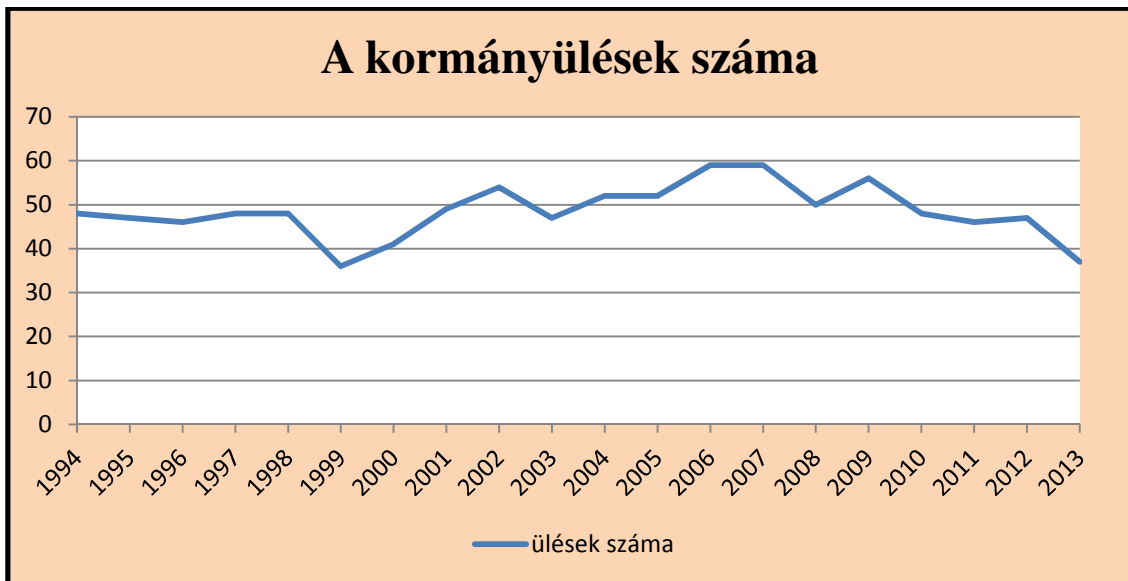
A kormányülések gyakoriságának vizsgálatát az indokolja, hogy a prezidencializáció következményeként a kormányzati döntéshozatal már nem a kormányüléseken, hanem új helyszín(ek)en zajlik. A kormányülések számának csökkenése és az ülések lerövidülése igazolhatja a prezidencializáció megjelenését a végrehajtó hatalom szintjén. Magyarországon nem készül nyilvános statisztika a kormányülések hosszáról, így csak azok gyakorisága vizsgálható. A grafikonokból jól látszik, hogy a kormányülések heti rendszeressége csupán két esetben, 1998 és 2000, illetve 2010 és 2013 között nem figyelhető meg.

2. táblázat: a kormányülések és előterjesztések száma

	Az ülések száma	Az előterjesztések száma	Az előterjesztések ülésenként (átlag)	Az ülések száma havonként (átlag)
1994	48	797	16,6	4
1995	47	1288	27,4	3,9
1996	46	1188	25,8	3,8
1997	48	1214	25,3	4
1998	48	1123	23,4	4
1999	36	974	27,1	3
2000	41	858	21	3,4
2001	49	1085	22,1	4,1
2002	54	1156	21,4	4,5
2003	47	1129	24	3,9
2004	52	1181	22,7	4,3
2005	52	1215	23,4	4,3
2006	59	1143	19,4	4,9
2007	59	1186	20,1	4,9
2008	50	790	15,8	4,2
2009	56	949	16,9	4,7
2010	48	758	15,8	4
2011	46	1110	24,1	3,8
2012	47	1360	28,9	3,9
2013	37	1402	37,9	3,1

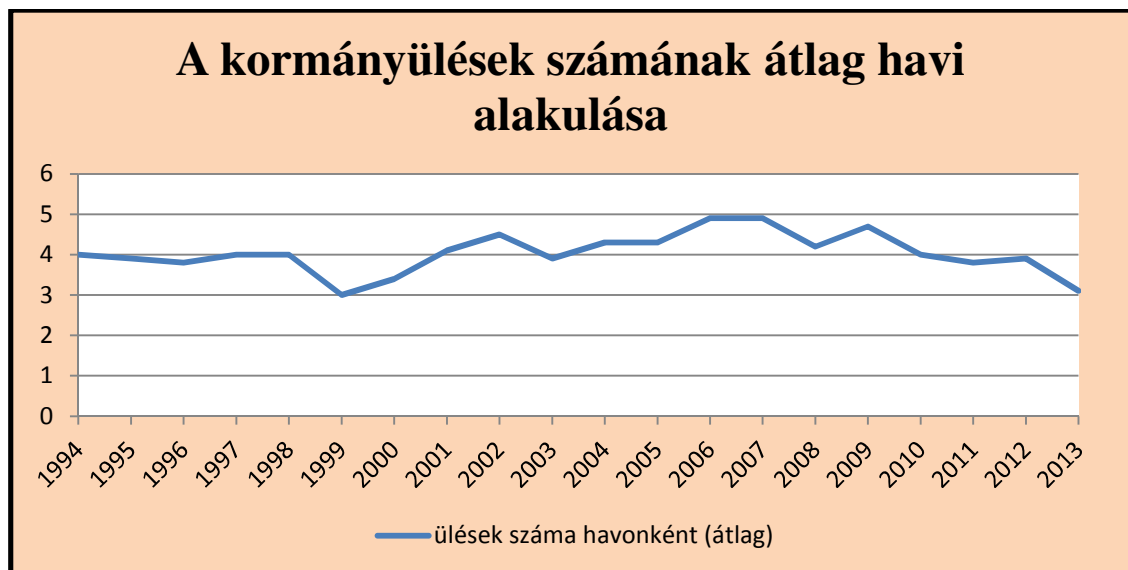
Forrás: Közérdekű adatigénylésre adott válasz (XVII/73/4/(2014) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium). Saját kidolgozás.

3. ábra: a kormányülések száma



Forrás: Közérdekű adatigénylésre adott válasz (XVII/73/4/(2014) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium). Saját kidolgozás.

4. ábra: a kormányülések számának havi átlaga

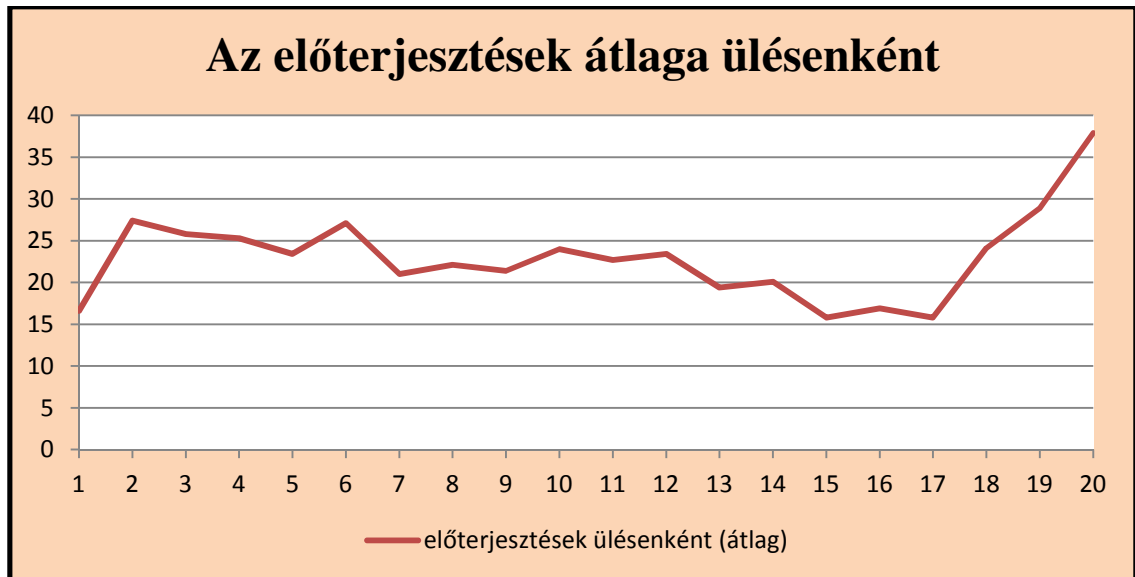


Forrás: Közérdekű adatigénylésre adott válasz (XVII/73/4/(2014) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium). Saját kidolgozás.

Érdekes megfigyelni, hogy az előterjesztések száma pont abban a két időszakban emelkedett, amikor átlagban kevesebb kormányülést tartottak. Feltételezhető, hogy egy ülésre így nagyobb számú előterjesztés jutott. Annak pontos megítélésére, hogy a nagyobb számú előterjesztésre kevesebb idő jutott-e egy-egy kormányülésen és így tényleges, érdemi vita valóban nem zajlott, szükséges lenne ismerni a kormányülések hosszát. Csak ez utóbbi információ birtokában ítélné meg, hogy az egy előterjesztésre

jutó idő változott-e, vagy sem. Ugyanakkor mivel feltételezhető, hogy a kormányülések hossza nem nőtt ebben a két időszakban, sőt inkább csökkent, elmondható, hogy az egyes előterjesztések tárgyalására kevesebb időt fordítottak.²⁶⁴

5. ábra: az előterjesztések száma a kormányüléseken



Forrás: Közérdekű adatigénylésre adott válasz (XVII/73/4/(2014) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium). Saját kidolgozás.

6.4.3. A Miniszterelnöki Hivatal és a Miniszterelnökség költségvetése

A MeH és a Miniszterelnökség megerősítésének fontos mutatója a személyi állomány, illetve a feladat- és hatáskör bővítése mellett az intézmény költségvetésének növelése. Az alábbi grafikon a MeH igazgatási költségvetésének alakulását ábrázolja. Jól látható a növekedés az enyhe visszaeséssel 2004-ben. Fontos kiemelni, hogy a 2002. évi kiugró emelkedés a sokszor kevésbé karizmatikus és gyengébb párttámogatással bíró Medgyessy Péter miniszterelnöksége alatt történt. A 2010-es csökkenést az újonnan felállított Miniszterelnökség kezdeti igen kis létszáma és a KIM-hez átszervezett feladatkörök okozták.²⁶⁵

²⁶⁴ Lásd: interjú Müller Györggyel.

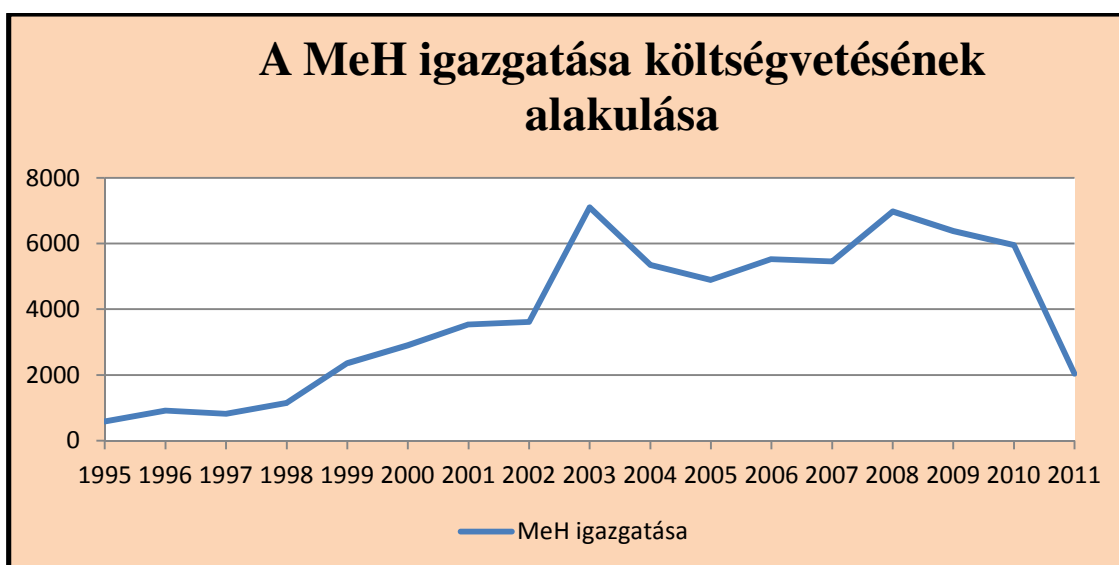
²⁶⁵ 2011-től nem áll rendelkezésre a Miniszterelnökség bontott költségvetésére vonatkozó adat, csupán az összköltségvetés ismert, a grafikon ezért nem ábrázolja a második Orbán-kormány utolsó éveit.

3. táblázat: a MeH költségvetése

	A MeH igazgatása	A MeH ellátó szolgálata	Összesen
1995	590,6	450,1	1040,7
1996	916,4	603	1519,4
1997	823	1087,6	1910,6
1998	1152,6	1628,7	2781,3
1999	2355	2118,1	4473,1
2000	2905	2293,2	5198,2
2001	3540,7	2235,9	5776,6
2002	3612	2268,4	5880,4
2003	7098,5	3821,5	10920
2004	5343,6	5077,1	10420,7
2005	4893,8	4728,9	9622,7
2006	5525,8	4733,9	10259,7
2007	5456,4	47735	10229,9
2008	6976,6	14758,9	21735,5
2009	6383,2	14388,3	20771,5
2010	5946,8	12370,8	18317,6
2011	2038,7	934,1	92972,8

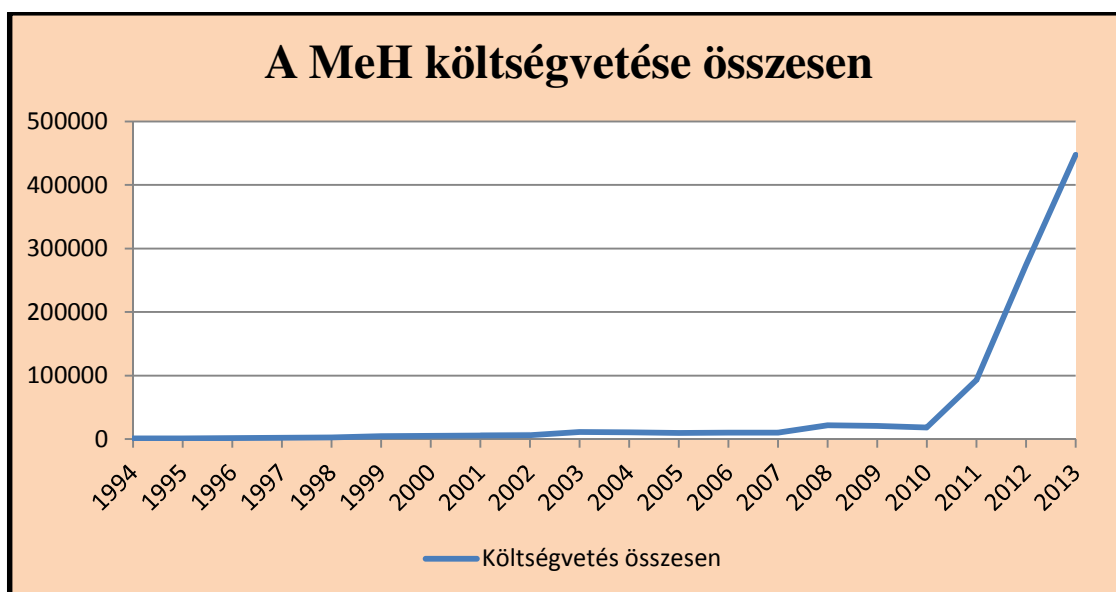
Forrás: Közérdeklő adatigénylésre adott válasz (XVII/73/4/(2014) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium). Saját kidolgozás.

6. ábra: a MeH igazgatási költségvetése



Forrás: Saját kidolgozás a központi költségvetési törvények alapján.

7. ábra: a MeH összköltségvetése



Forrás: Saját kidolgozás a központi költségvetési törvények alapján.

Az összköltségvetés esetén is megfigyelhető a folyamatos növekedés. 2010-től a jelentős ugrást a rendkívüli kormányzati intézkedésekre elkülönített forrásoknak a Miniszterelnökség cím alatti besorolása okozza.

6.5. Összegzés: új jelenség, vagy egy több éve tartó folyamat?

A Miniszterelnöki Hivatal és később a Miniszterelnökség a magyar kormányzat legdinamikusabban fejlődő egysége az elmúlt 25 évben. Az intézmény – feladat- és hatáskörének, illetve személyi állományának folyamatos bővítése eredményeként – igazi politikai erőközponttá vált. A MeH fejlesztése egyben a miniszterelnök pozíciójának folyamatos erősödését is mutatta.

Az 1989–1990-ben létrehozott magyar kormányzati rendszer közjogi szabályozását tekintve változatlan a rendszerváltást követő húsz évben, azonban a rendszeren belüli elmozdulásoknak és reformoknak köszönhetően általános tendenciává vált a végrehajtó hatalom (a kormány) törvényhozással (parlamenttel) szembeni folyamatos megerősödése és a miniszterelnök kabinetén belüli kiemelkedése. A prezidencializáció végrehajtó hatalom szintjén való megjelenésének bemutatott ismérvei közül számos megtalálható a magyar kormányzati rendszerre vonatkozó reformok céljaiban, közvetlen és/vagy közvetett hatásaiban, illetve következményeiben az elmúlt 25 évben. A miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedésének jogi alapját a kormányzati struktúra reformjai biztosították. 1997-től megfigyelhető volt a MeH folyamatos megerősítése. Az intézményt 1998-tól már nem államtitkár, hanem miniszter vezette.²⁶⁶ Az első Orbán-kormány jelentősen megerősítette az intézményt, a referatúra-rendszer kialakításával központosította a politikai döntéshozatalt, új politikai államtitkárságokat állított fel, és egységesítette a kormányzati kommunikáció szervezeti hátterét a MeH-en belül. A Medgyessy-kormány folytatta elődje törekvéseit, és erősítette a MeH struktúráját, valamint újabb hatáskörökkel bővítette az intézményt. Gyurcsány Ferenc első ciklusa idején tovább bővítette a MeH személyzeti létszámát, és a 2006-os kormányzati átalakítás keretében szélesítette a miniszterelnöki hatalom jogi eszköztárát.

A miniszterelnök megerősített szerepe természetesen nem független a pozíciót betöltő egyén személyiségétől és saját pártján belül elfoglalt helyétől. A jogilag számára biztosított eszközöket csak akkor tudja teljes mértékben kihasználni, ha erős pozícióval rendelkezik saját pártján belül. Az utóbbi években mind-mind erős pártpozíciójú miniszterelnökökről beszélhetünk, illetve amikor a kormányfő nem rendelkezett erős párton belüli támogatottsággal, rövid időn belül más került a helyére.²⁶⁷ Horn Gyula,

²⁶⁶ Ennek jogi alapját még a Horn-kormány teremtette meg az *1997. évi LXXIX törvénnyel*.

²⁶⁷ Például Medgyessy Péter esetében.

Orbán Viktor²⁶⁸ és Gyurcsány Ferenc²⁶⁹ is meghatározó szerepet töltek be pártjukban, akár formálisan, akár informálisan, vagyis vezető tisztség birtoklása nélkül, amikor miniszterelnökök lettek.

A kormányfő egyre inkább stratégiai irányító és politikai célkitűző szerepet töltött be a magyar politikai rendszerben. Ehhez azonban megfelelő intézményi háttérre is szüksége volt, amelyet 1998-tól a megerősített MeH jelentett. Az a MeH, amely fokozatosan közvetlenül a miniszterelnöknek rendelődött alá. A MeH tehát folyamatosan felértékelődött mint a közigazgatást összehangoló, stratégiai tervező és kivitelező szerv, illetve az egységes kormányzati kommunikációt kialakító intézmény.²⁷⁰ A MeH felértékelődésével párhuzamosan megfigyelhető egy másik tendencia is a kormány apparátusán és működésén belül. A kormányzati munka formális szakaszaiban a hangsúly a kormányülésekről és a kabinet-megbeszélésekről fokozatosan eltolódott a miniszterelnök és az egyes miniszterek közötti közvetlen egyeztetésekre és informális találkozókra.

A 2010–2014 közötti ciklus reformjainak erős centralizációs törekvései nyomán kialakult egy új „központ” a kormányon belül, a KIM-ben. Az új „központ” élén a KIM-et vezető miniszter állt, akinek a kezében egyre több hatalom összpontosult. Felmerülhet a kérdés, hogy ez a fajta hatalomkoncentráció nem gyengítette-e a miniszterelnök hatalmát. Úgy vélem, hogy a miniszterelnök és a KIM minisztere közötti kisebb nézeteltérések ugyan megnehezíthették a kormányfő saját elképzeléseinek megvalósítását, azonban hosszú távon és alapjaiban a miniszter nem gyengíthette meg a miniszterelnököt, hiszen – ahogy a korábbi pontokban bemutattam – a miniszterek, így a közigazgatási és igazságügyi miniszter is, a miniszterelnöktől függték mind az általa vezetett szakpolitikák, mind saját „székük” tekintetében.

Fontos újból kiemelni, hogy a fent ismertetett változások nem előzmény nélküliek a magyar politikai rendszerben, hanem több évtizede zajló trend részei, folytatásai. A miniszterelnök jogköreinek bővülése, munkaszervezetének fokozatos megerősítése –

²⁶⁸ Igaz, hogy Orbán Viktor lemondott pártelnöki tisztségéről, de miniszterelnöksége alatt végig meghatározó szereplője maradt a Fidesznek.

²⁶⁹ Gyurcsány Ferenc miniszterelnökké választásakor még nem rendelkezett a pártvezetői tisztséggel, azonban az a tény, hogy „outsider”-ként sikerült magát miniszterelnökké választatni, illetve, hogy rövid időn belül a pártelnöki tisztséget is megszerezte, azt jelzi, hogy komoly befolyással bírt az MSZP-n belül már 2004-ben is.

²⁷⁰ STUMPF István: „Államépítés” in GOMBÁR Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia* (Budapest: Századvég 2006) 88-90.

mind a humánerőforrás, mind a feladat- és hatásköröket tekintve –, illetve a kormány testületi jellegének csökkenése több éve éppúgy folyamatosan megfigyelhető, mint a kormány kommunikációjának, s főként a miniszterelnök kommunikációjának stratégiai és intézményi megerősítése is.

7. A prezidencializáció a magyar kormányzati kommunikációban

7.1. Prezidencializáció és kommunikáció

A kommunikáció az egyik legfontosabb eszköz a támogatottság fenntartásában egy olyan korszakban, amikor szinte folyamatos a választási kampány. A kormányzati kommunikáció központosítása lehetővé teszi, hogy ezt a fontos forrást, eszközt a politikai élet szereplői jobban (ki) tudják használni. Egy olyan politikai rendszerben pedig, amely a prezidencializáció jeleit mutatja, különösen fontos a kommunikáció, s az még inkább a kormányfőhöz kapcsolódik. A miniszterelnök nem csupán a választópolgárok támogatásának fenntartására, hanem saját pártján, koalícióján belüli pozíciójának megőrzésére használja a kommunikációt mint eszközt.²⁷¹

Szűkebb intézményi szempontból a prezidencializáció a kormányzati kommunikáció szintjén a miniszterelnök által ellenőrzött és irányított kormányzati kommunikációt, s egy integrált kormányzati kommunikációs stratégia megalkotását jelenti, továbbá a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozó különböző kommunikációs osztályok és irodák létrehozásában nyilvánul meg. Ezek a kommunikációs szervezeti egységek a kormány és a miniszterelnök különböző kezdeményezéseit ismertetik és magyarázzák a társadalom számára, elfogadhatóvá téve azokat az állampolgároknak, illetve kezelik a kormány és a kormányfő népszerűségére vonatkozó közvélemény-kutatásokat. A következő pontokban azt vizsgálom meg, hogy a magyar politikai rendszer prezidencializációja a kormányzati kommunikációra is kihatott-e. Ennek érdekében a fent nevezett kommunikációs szervezeti egységek kialakulását és fejlődését tekintem át az 1990-es évek elejétől napjainkig.

²⁷¹ Lásd POGUNTKE–WEBB (3. l.j.) 16-17.

7.2. A kormányzati kommunikáció az 1998-as intézményi reform előtt

7.2.1. Az Antall- és a Boross-kormány: a kormányzati kommunikáció megfelelő hátterének hiánya

Az első demokratikus törvényhozási ciklusban (1990 és 1994 között) nem sikerült egy jól működő kormányzati kommunikációs intézményrendszert felállítani. Az első négy év alatt a kommunikáció különböző aspektusaival foglalkozó osztályokat hoztak létre, azonban nem biztosították ezek számára a megfelelő anyagi és humán erőforrásokat, és nem hangolták össze az osztályok által végzett munkát sem. A szervezeti rendezetlenségre jó példa az a tény, hogy a kormányzóvivő irodája a miniszterelnöki kabinet részét képezte, és ezzel párhuzamosan létezett egy sajtóosztály is, amelynek gyakorlatilag ugyanaz volt a feladata, mint a kormányzóvivő irodájának, csak eltérő struktúrával rendelkezett. 1993-ban megalapították a Nemzeti Információs Irodát azzal a feladattal, hogy javítsa az ország nemzetközi megítélését, azonban lényeges eredményeket nem sikerült elérnie az új szervezeti egységnek.²⁷² Az első ciklus kormányai által hozott legjelentősebb kommunikációs döntés a kormányzóvivő kiválasztása volt (Juhász Judit a Magyar Rádió egyik ismert és elismert újságírója volt).

Antall József és Boross Péter miniszterelnökök nem kifejezetten voltak mediatizált politikusok, nem volt eltökélt céljuk a különböző kommunikációs eszközök által nyújtott lehetőségek kihasználása. Antall József például a televíziós kamerákat sem szerette, s nem volt jó kapcsolata a médiával. Ez utóbbi abból is eredt, hogy a média nem támogatta teljes mértékben a konzervatív koalíciót.²⁷³

7.2.2. A Horn-kormány: a kommunikáció prioritássá válik

Horn Gyulának a végrehajtó hatalmat érintő első intézkedései között szerepelt a kormányzati kommunikációval foglalkozó intézményi szerkezet átszervezése. A szervezeti keretek átalakítása mellett további előrelépés volt, hogy a miniszterelnök elődjeihez képest sokkal inkább használta a kommunikációt mint eszközt. A média is támogatóbb, egyetértőbb volt a kormánnyal, mint az előző ciklusban. Az intézményi reform részeként a kormányzati kommunikációért felelős korábbi négy szervezeti

²⁷² PESTI Sándor: „A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon” *Jogelméleti Szemle* 2000/4. 1-37.

²⁷³ DERGÁN Ádám: „Kormányzati kommunikáció Magyarországon az 1990-es években” *Kommunikáció, média, gazdaság* 2008/2. 29-42.

egységet összevonták, amely Sajtó- és Kommunikációs Irodaként működött. Ezzel a lépéssel hatékonyabbá és gördülékenyebbé tették a kormányzati kommunikációt. Emellett minden szakminisztériumban létrehoztak külön a kommunikációval foglalkozó egységeket, növelve ezzel a minisztériumok szerepét a kormányzati kommunikáció kialakításában. Minden minisztériumban felállítottak egy kommunikációs szakértői csoportot, amely általában két-három főből állt, s feladata a minisztérium kommunikációs stratégiájának, illetve a legfontosabb törvénytervezetek, projektek kommunikációs tervének kidolgozása volt. Ez a lépés egyfajta decentralizációt eredményezett a miniszteri szint irányában. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor egy centralizációs törekvés is megfigyelhető, mivel ebben a ciklusban a kormányzóvivő a Miniszterelnöki Hivatalhoz került, és ezáltal a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozott.²⁷⁴

A két korábbi kabinettel ellentétben a Horn-kormány számára a kommunikáció fontos prioritás volt. A ciklus elején, amikor az országnak igen nehéz gazdasági kihívásokkal kellett szembenéznie, a kormány új kommunikációs stratégiát fogadott el. Ez a kommunikációs kampány ugyanakkor nem csupán a gazdasági válsággal, hanem az országot akkoriban érintő összes problémával foglalkozott. A kampány üzenete az volt, hogy csak a Horn-kormány gazdasági intézkedései menthetik meg az országot a teljes csódtól. Ez a kommunikációs stratégia egészen 1996-ig jól működött, s úgy tűnt, hogy ennek köszönhetően a lakosság elfogadta a súlyos, megszorító intézkedéseket is. 1996 végétől azonban egyre több botrány robbant ki, amelyet összefüggésbe hoztak nem csupán a legnagyobb kormánypárt, az MSZP egyes vezetőivel, hanem a kormány több tagjával is. Ennek eredményeként a kormány támogatottsága erőteljesen zuhanni kezdett 1997 elején.²⁷⁵

²⁷⁴ PESTI Sándor: „A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon” in PESTI Sándor (szerk.): *Közpolitika* (Budapest: Rejtjel 2001) 289-290.

²⁷⁵ CSIZMADIA Ervin: *Politikai változáselemélet* (Budapest: L'Harmattan 2007) 108-109.

7.3. A kormányzati kommunikáció intézményrendszerének 1998-as forradalma

A kormányzati kommunikáció kutatásával foglalkozó tudományos szakmai körökben általánosan elfogadott vélemény, hogy az első Orbán-kormány forradalmat indított el a kormányzati kommunikációban. A ciklus alatt új kommunikációs intézményeket és szervezeteket hoztak létre, új nyelvezetet és stílust használtak a kormányzati kommunikációban. Elsőként fordult elő, hogy a kormányzóvivő az egész ciklus alatt hivatalban maradt, továbbá egy jó kommunikációs készséggel rendelkező miniszterelnök állt a kormány élén.

A kormányzati kommunikációért felelős intézményrendszer átalakítása különböző lépcsőkben történt, de az összes kommunikációért felelős egység mindvégig a Miniszterelnöki Hivatalhoz tartozott, amelynek élén először állt miniszter. Ezt már az 1997-es kormány szervezeti törvény is lehetővé tette, azonban elsőként az Orbán-kormány valósította meg. A ciklus elején, 1998-ban a Miniszterelnöki Hivatalban két szervezeti egység volt felelős a kormányzati kommunikációért: a Kommunikációs Központ, amely a rendezvényszervezésért és a miniszterelnök kommunikációjáért felelt, illetve a Sajtóiroda, amely a korábbi évek gyakorlatához hasonlóan sajtófigyeléssel, közvélemény-kutatással foglalkozott. A Sajtóiroda esetében a változást a ciklus elején a rendelkezésre álló források növelése jelentette. Az 1990-es évek végén létrehoztak egy internetért felelős osztályt is, ez utóbbihoz tartozott a miniszterelnök sajtófőnöke is.²⁷⁶

2000 elején a Kommunikációs Központot megszüntették, és létrehozták az Országimázs Központot, illetve az Információs Főosztályt. Az Országimázs Központ fő feladatai közé tartozott a kommunikációs kampányok szervezése, az összes marketingtevékenység koordinálása mind külföldön, mind belföldön és a nemzeti ünnepek megszervezése. Az Információs Főosztály tartotta a kapcsolatot a média képviselőivel, készítette a különböző sajtóközleményeket, és támogatta a kormányzóvivő irodájának munkáját. Később a ciklus során a Sajtóirodát és az Információs Főosztályt összevonták, nevét Sajtó- és Információs Főosztályra változtatva. Az így kialakított főosztályt Navracsics Tibor vezette, aki az egész kormányzati kommunikáció koordinálását végezte.²⁷⁷ Fontos kiemelni, hogy a második Orbán-kormány elején ezt a funkciót szintén Navracsics Tibor töltötte be egy rövid

²⁷⁶ 137/1998. (VIII. 18.) korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról.

²⁷⁷ 66/2000. (V. 19.) korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról szóló 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet módosításáról.

ideig, de ekkor már nem főosztályvezetőként, hanem közigazgatási és igazságügyi miniszterként.

Az első Orbán-kormány nem csupán intézményi reformokat hajtott végre a kormányzati kommunikáció terén, hanem új kommunikációs gyakorlatokat és kommunikációs stílust is bevezetett. A sajtótájékoztatókon a kormányzóvivő mellett mindig megjelent(ek) az illetékes miniszter(ek) is, a kormányzóvivő pedig minden alkalommal részt vett a hivatalos kormányüléseken és a miniszterelnök miniszterekkel folytatott nem hivatalos egyeztetésein is, annak érdekében, hogy első kézből kapja meg azokat az információkat, amelyeket később a sajtó képviselői számára továbbítania kellett. Az újfajta kommunikációs stílus, stratégia egyben válasz is volt a közvélemény megváltozott igényeire és a média átalakulására is. 1997-ben Magyarországon is megjelentek a kereskedelmi csatornák, és szükségessé vált az új típusú híradásokhoz, hírműsorokhoz való igazodás. Ezekben az új műsorokban csak a legérdekesebbnek tartott rövid hírek számára volt hely. Rövid, pontos, az emberek megszólítására képes kommunikációra volt szükség.²⁷⁸

Orbán Viktor teljesen új alapokra helyezte a magyar politikai kommunikációt, és újradefiniálta azt. Kommunikációjának középpontjába a személyesség és az érzelmek kerültek. Orbán Viktor a kormányzati kommunikáció főszereplőjévé vált, letisztult, világos nyelvezetet használt, egyszerű, rövid, és hatásos mondatokban beszélt. Rendszeres, rövid tíz-tizenöt perces interjúkat adott minden héten a közszolgálati rádióknak, és hosszabb, 30 perces interjúkat minden hónapban a közszolgálati televízióknak. A közszolgálati televízióban mindig baloldali újságíró beszélgetett vele.²⁷⁹

Az első volt, aki miniszterelnökként személyes kommunikációs tanácsadót alkalmazott Wermer András személyében. Ez egy fontos előrelépés volt, hiszen kommunikációs kérdésekben nem elsősorban a Miniszterelnöki Hivatal alkalmazottaihoz, pártjához, illetve pártja parlamenti frakciójához fordult, hanem saját személyes tanácsadójához.

A harmadik ciklus kormányzati kommunikációja tehát a különböző kommunikációs feladatokért felelős szervezeti egységek közötti jól szervezett koordinációján és négy

²⁷⁸ Lásd bővebben: NAVRACSICS Tibor: „Vázlat a kormányzati kommunikációról. A kormányzati kommunikáció környezete” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2001* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány 2002) 96.

²⁷⁹ Lásd DERGÁN (259. l.) 38.

kulcsfontosságú személyen alapult: a kormányzóvivőn (Borókai Gábor), a koordinációt végző politikuson (Navracsics Tibor), egy marketingszakértőn (Wermer András) és egy jó kommunikációs képességekkel rendelkező miniszterelnökön.²⁸⁰ Az első Orbán-kormány kormányzati kommunikációt érintő intézkedései mind-mind a prezidencializáció intézményesülésének jegyeit hordozzák: a kommunikációért felelős szervezeti egységek megerősítése, a köztük lévő koordinációnak a Miniszterelnöki Hivatalon belüli megszervezése, valamint a külső, a központi közigazgatástól független személyes tanácsadó alkalmazása.

7.4. A szocialista kormányok kormányzati kommunikációja 2002 és 2006 között

A harmadik ciklus kormányzati kommunikációt érintő intézkedéseinek, reformjainak hatására erőteljes központosítás alakult ki, új kommunikációs eszközöket, marketingelemeket és stílust vezettek be. Ez az 1990-es évek végén kezdődött tendencia a negyedik ciklusban is folytatódott mind Medgyessy Péter, mind Gyurcsány Ferenc kormányzása idején. A politikai léghő és a közélet azonban jelentősen átalakult, és ez a változás hatással volt a kormányzati kommunikációra is.²⁸¹ A 2002. évi durva választási kampányt követően a sajtó és a média sokkal agresszívebbé vált, a szenzációk keresése került előtérbe, és ez hozzájárult az állandó politikai küzdelem, a folyamatos kampány kialakulásához és fenntartásához.

Medgyessy Péter első intézkedései között megszüntette az Országimázs Központot az előző ciklus végén kirobbant súlyos botrányok miatt, továbbá növelte a kormányzati kommunikációért felelős szervezeti egységek számát. Ez utóbbi fejlesztés ugyanakkor kissé átláthatatlanná tette a rendszert, mivel az új egységek között nem volt egyértelmű a feladatmegosztás, nem voltak egyértelműen meghatározott hatáskörök. A ciklus elején a kormányzati kommunikációért négy intézmény volt felelős: a minisztériumok sajtóirodái, a Miniszterelnöki Hivatalban működő Kormányzati Kommunikációs Központ, a kormányzóvivő irodája és a közkapcsolatokért felelős titkárság.²⁸² Bár

²⁸⁰ BORÓKAI Gábor: „Kormányzati kommunikáció barátságatlan környezetben” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2002* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány 2003) 115.

²⁸¹ A Gyurcsány-kormány kommunikációjáról lásd bővebben: G. FODOR Gábor – KITTA Gergely: „Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmódja” *Politikatudományi Szemle* 2009/1. 97-114.

²⁸² 148/2002. (VII. 1.) Korm.rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról.

mind a szervezeti egységek, mind az alkalmazottak számát növelték a ciklusban, nem valósult meg egy jól szervezett koordináció a kormányzati kommunikációért felelős egyes szervek között.²⁸³

2003-ig azt mondhatjuk, hogy a kormányzati kommunikáció intézményrendszere átalakult az átszervezéseknek és a központosításnak köszönhetően. A kommunikációért felelős egységeket a Miniszterelnöki Hivatalon belül működő Kormányzati Kommunikációs Központ irányítása alá helyezték. A ciklusban nagy hangsúlyt helyeztek a kormány tevékenységének bemutatására és elfogadtatására, a kommunikációs kampányok és az állampolgárokkal való kapcsolattartás prioritás volt. Ennek a változásnak köszönhetően a minisztériumi sajtóirodák jelentősége is növekedett, a kommunikációs egységeket vezető közalkalmazottak kulcsfigurákká váltak.

A Medgyessy-kormányt követő első Gyurcsány-kormány nem változtatott a pár évvel korábban kialakított kormányzati kommunikációért felelős intézményi szerkezeten. A változás másban jelent meg. Az új miniszterelnök ugyanis a kormánypolitikát és a kormánytagokat, elsősorban saját magát és családját bevezette a bulvársajtóba, közelítve ezáltal a politikát és a politikusokat a választópolgárokhoz.

7.5. Fordulat a kormányzati kommunikációban: a mediatizáció jelenségének intézményi következményei

A második Gyurcsány-kormány a 2006. évi választási sikert követően különös figyelmet szentelt a kormányzati kommunikáció intézményi, pénzügyi és személyi állományának a megerősítésére. A miniszterelnök bizalmi embereit nevezte ki a kormányzati kommunikációért felelős egységek vezető tisztségeibe, továbbá központosította a különböző intézmények döntéshozatali folyamatait és az erőforrások elosztását. Az egyes minisztériumokban működő kommunikációval foglalkozó egységeknek pedig pontos és részletes utasításokat adott a kommunikációs stratégiák kidolgozásához és megvalósításához. A kormányzati kommunikációért felelős intézményeket a Miniszterelnöki Hivatal koordinálta és ellenőrizte. Folytatva az előző ciklus gyakorlatát, a Miniszterelnöki Hivatalt irányító miniszter volt a felelős a kormányzati kommunikációért. A gyakorlatban ezt a feladatot a kommunikációért

²⁸³ Lásd bővebben: Müller Györggyel készített interjú.

felelős államtitkár látta el, aki egyben a Kormányzati Kommunikációs Központot is vezette. Az ötödik ciklusban ehhez a Központoz tartozott a kormányzóvivő irodája, az elektronikus kommunikációért felelős központ és három főosztály: a rendezvényszervezési, a kommunikációs kutatásokért felelős és a dokumentációs és sajtóelemző főosztály. Az államtitkár irányította tehát közvetlenül a kormányzóvivő munkáját, a Miniszterelnöki Hivatal teljes kommunikációs tevékenységét, a miniszterelnök személyéhez kapcsolódó kommunikációt, továbbá koordinálta az egyes miniszterek szóvivőinek tevékenységét, és kidolgozta a kormányzati kommunikációs stratégiát és módszereket.²⁸⁴

2007-ben, egy évvel a választásokat követően a kormányzati kommunikáció intézményrendszerét átszervezték: a kommunikációs döntéshozatalt még inkább központosították, immár az egész intézményrendszer a miniszterelnök közvetlen irányítása és ellenőrzése alá került. A kormányzati kommunikációért felelős államtitkári posztot megszüntették, viszont létrehozták a miniszterelnöki kabinetet irányító államtitkári tisztséget. Ez utóbbi államtitkár egyben a kormányzati kommunikáció terén is kapott feladat- és hatásköröket. Ezzel az intézkedéssel párhuzamosan a Kormányzati Kommunikációs Központot is átalakították Kormányzati Kommunikációért Felelős Főosztállyá. A főosztályhoz tartozó osztályok marketing, közkapcsolati és rendezvényszervezési feladatokat láttak el.²⁸⁵

Az intézményi átalakítások mellett fontos kiemelni, hogy megváltozott a kormány, s elsősorban a miniszterelnök kommunikációs stílusa is. A kommunikációt igyekeztek minél inkább ideológiamentessé tenni, a hírek és a nyilatkozatok egyre inkább figyelemfelkeltő jellegűvé váltak.

A Bajnai Gordon vezette kormány idején nem történt változás a kormányzati kommunikáció intézményrendszerében. A kormány egyébként is a kevesebb kommunikáció, több kormányzás elvét követte. A miniszterelnök több sajtótájékoztatón kifejtette, hogy az ő feladata a sürgős gazdaságmentő intézkedések meghozatala, nem pedig a kormány tevékenységének propagálása.

²⁸⁴ 160/2006. (VII. 28.) Korm.rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről.

²⁸⁵ 176/2007. (VII. 1.) Korm.rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről.

7.6. A központosítás folytatása: a második Orbán-kormány kormányzati kommunikációra vonatkozó intézményi reformjai

A második Orbán-kormány a választásokat követően radikálisan átalakította a kormány központi szervét. A Miniszterelnöki Hivatalt megszüntették, és létrehozták a Miniszterelnökséget, amelynek már más volt a feladat- és hatásköre. A korábbi Miniszterelnöki Hivatal feladatköreinek nagy része átkerült a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz.²⁸⁶ A változás eredményeként a kormány kommunikációs stratégiájának kidolgozását, a kommunikációs feladatokat és azok irányítását megosztották a Miniszterelnökség és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) között. A KIM-et irányító miniszter lett a felelős a kormány általános kommunikációs stratégiájáért, illetve a sajtóirodák és a minisztériumok kommunikációért felelős egységeinek a koordinálásáért. További fontos változás volt, hogy első alkalommal hozták létre a miniszterelnöki szóvivői tisztséget a kormányzóvivői pozíció mellett. A miniszterelnöki szóvivő a Miniszterelnökséghez tartozott, és közvetlenül a miniszterelnök irányítása alá került, míg a kormányzóvivő a KIM szervezeti struktúrájának volt a része.

2010 és 2011 között a kormányzati kommunikáció intézményrendszere három fő pilléren alapult: a miniszterelnöki és a kormányzóvivőn, illetve a kormány nemzetközi kommunikációjáért felelős államtitkár-helyettesen. Ez utóbbi szintén a KIM-hez, a KIM-et vezető miniszter irányítása alá tartozott.

2011 szeptemberében új kormányzóvivőt neveztek ki, akit egyben megbíztak a kormányzati kommunikációs stratégia kidolgozásával is. Az új kormányzóvivő már miniszterelnöki biztosként dolgozott. Ezáltal a kormányzati kommunikációs stratégia kidolgozását a KIM-ből a miniszterelnök közvetlen ellenőrzése alá helyezték. A kormányzóvivő miniszterelnöki biztos pozíciója azért is figyelemre méltó, mert kormánybiztost olyan feladatra neveznek ki, amely prioritást élvez, és a kormány hatáskörébe tartozik. Ezzel szemben miniszterelnöki biztost a miniszterelnök közvetlen hatáskörébe tartozó feladatra lehet kinevezni. Ezen értelmezés szerint a kormányzati kommunikáció nem a kormány, hanem a miniszterelnök közvetlen hatáskörébe tartozik.

²⁸⁶ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

A változás hatására a kormányzóvivő és irodája a KIM-ből a Miniszterelnökségre költözött, és a miniszterelnök irányítása alá került. A szervezeti átalakítással a kormányzóvivő hatásköre bővült. 2011-től a kormányzóvivő irányította a miniszterelnöki sajtóirodát vezető helyettes államtitkárságot, a kormányzati internetes kommunikációért, illetve a nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkárságot.²⁸⁷

A kormányzóvivői pozíció átalakítása mellett a 2011. évi reform részeként az összes belföldi kommunikációval foglalkozó feladatot átcsoportosították a KIM-ből a Miniszterelnökségre. A minisztériumban csupán a nemzeti ünnepek, a nemzetközi rendezvények és az ország nemzetközi kommunikációs stratégiájának kidolgozása maradt. Hat hónappal a 2011. évi változásokat követően, 2012 áprilisában újabb reformot fogadtak el, amelynek következményeként megszűnt a miniszterelnöki szóvivői tisztség. Júniusban már a nemzetközi kommunikációért felelős egységeket is áthelyezték a KIM-ből a Miniszterelnökségre, a Miniszterelnökséget irányító államtitkár ellenőrzése alá.²⁸⁸

A 2011-től kezdődő reformok hatására a kormányzati kommunikáció erőteljes központosítása valósult meg a Miniszterelnökségen belül. Mára a miniszterelnök és a kormány kommunikációját ugyanaz a személy, a kormányzóvivő irányítja, aki a Miniszterelnökséghez és a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozik. A második Orbán-kormány hivatalos álláspontja szerint az intézmények és a döntéshozatal ilyen mértékű központosítását az ország külföldi jó megítélésének kialakítása és fenntartása, illetve az ellenzék folyamatos támadásainak kivédése tette indokolttá.

7.7. Összegzés: A prezidencializáció a magyar kormányzati kommunikációban

Az elmúlt két évtizedben a magyar kormányok megerősödtek a parlamenttel szemben, és a miniszterelnök meghatározó szerepre tett szert a kabinetben belül mind erejét, mind kormányától való függetlenségét tekintve. Ezek a tendenciák a magyar pártrendszer változásaival (a hatalomnak és az erőforrásoknak a pártelnökök felé való eltolódásával)

²⁸⁷ 186/2011. (IX. 12.) korm.rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) korm. rendelet módosításáról.

²⁸⁸ 94/2012. (V. 11.) korm.rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) korm. rendelet módosításáról.

és a választási rendszer átalakulásával (az erőteljes perszonalizációval) együtt a magyar politikai rendszer prezidencializációját mutatják. A magyar politikai rendszer prezidencializálódásának része a politikai kommunikáció, elsősorban a kormányzati kommunikáció átalakulása, nagyfokú központosítása.

A kormányzati kommunikáció intézményrendszerével foglalkozó jogi szabályozások elemzése megmutatta, hogy a második ciklustól kezdve a kommunikáció minden kormány prioritásai között szerepelt. Ennek köszönhetően fokozatosan kiépültek a kommunikációért felelős legfontosabb intézmények, létrehozták a legjelentősebb tisztségeket, kidolgozták és fejlesztették a különböző egységek közötti koordinációt. Bár az egyes miniszterelnökök kommunikációs stílusa és stratégiája különböző volt – Orbán Viktor kommunikációjában például a központi szerepet az érzelmek és az alapvető értékek kapták, míg Gyurcsány Ferenc ideológiamentes kommunikációra törekedett, és show-elemeket használt –, a kormányzati kommunikáció központosítására irányuló törekvések minden ciklusban megfigyelhetőek voltak, 2006-tól pedig még inkább erősebbé váltak. Az elmúlt két évtized vonatkozó jogszabályainak elemzése igazolta a központosítási törekvések lineáris tendenciáját. Az egyetlen kivételt a Bajnai-kormány jelentette, amely azonban szakértői jellege miatt lényegében nem törte meg a tendenciát a 2009 és 2010 közötti időszakban. A prezidencializáció erőteljes jelei elsőként az 1998–2002 közötti ciklus reformjaiban öltöttek testet. Az első Orbán-kormány reformjai azonban olyan pályát jelöltek ki a kormányzati kommunikáció számára, amelyről utódjai sem kívántak lényegében letérni. Mindezek alapján megállapítható, hogy a kormányzati kommunikáció terén a politika prezidencializációja intézményesült.

8. Konklúzió: a magyar politikai rendszer prezidencializációja

Az 1989–1990-ben létrehozott kormányzati rendszer, közjogi szabályozását tekintve, a vizsgált 25 éves időszakban változatlanul tekinthető, azonban a politikai rendszeren belüli elmozdulásoknak és átalakulásoknak, illetve reformoknak köszönhetően általános tendenciává vált a végrehajtó hatalom (a kormány) törvényhozással (parlamenttel) szembeni folyamatos megerősödése és a miniszterelnök kabinetén belüli kiemelkedése. Ezt a tendenciát az első Orbán-kormány reformjai, elsősorban a háromhetes ülésrend és a kétéves költségvetés bevezetése felerősítette. A változások nem illeszkednek egy teljesen egyenes fejlődési vonalba, ugyanakkor egy irányba mutatnak: a

hatalommegosztás elve fokozatosan vesztett központi szerepéből, és a kormányozhatóság szempontjai mindinkább előtérbe kerültek, teret nyertek. A kormány fokozatosan megerősödött a parlamenten belül, a miniszterelnök pedig kiemelkedett a kormány testületéből. Ez a folyamat egyenletesnek mondható a kormányok pártpolitikai színezetétől függetlenül.

Az 1989–1990-ben kialakított sajátos egyensúlyi rendszer megbomlása Horn Gyula miniszterelnökségével kezdődött el. A hatalmi egyensúly megbillenésének emblemikus példája az 1995-ös gazdasági válság kezelése, az úgynevezett Bokros-csomag kormányülésen való „tárgyalásának” módja és elfogadása. A csomagról érdemi vita nem zajlott a kormányülésen, továbbá a pártok és az érdekképviseleti szervek vezetőivel sem előzetesen, sem utólagosan nem egyeztettek. A csomag azonban nem csupán eljárási módját tekintve volt negatív hatással a pár évvel korábban kialakított hatalmi egyensúlyra, hanem tartalmát tekintve is, mivel elindította Magyarországot a gyenge állam és az erős piaci szereplők által fémjelzett rendszer felé vezető úton. Az első Orbán-kormány majd ezt a megbillent egyensúlyt kívánta helyreállítani az állam és a piac között. Ezen cél eléréséhez azonban egy erős végrehajtó hatalomra és egy erős miniszterelnökre volt szükség. Az 1998–2002 közötti, a kormányt és a parlamentet érintő reformok mind ebbe az irányba hatottak. A cél egy erős kormány megteremtése, s azon belül is a miniszterelnök kiemelése volt. Ez a tendencia azonban nem állt meg az első Orbán-kormány bukását követően.²⁸⁹ A Medgyessy- és Gyurcsány-kabinetek idején is folytatódott a MeH és a miniszterelnök megerősítése, valamint az ellensúlyt jelentő eszközök és intézmények visszaszorítása. Természetesen a két tendencia, a kormány parlamenttel szembeni megerősödése és a miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedése a karizmatikus kormányfők és a stabil parlamenti többséggel bíró kabinetek idején felgyorsult, és még inkább láthatóvá vált.

A kormány megerősítésével párhuzamosan fontos kiemelni egy másik tendenciát is, a végrehajtó hatalom ellensúlyainak fokozatos gyengülését, például az Alkotmánybíróság eszköztárának szűkülését és a közvetlen demokrácia intézményeinek korlátozását. A parlament 1998-ban az Alkotmánybíróság rendkívül széles jogkörét csökkentette, amikor mérsékelte az előzetes normakontroll kérésére jogosultak körét, mivel megszüntette az ötven képviselő és a parlamenti bizottságok ezen jogát. Továbbá a népi

²⁸⁹ LENGYEL László: „A politikai intézményrendszer dilemmái 1989-2006” in GOMBÁR Csaba (szerk.) : *Túlterhelt demokrácia* (Budapest Századvég 2006) 55-59.

kezdeményezések és a népszavazások is korlátozottakká váltak, valamint számos ilyen jellegű kezdeményezést „szabotáltak”. A 2010–2014 közötti ciklusban folytatódott a végrehajtó hatalom ellensúlyainak fokozatos gyengülése. Csökkentek az Alkotmánybíróság felülvizsgálati eszközei, illetve korlátozták az Alkotmánybírósághoz való fordulás lehetőségét. Emellett az utolsó ciklusban a hárszabályi reformok következtében szűkültek az ellenzék parlamenti jogai is, amelyek egyrészt kedveztek a kormány törvényalkotási munkában való részvételének, másrészt csökkentették a kormány tevékenységének parlamenti ellenőrzését.

A meghatározó alapidokumentumok (alkotmány, hárszabály, a kormány szerkezetét, döntéshozatali folyamatát érintő törvények, a kormányzati kommunikáció intézményrendszerére vonatkozó szabályok) reformjai és a mindennapi politika változásai alapján a magyar politikai rendszer prezidencializációjának intézményesülése bizonyított. Azonban a fejezet elején megfogalmazott hipotézis, amely szerint a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció intézményesülése Orbán Viktor személyéhez kötődik, nem igazolódott be teljes mértékben, hiszen a kronológiai elemzésből kiderül, hogy a jelenség lineáris és folyamatos az 1990-es évek második felétől egészen napjainkig. Minden kormány idején találhatóak a prezidencializáció intézményesülését szolgáló reformok, különbség csupán az intenzitásban figyelhető meg. Egyes kormányok, kormányfők – Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc – idején felgyorsultak, megerősödtek ezek a folyamatok.

IV. A végrehajtó hatalom prezidencializációja Olaszországban az 1980-as évek végétől napjainkig

1. Bevezetés

Az olasz politikai rendszer szereplői, intézményei és játékszabályai jelentősen átalakultak az utóbbi három évtizedben. A kormányok és a kormányfők számos területen megerősödtek a törvényhozó hatalommal és az ellenzékkel szemben. Annak bemutatására, hogy ez a prezidencializációs tendencia milyen módon és mértékben intézményesült az olasz politikai rendszerben a végrehajtó hatalom szintjén, vizsgálom a kormány és a parlament közötti erőviszonyok változását a házszabályok és a parlamenti gyakorlat tükrében; bemutatom a kormány központi szervének, a Minisztertanács Elnökségnek intézményi fejlődését, és ezen keresztül a minisztertanács elnöke pozíciójának, hatalmának folyamatos erősödését; végül pedig elemzem a kormányzati kommunikáció intézményrendszerének fejlődését.

Vizsgálatom során abból a feltevésből indulok ki, hogy az olasz politikai rendszer prezidencializálódott az elmúlt három évtizedben. E fejezetben azt elemzem, hogy a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció intézményesülése elsősorban Silvio Berlusconihoz és az általa vezetett kormányokhoz köthető-e.

Az esettanulmányban bemutatott és elemzett intézményi reformok, változások szélesebb kontextusban való elhelyezésének megkönnyítésére, illetve a politikai rendszer szereplőinek a reformokhoz való hozzáállásának magyarázatához először röviden bemutatom az olasz politikai rendszer legfőbb jellemzőit, az első Köztársaság örökségét és a második Köztársaság politikai szereplői közötti erőviszonyokat, illetve azok alakulását.

A történelmi és politikai kitekintésre támaszkodva, a második fejezetben meghatározott fogalmak és ismérvek alapján, az Alkotmány és a vonatkozó jogszabályok, illetve a házszabályok vizsgálatán keresztül keresem a választ az országtanulmány fő kérdésére.

2. Az olasz politikai rendszer

2.1. Az első Köztársaság politikai rendszere²⁹⁰

1945 tavaszán a felszabadított és újraegyesített Olaszország gazdasága vészesen rossz állapotba került. Olaszországnak ebben a nemzetközileg alárendelt helyzetben és gazdasági bizonytalanságban kellett újraépítenie a demokráciát. Az új alkotmánnyal a politikai osztálynak olyan biztos és demokratikus alapokon álló és működő rendszert kellett létrehoznia, amely képes biztosítani az olasz népnek a szabadságot, a kisebbségek tiszteletét és a társadalmi szolidaritást. Ez a korábbi, fasiszta Olaszországgal való teljes szakítást jelentette.

Bár mind a belső, mind a nemzetközi mozgástér jelentősen módosult, a háború utáni hatalmi versengés szereplői némi különbséggel gyakorlatilag ugyanazok voltak, akik az első világháború és a diktatúra közötti politikai életet meghatározták. Az Olasz Szocialista Párt (1943-tól *Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria*, PSIUP) két táborra oszlott: a forradalmi és a hagyományos reformista tábor közötti nézeteltérés alapja az volt, hogy míg előbbi az Olasz Kommunista Párttal (*Partito Comunista Italiano*, PCI) kívánt szoros kapcsolatot ápolni, addig az utóbbi a PCI és a polgári pártok közötti térben kívánt elhelyezkedni.

A PCI új erejét és hitelességét antifasiszta fellépésének köszönhette, amelyre építve legitim módon tudott fellépni mint „nemzeti” és kormányzati politikai erő. Palmiro Togliatti az 1921-ben Livornóban létrehozott leninista párttól teljesen eltérő, új pártot épített fel. Az új tömegpárttá alakult PCI igyekezett bővíteni szavazóbázisát, ezért a hagyományos munkásréteg mellett nyitott a parasztok, földművesek, középosztálybeliek és értelmiségiek felé is. Bár a párt aktívan részt kívánt venni a demokratikus parlamentáris intézményekben, ezzel egy időben nem akarta megtagadni sem a

²⁹⁰ Az olasz és a nemzetközi politikatudomány a második világháború utáni Olaszország politikai rendszerét két korszakra osztja, az úgynevezett első és második Köztársaságra. A választóvonal az 1990-es évek elején kirobbant korrupciós botrány, s az ehhez kapcsolódó eljárások által, az 1980-as években elinduló politikai válság felgyorsulása, amelynek eredményeként a meghatározó politikai pártok (Kereszténydemokrata Párt, Olasz Szocialista Párt és Olasz Kommunista Párt) felbomlottak, feloszlottak. A választópolgárok politikába, politikai intézményekbe és szereplőkbe vetett bizalma erősen megingott. Fontos megjegyezni, hogy alkotmányjogi szempontból nem beszélhetünk első és második Köztársaságról, mert a korszakváltáskor az 1948. évi Alkotmány változatlanul hatályban maradt.

Az első és második Köztársaság történelmi és politikai eseményeiről lásd bővebben Carlo GHISALBERTI: *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994* (Roma: Laterza 2006); Pierluigi CIOCCA: *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)* (Torino: Bollati Boringhieri 2007); Aurelio LEPRE – Claudia PETRACCONI: *Storia d'Italia dall'Unità a oggi* (Bologna: Il Mulino 2008); Debora MIGLIUCCI: *Storia e costituzione: le basi giuridiche e istituzionali dei 150 anni d'Italia* (Milano: Angeli 1980).

Szovjetunióhoz fűződő kapcsolatát, sem a munkásosztály forradalmi változások iránti igényét. A szocialista és a kommunista párttal csupán egy tömegpárt tudta felvenni a versenyt, a Kereszténydemokrácia (*Democrazia Cristiana*, DC). A DC a paraszti és kispolgári rétegekre támaszkodva jelent meg az olasz politikában. A párt irányvonalát a keresztény elvek, az osztályharc elleni fellépés, a magántulajdon védelme és a reformok igénye határozta meg. A DC kifejezett és nagyobb mértékű egyházi támogatást élvezett, amelyre támaszkodva a mérsékelt politikai erők meghatározó elemévé vált.

A jobboldalon, bár nem kerültek be a parlamentbe, mégis fontos kiemelni az újfasisztákat, akik az újonnan kialakuló rendszert és annak hiányosságait kritizálták, s 1946-ban megalapították az Olasz Szocialista Mozgalmat (*Movimento Sociale Italiano*, MSI), amelyből az 1980-as években megalakult a Nemzeti Szövetség (*Alleanza Nazionale*, AN), amely néhány év alatt a második Köztársaság jobbközép koalícióinak fontos szereplőjévé vált.

Az 1946-os alkotmányozó nemzetgyűlési választásokon a legtöbb szavazatot (35,2 százalék) a DC szerezte meg, majd jelentős lemaradással (20,7 százalék) a PSIUP és a PCI (19 százalék) következett.

Az 1946. június 2-i és az 1948. április 18-i politikai konzultációk közötti két év meghatározó jelentőséggel bírt az újonnan megszületett köztársaság életében. Ez az időszak az intézményrendszer kialakításáról és felállításáról, a gazdaság nyugati, kapitalista modellek szerinti újra-, illetve átszervezéséről, valamint a politikai egyensúly megteremtéséről szólt.

Az első éveket végigkísérte a DC és a baloldali erők közötti folyamatos a konfliktus. Az ellentétek alapját egyrészt a társadalmi összeütközések, másrészt a kibontakozó hidegháborús, új nemzetközi erőter adta, amely tovább élezte a már meglévő politikai megosztottságot. A trumani feltartóztatás politika (*containment policy*)²⁹¹ meghirdetése pedig egyenesen ellehetetlenítette a hárompárti szövetség jövőjét.

A háború utáni Olaszország a nyugati és európai politika mellett köteleződött el: 1949-ben csatlakozott az Atlanti Chartához, és részt vett az Európa Tanácsban, az Európai Szén- és Acélközösségben és az Európai Védelmi Közösségben. Ez a külpolitikai

²⁹¹ Az úgynevezett Truman-doktrína alapja az volt, hogy a második világháború után az Amerikai Egyesült Államok beavatkozik azokban az országokban, ahol a kommunizmus előretörése fenyeget.

irányvonal meghatározta a belpolitikát, megakadályozva minden olyan politikai erő kormányzati tényezővé válását, amely ezzel ellentétes elköteleződésekkel bírt. Bár a PCI Szovjetunióval való kapcsolatai az 1960-as évektől lazultak, a párt egészen az 1976-os választásokig ellenzéki pozícióba kényszerült.

Az első Köztársaság első törvényhozási ciklusa túlélte a hidegháború legnehezebb éveit. Az első időszakban a DC teljes hegemoniával bírt a politikai életben. Nem csupán a parlamentben volt abszolút többsége, de 1948-ban kezdeményezte Luigi Einaudi köztársasági elnökké választását is. A parlamenti többség, a köztársasági elnök, valamint a liberálisok, republikánusok és szociáldemokraták állandó támogatása kvázi tejhatalmat biztosított a kereszténydemokratáknak. A centrizmus éveiben (1947–1958) tehát a szocialisták, a kommunisták, valamint a szélsőjobboldali erők, a monarchisták és a neofasiszták teljesen kiszorultak a hatalomból.²⁹²

Az 1950-es évek jelentős átalakulásokat hoztak Olaszország számára. Az évtized elejére nagyjából befejeződött az újjáépítés, és elkezdődött a gyors gazdasági növekedés, amelynek hatására Olaszország ipari országgá vált. A gazdasági fellendülés pozitív hatása azonban nem egyenlő mértékben érvényesült az ország különböző részeiben. Az 1950-ben alapított Pénztár Dél-Olaszországért (Cassa per il Mezzogiorno)²⁹³ tevékenysége ellenére a déli régiók mindinkább leszakadtak a fejlett északi területektől, erősítve az észak-dél közötti, a belső piacra termelő, illetve állami védelemben részesülő gyárak és a külföldi piacokra exportáló, az ottani versenyt állni kényszerülő vállalatok közötti olló nyílását.

Miután a centrista többség – DC, PLI (*Partito Liberale Italiano*), PSDI (*Partito Socialista Democratico Italiano*), PRI (*Partito Repubblicano Italiano*) – bizonytalanná és instabillá vált, az 1950-es évek második felétől elsődleges kérdéssé vált a kormányzati többség kibővítése, illetve új koalíciós lehetőségek keresése. A hidegháború, illetve a PCI és a PSI közötti, 1956-ig tartó szövetség ideológiailag szembeállította a két pártot a nyugatbarát kormányral.

²⁹² A centrizmus az olasz köztársasági kor első szakasza, amelyet a DC dominált, meghatározó alakja a párt vezetője és többszöri miniszterelnök, Alcide De Gasperi. Ezen időszak kormányában a DC mellett a mérsékelt erők vettek részt, a liberálisok, a republikánusok és a szociáldemokraták.

²⁹³ Az 1950-ben létrehozott intézmény feladata a Dél-Olaszországba tervezett állami beruházások programozásáért, finanszírozásáért és lebonyolításáért volt felelős 1984-es megszűnéséig.

Az 1960-as évek végén kezdődő olasz válság bizonyos szempontból sokkal súlyosabb és elhúzódóbb volt, mint más országokban. A pártok nem voltak képesek megfelelően reagálni a jelentős gazdasági (az iparosodás, az észak-déli problémák kiéleződése) és társadalmi (a családszerkezet változása) átalakulásokra. A kormánykoalíció jelentősebb pártjai súlyos árat fizettek a válságért. Ebben az igen feszült belpolitikai helyzetben előretört a fekete terrorizmus.²⁹⁴ A terrorizmus által használt „feszültség és félelem stratégiájának”²⁹⁵ célja az volt, hogy destabilizálja az intézményeket, és befolyásolja a politikai és társadalmi harcokat az országban. Az 1970-es években a fekete terrorizmussal párhuzamosan jelent meg a vörös terrorizmus.²⁹⁶ A formák különbözőek voltak, azonban mindkettő az intézményrendszer gyengeségét és az olasz társadalom válságát jelezte.

A PCI 1972-ben két százalékpontot javítva 27,1 százalékot, míg 1976-ban már 34,4 százalékot ért el. Az átalakult erőviszonyok mélyítették a PCI és a DC közötti megosztottságot. Ugyanakkor azonban a *conventio ad escludendum* elve²⁹⁷ kizárta annak lehetőségét, hogy a PCI hivatalosan kormányzati tényezővé váljon, így a rendszer továbbra is blokkolva maradt.

Az 1974-es, a válásról szóló népszavazás elvesztése jelezte, hogy a DC már nem képes a második világháborút követően jelentős átalakulásokon keresztülmenő olasz társadalmat a katolikus elvek alapján képviselni. A blokkolt, valós alternatíva nélküli rendszer fenntarthatósága megkérdőjeleződött egy olyan ellenzéki erő jelenléte mellett, amelynek támogatottsága folyamatosan növekedett, azonban hivatalos kormányzati tényezővé nem válhatott. Ugyanakkor megkerülni sem lehetett a PCI-t fontos társadalmi és szociális kérdések tárgyalásakor. Ebben a helyzetben született meg az a történelmi

²⁹⁴ 1969. december 12-én bomba robbant a Mezőgazdasági Nemzeti Bank milánói épületében, 17 emberéletét követelve. 1974. május 28-án bomba robbant Brescia belvárosában egy szakszervezeti ülés alatt, megölve nyolc résztvevőt. Az augusztus 4-i Bologna felé tartó Italicus vonat ellen intézett merényletben 12-en vesztették életüket, és több mint ötvenen sérültek meg súlyosan. A legmegrázóbb támadás 1980. augusztus 2-án történt a bolognai főpályaudvaron, amely több mint száz ember halálát okozta, és kétszáz embert sebesített meg súlyosan.

²⁹⁵ Simona COLARIZI: *Storia politica della Repubblica, 1943-2006* (Roma Bari: Laterza 2007) 338-339.

²⁹⁶ A vörös terrorizmus szélsőbaloldali és kommunista ideológiákat valló csoportok tevékenysége volt.

²⁹⁷ Olaszország a második világháborút követően mind gazdaságilag, mind politikailag a nyugati hatalmak mellett kötelezte el magát. A háborút követően, az Amerikai Egyesült Államoktól kapott jelentős mennyiségű támogatás gazdaságilag teljes mértékben a nyugathoz kötötte az országot. Az olasz Köztársaság első kormányainak külpolitikai prioritásává az európai integráció és az atlanti kapcsolatok váltak. Ebben a keretben azonban elképzelhetlenné vált, hogy egy olyan párt, amely igen szoros kapcsolatokat ápol a szovjet kommunista párttal, kormánytényező lehessen. Ezen okok miatt az Olasz Kommunista Párt az első Köztársaság idején hivatalosan nem válhatott koalíciós partnerré.

kompromisszum, amely lehetőséget teremtett a nemzeti szolidaritási kormányok 1977-től való működéséhez.

A nemzeti szolidaritás megállapodása azonban nem eredményezhette a PCI autonóm kormányzati erővé válását, hiszen ezt sem a DC többsége, sem a nemzetközi közösség nem fogadta volna el. A helyzet bonyolultságát fokozta, hogy bár a PCI élesen kritizálta a Szovjetuniót, s mind tagságát, mind politikai elképzeléseit illetően szociáldemokrata párttá vált, kapcsolatait nem szakította meg az „anyapárttal”. A moszkvai pénzügyi támogatások is egészen az 1980-as évek második feléig érkeztek a PCI-hez.

Az 1979 és 1983 közötti törvényhozási ciklus átmenetként értékelhető egy újfajta balközép koalícióhoz vezető úton.²⁹⁸ Kialakult az ötpártrendszer, amely a DC mellett magában foglalta a hagyományos balközép erőket (PSI, PSDI, PRI) és a liberális pártot. A PCI pedig újból ellenzékbe került. 1983-tól a szocialista Bettino Craxi vezette kormány idején a DC arra törekedett, hogy átvegye a balközép erők irányítását, megismételve Olaszországban azt, ami már sikerült Mitterrand-nak Franciaországban. Emellett a DC új vezetője, Ciriaco De Mita hozzákezdett a párt megreformálásához. De Mita egyrészt meg akarta szüntetni a párton belül oligarchák uralmát, másrészt pedig meg akarta újítani a DC, a katolikus mozgalmak és a civil társadalom közötti kapcsolatokat. De Mita nem csupán pártját kívánta megreformálni, hanem az intézményrendszert is, és szorgalmazta az intézményi reformok napirendre tűzését.²⁹⁹

De Mita az intézményi reformokat a PCI-vel együttműködve akarta megvalósítani annak érdekében, hogy pártját versenyben tudja tartani egyre romló választási eredményei ellenére. Craxi számára az elsődleges cél azonban az volt, hogy fenntartsa a koalíción belüli versenyhelyzetet, és hogy végleg elhatárolja a kommunista pártot. Ez két ellentétes motiváció gyakorlatilag lehetetlenné tette a DC és a szocialista párt együttműködését a reformok meghozatalában.

Az 1987-es választásokon a PCI eredménye 26,6 százalékra csökkent, míg a DC némi növekedést elkönyvelve 34,3 százalékot ért el. A PSI folytatva növekedési tendenciáját, 14,3 százalékos támogatottságot szerzett. Az eredmények ellenére a pártok kifulladásra látszottak. 1991-ben a preferenciális választási rendszer megszüntetéséről szóló

²⁹⁸ A korszakról lásd bővebben Enrico DEAGLIO: *Patria 1978-2008* (Milano: Il Saggiatore 2009) 47-173.

²⁹⁹ Paul GINSBORG: *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996* (Torino: Einaudi 1998) 280-293.

népszavazás elsöprő eredménye (a résztvevők 95,6 százaléka támogatta a változtatást) egyértelműen jelezte a közvélemény pártokkal szembeni tiltakozását. Az 1990-es évek elején úgy tűnt, hogy a politikai élet szereplői nincsenek tisztában azzal, milyen mély szakadék szélén állnak. Az 1990-es évek elején általános (gazdasági, politikai, társadalmi) válság bontakozott ki, amelynek különlegességét, egyediségét az átmenet folyamatának jellegzetességei adták. A hidegháború befejezése csak felgyorsította, nem pedig előidézte a válságot. A pártok felbomlása és radikális átalakulása alapjaiban határozta meg az 1990-es évek változásait.

Az egész politikai osztály, de különösképpen a DC számára komoly veszélyt jelentett az Északi Liga (*Lega Nord*, LN)³⁰⁰ megjelenése északon és Leoluca Orlando Hálózata³⁰¹ délen.

Az összes nagy párt, a DC, a PCI és a PSI komoly belső ellentétekkel küzdött már évek óta. A DC lejtőn való elindulásának konkrét megnyilvánulása az 1983-as választás volt, amelyen 5,4 százalékot veszítve, csupán 32,9 százalékot ért el, mélypontja pedig az 1992-es választás, ahol a párt már a 30 százalékos támogatást sem tudta megszerezni.

A PCI bomlása még a kereszténydemokratákénál is erőteljesebb volt. Miután 1946 óta először csökkent népszerűsége az 1979-es választásokon, a tendencia csak gyorsult. A folyamatos térvész³⁰² 1989 novemberében a párt megszűnéséhez vezetett. Achille Occhetto, a PCI akkori vezetője a berlini fal ledöntése után bejelentette, hogy radikálisan megújítja a párt ideológiai beállítódását. A reform eredményeként két új párt született, a Baloldal Demokratikus Pártja (*Partito Democratico della Sinistra*, PDS), amely később Baloldali Demokratákra (*Democratici di Sinistra*, DS) változtatta a nevét, és a Kommunista Újjáalapítás Pártja (*Rifondazione Comunista*, RC). A PDS a párt régi szociáldemokrata irányvonalát vitte tovább. Az RC követte a korábbi szovjetbarát politikát, és magába olvasztotta a radikális baloldali szavazókat. Az 1992-es választáson a PDS 16,1 százalékot, az RC 5,6 százalékot ért el, amely együttesen is messze elmaradt a PCI legutóbbi 26,6 százalékos eredményétől.

³⁰⁰ Az Északi Liga Mozgalom 1989-ben alakult meg Olaszország északkeleti területein. Elsődleges célja az északkeleti régió érdekeinek képviselete.

³⁰¹ Leoluca Orlando, Palermo polgármestere Hálózat (*La Rete*) néven először mozgalmat, majd 1991-ben pártot alapított, amely balközép kereszténydemokrata tömörülés volt.

³⁰² 1979-ben 30,4, 1983-ban 29,9 és 1987-ben 26,6 százalékot értek el a választásokon.

A PSI közben tovább folytatta baloldali vezető szerepének kiépítését, amelyet azonban sosem ért el. Ennek oka az volt, hogy a politikai élet szereplői nem vették figyelembe azt az igen fontos tény, hogy a második világháborút követően a politikai berendezkedés alapja a DC-PCI „egyensúlyi” helyzet volt, vagyis az, hogy mivel a két nagy párt közül az egyik, a PCI nem válhatott kormányzati tényezővé a *conventio ad excludendum* elv miatt, a másik párt, a DC hatalma konzerválódott. A PCI megszűnése és térvesztése azonban felborította ezt az „egyensúlyi” helyzetet. A PCI eltűnésével párhuzamosan a DC is komoly változásokon ment keresztül, amelynek elsődleges alapja az olasz társadalom megváltozása volt.³⁰³

2.2. A politikai rendszer a második Köztársaság idején

Az olasz politikai rendszer belső problémáit az 1990-es évek elején külső kihívások is súlyosbították: a gazdasági és pénzügyi válság, a Maastrichti Szerződésben foglalt kritériumoknak való megfelelés nehézsége, az euróövezetbe való belépés. Másfajta politikai fellépésre és új, legitim politikai szereplőkre volt szükség, mert az 1990-es évek elején kirobbant *Tangentopoli* botrány magával rántotta a nagy pártok mellett a politikai elitet is.³⁰⁴ A szocialista párt elnöke, Bettino Craxi a botrány kirobbanását követően lemondott, s pártja elért hosszú évek óta tartó válságának utolsó szakaszához, amelynek eredményeként először kisebb csoportok váltak ki és alakítottak új formációt (Szocialisták Föderációja). A párt 1994-ben szűnt meg végleg. A maradék párttagságból megalakult az Olasz Szocialisták és a Reformszocialista Párt.

A *Tangentopoli* nem csupán a szocialistákat, de a kereszténydemokratákat is elsodorta. 1992-ben lemondott Arnaldo Forlani főtitkár, és az 1993-as pártkongresszuson már a

³⁰³ Az 1990-es évek társadalma már sem struktúrájában, sem viselkedésében, sem értékrendszerében nem egyezett meg a második világháború utánival. A vidéki jellegű ország már a gazdasági boom idején változni kezdett. A család is elvesztette korábbi patriarchális jellegét.

³⁰⁴ Az 1990-es évek elején fény derült az olasz politika korrupciósorozatára, ez volt az úgynevezett *Tangentopoli* botrány. Politikusok nagy állami és magánvállalatoktól fogadtak el jelentős összegeket pártjaik és saját kampányaik finanszírozására. A lavina elsodorta a politikai elitet és azt a rezsimit, amely négy évtizeden keresztül irányította az országot. A botrány másfél év alatt országos méretűvé vált, és leginkább a Kereszténydemokrata Pártot és az Olasz Szocialista Pártot, illetve pártvezetőit érintette. A bírósági tárgyalásokat előben közvetítette a RAI3 közszolgálati csatorna, amelyet nagy tömegek követték. Az első Köztársaság politikai elitje és pártjai legitimációs válságba kerültek. A botrány eredményeként gyakorlatilag a két pártvezető, Bettino Craxi és Arnaldo Forlani eltűnt az olasz belpolitikából, pártjaik pedig megszűntek.

A politikai mellett egy másik, a pénzügyőrséget érintő korrupciós botrány is jellemezte az 1990-es évek elejét Olaszországban. Az úgynevezett *Manipulite* ügy a milánói pénzügyőrség adó- és illetékfizetést ellenőrző egységénél robbant ki. Az eljárás eredményeként több mint 50 embert tartóztattak le, köztük több magas rangú pénzügyőrt is.

párt megszűnéséről tárgyaltak. Erre végül csak 1994-ben került sor, amikor a párttagság nagyobbik része megalakította az Olasz Néppártot, míg a kisebbik rész Kereszténydemokrata Közép néven tevékenykedett tovább.

1993-ban megváltoztatták a választási rendszert, a korábban hatályos arányos rendszert felváltották egy olyan többségi rendszerrel, amely tartalmazott arányos korrekciós elemeket is.³⁰⁵ Az 1993. április 18-án tartott népszavazás eredménye arra kötelezte a parlamentet, hogy dolgozza ki és fogadja el a szükséges intézkedéseket a reform végrehajtásához. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az az új választási rendszer, amely meghatározta a későbbi olasz politikai rendszert, nem a különböző politikai erők választását tükrözte, hanem a népszavazás eredményét. Következésképpen az új választási törvény okozta jelentős változást egyik politikai erő sem szerette volna. További problémát okozott, hogy a választópolgárok az arányos rendszer ellen, és nem valami mellett voksoltak a népszavazáson.

Az új választási rendszer nem bírt nyilvánvaló, előre jól kiszámítható hatással a parlamenti intézmények új legitimitációjának kialakításakor. Bár az új választási törvény egy bipoláris rendszert hozott létre, nem csökkentette a parlamenti pártok valódi számát, nem mérsékelte a fragmentációt. Az 1993. évi választási reform hatására az olasz parlament elveszítette az úgynevezett kormányválasztó funkcióját, mivel a választási eredmények közvetlenül és megmásíthatatlanul kifejezték a kormánykoalíció összetételét és a kormányfő személyét. A választási listákat a minisztertanács elnökjelöltjei vezették, így a választópolgárok a voksoláskor kvázi közvetlenül döntöttek a kormányfő személyéről is. Ezen változás ellenére a parlament két kamarája megtartotta a kormány és a parlament közötti bizalmi kapcsolat felbontására irányuló erejét, s ebben az időszakban többször is élt a kormányok megbuktatásának eszközével, leszavazva az adott kabineteket a bizalmi szavazásokon (*questione di fiducia*).

A többségi rendszer felé való elmozduláskor a politikai intézmények nem tudtak megfelelően alkalmazkodni az új helyzethez, mivel a választási rendszer reformjával párhuzamosan további szerkezeti reformokra nem került sor. Az átmenet okozta nehézségek leküzdésére a politikai rendszer szereplői megpróbálták a már

³⁰⁵ Az 1993. évi 276. törvény (*Norme per l'elezione del Senato*) és 277. törvény (*Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*) értelmében a parlamenti helyek 75 százalékát egyéni választókerületi rendszerben osztották ki, míg a fennmaradó 25 százalékot országos lista keretében. Megjegyzés: Olaszországban a törvényeket arab számokkal jelölik.

rendelkezésükre álló eszközöket az eddigiektől eltérő módon felhasználni. Ezek az új alkalmazási módok azonban több esetben sem a törvényi, sem az alkotmányos szabályozásnak nem feleltek meg. A törvényerejű kormányrendelet (*decreto legge*)³⁰⁶ és a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendelet (*decreto legislativo*)³⁰⁷ használatával való visszaélések mindennaposakká váltak a kormányok pártállásától függetlenül. Ezen jogalkotási eszközök megváltozott alkalmazási módjának a kormány és a parlament viszonyára gyakorolt hatásáról a fejezet 3.2. pontjában térek ki részletesen.

Az új többségi rendszer bevezetésekor a bipoláris pártrendszer aszimmetrikus volt, mert a jobbközép erővel – Hajrá Olaszország! (*Forza Italia*, FI), Nemzeti Szövetség (An), Északi Liga (LN) – szemben egy fragmentált baloldal állt, több párttal és egymással versengő pártvezetőkkel – Baloldal Demokratikus Pártja, Olasz Néppárt, Demokraták Paktuma (Olasz Szocialisták, Segni Paktum, Demoktara Szövetség), Zöldek Szövetsége, Demokrata Unió Európáért, Olasz Kommunista Pártja. Ez a jellegzetesség a következő években sem változott.

Az 1994. március 27–28-i választásokat a Hajrá Olaszország! nyerte, megszerezve a szavazatok 21 százalékát. Az első, igen rövid életű Berlusconi-kormányban a Hajrá Olaszország! mellett az Északi Liga és a Nemzeti Szövetség vett részt. Umberto Bossi, a Liga vezetője pár hónap után már nem támogatta Berlusconi terveit, s végül úgy döntött, hogy pártjával kilép a szövetségből. Ennek következményeként 1994. december 22-én Berlusconi bejelentette lemondását. Az akkori köztársasági elnök, Oscar Luigi Scalfaro a politikai válság elkerülése érdekében nem hagyta jóvá az előrehozott választásokra vonatkozó javaslatot. Egy évig a Lamberto Dini vezette szakértői kormány irányította az országot, majd az 1996-os választásokon a balközép koalíció szerezte meg a szavazatok többségét, és Romano Prodi alakíthatott kormányt. Az Olajfa-szövetség³⁰⁸ alkotta koalíció azért tudott nyerni a választásokon, mert a

³⁰⁶ A törvényerejű kormányrendelet (*decreto legge*) által biztosított lehetőséggel a kormány vészhelyzetben törvényerejű rendeletet alkothat, amely az elfogadásával azonnal hatályba is lép, azonban amennyiben a parlament 60 napon belül nem alakítja a rendeletet törvénnyé, elveszti hatályát. Ez a rendeletfajta nem létezik más meghatározó európai demokráciákban, mint például Franciaország, Németország és Nagy-Britannia.

³⁰⁷ A törvényerejű rendelettel (*decreto legislativo/decreto delegato*) a kormány törvényerejű rendeletet hozhat, a parlament által előre megszabott keretek között, gyakorlatilag annak a folyamatból való kizárásával. Ebben az esetben a parlament jogalkotási jogkörét delegálja a kormánynak időhiány vagy az adott kérdés sokrétűsége miatt.

³⁰⁸ A szövetség pártjai: Baloldal Demokratikus Pártja, Olasz Néppárt, Lista Dini, Zöldek Szövetsége, valamint külső támogatással a Kommunista Újraalapítás Pártja.

jobbközép választási koalícióban nem vett részt az Északi Liga, abban csak a Hajrá Olaszország! és a Nemzeti Szövetség szerepelt. A Prodi-kormányzás hozzájárult ahhoz, hogy nőtt a végrehajtó hatalom szerepe a parlamenttel szemben, és ezáltal javult a rendszer döntéshozatali képessége.

Az 1990-es években Olaszországnak komoly gazdasági problémákkal kellett szembenéznie. Bizonytalanná vált az ország pénzügyi integrációhoz történő csatlakozása is. Ennek ellenére a hatalmon lévő balközép Olajfa-szövetségnek sikerült elkerülnie a súlyos gazdasági válságot. Prodi prioritásának tekintette az eurózónához történő csatlakozást, a feltételül szabott konvergenciakritériumok teljesítését, és célul tűzte ki a második Köztársaságba vezető reformok véghezvitelét. Prodi gazdasági programjának sikere nem maradt el, az ország csatlakozhatott az Európai Monetáris Unióhoz. Mindezek ellenére 1998-ban lemondásra kényszerült, miután a szélsőbaloldali Kommunista Újraalapítás Pártja kilépett a kormánykoalícióból Fausto Bertinotti vezetésével.

Az új minisztertanácsi elnök Massimo D'Alema lett, aki az 1997-ben felállított alkotmányreformért felelős parlamenti bizottságot is vezetett. A D'Alema-bizottság feladatai közé tartozott az államformával, a kormányzattal és a parlamenttel kapcsolatos reformok kidolgozása. A javaslatok jó részét azonban az ellenzék nem szavazta meg, így a bizottság 1998-ban megszűnt.

1998-ban az LN ismét kormányra akart kerülni, hogy célját, a szélesebb autonómiát elérje. Bossi felismerte, hogy a célok megvalósítása érdekében szövetséget kell kötnie Berlusconi-val.

Ebben az időszakban a közös célokat már a harmadik szövetséges párt, a Nemzeti Szövetség is el tudta fogadni. Ez az új összefogás sokkal sikeresebb volt, mint a korábbiak. Megalakult a Szabadságok Háza koalíció, amely eredményesen fel tudott lépni az Olajfa pártjaival szemben. A 2000. évi tartományi választások a jobbközép erők elsöprő sikerét hozták, amelynek eredményeként a második D'Alema-kormány lemondott. A törvényhozási ciklus utolsó részében Giuliano Amato vezette a kabinetet.

A 2001. évi választások újból a jobbközép koalíció, a Szabadságok Háza győzelmét, s egyben a kétpólusú pártrendszer megszilárdulását hozták Olaszországban. A Szabadságok Háza minden idők legnagyobb győzelmét aratta, a szavazatok 49,56

százalékát szerezte meg. A XIV. törvényhozási ciklus nem csupán az elsőprő győzelem miatt egyedülálló, hanem azért is, mert az egyetlen ciklus, amelyet teljesen kitöltött a kormány.³⁰⁹

A törvényhozási ciklus politikai rendszerre legnagyobb hatást gyakorló intézkedése a választási reform volt. 2005 őszén rekordgyorsasággal, mindösszesen három hónap alatt elfogadták az új választási törvényt, amely visszatért az arányossági rendszerhez, és a választások győztesét külön jutalmazta a stabilabb kormányzás érdekében.³¹⁰

A 2006-os választásokon az állampolgárok számonkérték az előző jobboldali kormányon a beígért strukturális reformok elmaradását. A jobbközép szövetség kevéssel, csupán 20 ezer szavazattal, de elmaradt a Romano Prodi vezette erőktől, a Margaréta Szövetségtől.³¹¹ A szoros eredmény és a baloldali szövetség heterogenitása már a választások másnapján predestinálta a kormány sorsát. A belpolitikai instabilitás generálta problémákat súlyosbították a gazdasági nehézségek. 2006-ban az államadósság a GDP 106 százaléka volt, míg a fiatalkori munkanélküliség elérte a 25 százalékot. A gazdasági helyzetet a gyenge második Prodi-kormány nem tudta javítani, a gazdaság stagnált, a versenyképesség csökkent, a társadalmi feszültség nőtt. Végül 2008 elején a Demokratikus Unió Európáért kilépett a kormánykoalícióból, s ezzel megbukott a kabinet.

A kormány válságát megelőzően elkezdődött egy új balközép politikai szövetség, párt formálása. A Demokrata Pártot 2007. október 14-én alapította a Margaréta Szövetség, a Baloldali Demokraták és kisebb baloldali pártok. Válaszul, Szabadság Népe elnevezéssel 2008. február 27-én előbb jobboldali pártszövetség, majd 2009 márciusában párt alakult a korábbi Hajrá Olaszország! és a Nemzeti Szövetség részvételével.

³⁰⁹ 2005-ben a kedvezőtlen európai parlamenti és helyhatósági választások után ugyan Berlusconi benyújtotta lemondását, de a kabinet átalakítását követően újból ő lett a kormányfő.

³¹⁰ A képviselőket 26, míg a szenátorokat 20 körzetben választják pártlistákon. A legjobb eredményt elérő párt vagy pártszövetség a Képviselőházban megkapja a helyek többségét, 340 mandátumot (a 630 helyből), míg a szenátusi választáson minden régióban a nyertes párt vagy pártszövetség megkapja az adott régió szenátusi helyeinek minimum 55 százalékát. Az eltérő rendszer eredményezi a stabil képviselőházi és az instabil szenátusi többségeket.

³¹¹ A 2001-es választásokra alakult Margaréta Szövetség tagjai az Olasz Néppárt, a Dini Lista – Olasz Megújulás, a Demokraták és a Demokraták Uniója Európáért. Érdekes, hogy ez utóbbi tagja volt a balközép koalíciónak, de európai szinten a jobboldali Európai Néppárt tagja.

A 2008-as előrehozott választásokon a Berlusconi vezette Szabadság Népe jelentős, 46,8 százalékos győzelmet ért el, ugyanakkor a kormányon belüli ellentétek már hamar megmutatkoztak. Berlusconi kormányának kiemelt céljai között szerepelt az ország gazdaságpolitikájának fejlesztése, a pénzügyi egyensúly helyreállítása, hiszen Olaszország a GDP növekedésének szempontjából folyamatosan elmaradt az eurozóna államaitól. Az államháztartás hiánya csak 2007–2008-ban volt a 3 százalékos konvergenciakritérium alatt, a válság miatt 2009-re ismét átlépték azt. A stagnálás mellett lassú lemaradás kezdte jellemezni az országot. A negyedik Berlusconi-kormány 2011 novemberében megbukott az egyre romló gazdasági eredmények és a mélyülő koalíciós válság következtében. A XVI. törvényhozási ciklus utolsó két évében Mario Monti szakértői kormánya vezette az országot a 2013. február 24–25-i előrehozott választásokig.

3. A törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti erőviszonyok változása – a kormány megerősítése a parlamenttel szemben

Ahogy azt a második fejezet 3.5. pontjában bemutattam, a végrehajtó hatalom prezidencializációjának intézményesülése két helyen jelenhet meg. Egyrészt a kormány testületi jellege és a kormányfő központi szerve, a Minisztertanács Elnöksége változik meg, amelyet részletesen e fejezet 6. és 7. pontjaiban mutatok be, másrészt pedig a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közötti kapcsolatok alakulnak át. Ez utóbbit a házszabály-reformok és parlamenti statisztikák kronologikus elemzésén keresztül vizsgálom a következő két pontban. Bemutatom, hogy a kormány, s ezáltal a kormányon belül egyre erősödő minisztertanácsi elnök milyen mértékben növelte befolyását a napirend- és törvényalkotásban. Továbbá, hogy ezzel párhuzamosan milyen módon és mértékben változott meg a parlamenti ellenőrzés eszköztára, illetve, hogy az ellenzék milyen intenzitással használta a rendelkezésére álló lehetőségeket.

A hatalmi ágak közötti erőviszonyok alakulása jól megfigyelhető a parlamenti házszabályok reformjaiban is, amelyek megváltoztatták a kormány és a parlament közötti kapcsolatot, felgyorsítva a döntéshozatali folyamatokat, megerősítve a kormányfőt, illetve további eszközöket adva a végrehajtó hatalom számára. Az 1980-as évektől kezdődően a házszabály-reformok folyamatosan újabb feladatokat delegáltak és eszközöket biztosítottak a kormányok számára a parlamentben. Egyre inkább távolivá

vált a köztársaság első évtizedeinek meghatározó eleme, a gyenge kormány képe. Ehhez a változáshoz ugyanakkor egy mind kisebb és mind kevésbé hatékonyan működő parlamenti ellenőrzési rendszer társult.

A házszabályok reformjain keresztül azt vizsgálom, hogy hogyan bővültek a végrehajtó hatalom parlamenti kiváltságai és jogalkotási eszközei, továbbá, hogy ezzel párhuzamosan a parlamenti ellenzék mozgásterét bővült-e, illetve intézményesült-e. Ez utóbbi megvalósulásának vizsgálata azért fontos, mert a parlamenti kisebbség ellenpontot nyújthat(na) a megerősödött kormánnyal és a minisztertanács elnökével szemben.

Részletesen elemzem a Képviselőház házszabályainak reformjait az 1980-as évektől napjainkig, hogy bemutassam, a változtatások milyen módon hatottak a kormányra, parlamenti többségre és az ellenzékre, továbbá, hogy a házszabályi rendelkezések módosításai milyen közvetlen és közvetett gyakorlati következményekkel jártak a jogalkotási tevékenységre. Azon esetekben, amikor a képviselőházi és szenátusi házszabály eltérően rendelkezik és a disszertáció témája szempontjából relevánsak, részletesen ismertetem a felsőház rendelkezéseit is.

3.1. A házszabály reformjai az 1980-as években

A Köztársaság első három évtizede alatt a kormány a parlamenti többség és az ellenzék közötti konfliktusok, viták és alkuk rabja volt. A kormányok nem rendelkeztek saját belső koordinációs központtal, a kormányzati politikák irányvonalát a pártvezetés és a pártközpont határozta meg. A kabinetek gyengeségét növelte a koalíció különböző pártjai által delegált miniszterek közötti összhang és „csapatszellem” hiánya. Ennek következtében a kormányok nem voltak képesek sem programjaik megvalósítására, sem egy koherens politikai irányvonal kialakítására és fenntartására.

Az 1980-as évek, és különösen az évtized második fele azonban fordulópontot hozott. Ezt egyrészt a választási eredmények változása és a pártok egymás közötti viszonyának módosulása,³¹² másrészt pedig az 1971-ben elfogadott házszabályreform eredményezte.

³¹² Az 1976-os választásokat követően a parlamentbe jutott pártok semmilyen formációban nem voltak képesek kormányt alakítani a PCI nélkül. Az 1976 és 1978 közötti törvényhozási ciklusban a PCI nem volt a DC által vezetett kormánykoalíció tagja, azonban kívülről támogatta azt. Ez a PCI kivételével egyik pártnak sem kívánatos helyzet, azonban az 1979-es választásokat követően megszűnt a PCI jelentős

Areform teljesen megbénította a parlament működését, és egyúttal elkerülhetetlenné tette a munka racionalizálását. Ezt a fajta racionalizálást több kisebb házszabály-módosítás valósította meg az 1980-as években, amelynek hatására azonban nem csupán a törvényhozói munka hatékonysága javult, hanem a kormány mozgásteret is jelentősen növekedett a parlamentben.

Az évtized első felének házszabályreformjai elsősorban technikai jellegűek voltak, nem módosították jelentősen az 1971-ben elfogadott házszabályt, és nem voltak hatással a kormányformára sem. Azonban számos garanciát vezettek be a kormánytöbbség számára, és ezáltal hatást gyakoroltak a kormány-ellenzék és a végrehajtó hatalom-törvényhozó hatalom közötti kapcsolatra, s hozzájárultak a kormány megerősödéséhez.

Az 1980-as évek második felében a parlament több olyan módosítást fogadott el, amelyek egyértelműen a többségi elv irányába mozdították el az olasz rendszert. A reformok célja a minisztertanács elnökének kormányon belüli kiemelése,³¹³ a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni megerősítése, a „kormányozhatóság” elvének bevezetése, és olyan eljárási eszközök megteremtése volt, amelyek segítségével a kormánytöbbség elfogadható idő alatt meg tudta valósítani programját.³¹⁴ Ezek a célkitűzések az évtized reformjainak ellentmondásossága mellett is mindvégig megfigyelhetők. 1981-ben módosították a jogalkotási folyamatban benyújtható módosító indítványokra vonatkozó szabályozásokat, mind az időbeli kereteket, mind a betérjesztők körét tekintve. Mindkét esetben korlátozásokat vezettek be, ezzel biztosítva a gördülékenyebb parlamenti munkát, az obstrukció visszaszorítását és összességében a kormány javaslatainak belátható időn belüli megtárgyalását és elfogadását. Ezáltal erősítették a kormányt a parlamenti munkában. 1982-ben Spadolini kormányfő bemutatta az „intézményi tízparancsolat” („*Decalogo istituzionale*”) című programot,

választási veresége következtében. Ebben a helyzetben már nem volt érdeke a nagy parlamenti pártoknak, hogy tovább erősítsék a parlament centralizációját, amelyet az 1971-es házszabályreformmal kezdtek el.

³¹³ A házszabályi reformok mellett strukturális reformok is elfogadásra kerültek. Ezek közül a legfontosabbak a következők: az 1988. évi 362. és 400. törvény, amelyek a Gazdasági-pénzügyi Programozási Dokumentum bevezetésével növelték a kormányzati mozgásteret a költségvetési és pénzügyi törvény kidolgozásában és elfogadási eljárásában, mivel olyan területeken is biztosították a kormányzati normatív hatásköröket, amelyekre korábban ez nem terjedt ki, s megerősítették a végrehajtó hatalmat és parlamenti többségét az ellenzékkel szemben. Maria Luisa MAZZONI HONORATI: „Il procedimento legislativo” in Salvatore LABRIOLA (szerk.): *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)* (Milano: Giuffrè 1999) 264-269.; Vincenzo LIPPOLIS: “Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell’età repubblicana” in Luciano VIOLANTE (szerk.): *Storia d’Italia. Il Parlamento.* (Torino: Giulio Einaudi 2000) 613-659.

³¹⁴ Carlo FUSARO: „Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari” in Silvano LABRIOLA (szerk.): *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)* (Milano: Giuffrè 1999) 161-207.

amely a parlamenti eljárások átalakításával a kormánytöbbség mozgásterét és biztosítékait kívánta növelni. A dokumentum hatására több házszabály-módosítást fogadtak el még ugyanebben az évben. A dokumentum többek között javasolta egy úgynevezett „elsőbbségi sáv” biztosítását³¹⁵ a kormány által betervezett törvénytervezetek számára.³¹⁶

A parlament és a kormány közötti kapcsolatot leginkább érintő intézkedés a költségvetési és pénzügyi törvény elfogadásának rendjére vonatkozó módosítás volt. A reform bevezette az időkorlát intézményét, amelynek segítségével megszüntették a véget nem érő obstrukciós viták lehetőségét. Az időkorlát intézményét 1990-ben kiterjesztették az összes eljárástípusra is, ezáltal biztosítva, hogy a kormányzati törvénytervezeteket ne lehetetleníthessék el parttalan viták.

1984 és 1986 között módosították a napirendre vonatkozó szabályozásokat, és a korábbi egyhangú szavazási rendszer helyett bevezettek egy új eljárást a napirend elfogadására. E változtatásoknak köszönhetően az ellenzéki obstrukció másik eszközénél, a hozzászólásoknál is sikerült eredményt elérni. Csökkent a hozzászólások ideje és a megismételt hozzászólások száma is, így gördülékenyebbé és folyamatosabbá vált a parlamenti munka, a kormánynak pedig kevesebb nehézséggel kellett szembenézni parlamenti szereplése során.

A reformok továbbá megerősítették a Képviselőház elnökét, mivel új eszközt vezettek be, az úgynevezett „canguro” eljárást. A „canguro” az az eszköz, amellyel a házelnök szavazásra bocsáthat bizonyos módosító indítványokat, míg másokat levehet a szavazási rendről. Az új eszköznek köszönhetően a házelnök megkapta a döntési jogot a betervezett módosító javaslatokról.³¹⁷

A házszabályt érintő igazi, nagy horderejű fordulat 1989–1990-ben következett be, amelyet az olasz parlamenti jog parlamenti „miniforradalom”-ként tart számon.³¹⁸ A

³¹⁵ A javaslat célja a kormány által betervezett tervezetek számára biztosította volna a gyorsabb és egyszerűbb eljárást mind a bizottsági szinten, mind a plenáris ülésen.

³¹⁶ Ez az elképzelés később megjelent a Massimo D'Alema által vezetett alkotmányreformmal foglalkozó bizottság javaslatában, valamint a Demokrata Párt (A.C., XVI leg., Doc. II. n. 9.) és a Szabadság Népe által a 16. törvényhozási ciklusban betervezett módosító indítványokban is (A.C., XVI leg., Doc. II. n. 3.).

³¹⁷ Ezen eszköz használata azonban csak akkor lehetséges, ha az a szavazás átláthatóságát és hatékonyságát növeli. Lásd bővebben Vincenzo LIPPOLIS: „Le riforme degli anni '80 alla Camera” *Giornale di Storia costituzionale* 2008/15. 164.

³¹⁸ Lásd Maria Luisa MAZZONI HONORATI (298. l.) 264-269.; LIPPOLIS (298. l.) 613-659.

„miniforradalom” a nyílt szavazás általánossá tétele által bővítette a kormány ellenőrzési eszközeit parlamenti többségével szemben.³¹⁹ Ez a változás egyrészt megnehezítette, szinte ellehetetlenítette a személyes alkukat a kormány és az ellenzék képviselői között, másrészt lehetővé tette, hogy a jogszabály-tervezetekről tartott, bizalmi szavazással egybekötött végszavazást³²⁰ a kormány a jogszabály eljárásának befolyásolására használja fel.³²¹ A nyílt szavazás lehetővé tette, hogy a kormány teljes mértékben ellenőrizze saját parlamenti többségét. Ez a változás jelentősen megerősítette a kormányt a parlamenti munkában.

Az 1989–1990-es „miniforradalom” a napirendre vonatkozó szabályozást is érintette. A reform értelmében, ha a Frakcióvezetők Konferenciája (amely a magyar Házbizottsághoz hasonlítható mind összetételét, mind feladatkörét tekintve) nem jut döntésre a napirendet illetően, a konferencia elnöke, vagyis a házelnök készíti elő a kéthavi programot és a kétheti napirendet a kormány javaslatai és az ellenzék észrevételei alapján.³²² A reform további újítása, hogy a Frakcióvezetők konferenciáján a kormány már nem csupán meghívott résztvevőként szerepel, hanem joga van aktívan bekapcsolódni az ülésen történő döntéshozatalba. A „mini-forradalom” ezekkel az intézkedésekkel megerősítette a házelnököt és a kormányt a parlamenti napirendalkotásban.

A „miniforradalom” különleges jogalkotási eljárási formát is bevezetett a sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítására, biztosítva ezzel a lehetőséget az Alkotmányban előírt hatvannapos határidő betartására.³²³

³¹⁹ A titkos szavazás intézménye csak személyi kérdések esetében maradt meg.

³²⁰ A kormány a képviselőházi és szenátusi házszabályok értelmében a módosító indítványokhoz és jogszabálytervezetekhez kérheti a végszavazás bizalmi szavazással való összekötését. Ez esetben csak a kormány javaslatáról szavaz a parlament, minden más módosító indítvány automatikusan törölődik. Amennyiben az adott indítványt vagy jogszabály-tervezetet elfogadják, megerősítik a kormány mandátumát, és ha negatív eredménnyel zárul a szavazás, a kormánynak le kell mondania.

³²¹ Claudio De CESARE: „La questione di fiducia” in Salvatore LABRIOLA (szerk.): *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)* (Milano: Giuffrè 1998) 207-247.

³²² A Képviselőház házszabályának 23. cikke, 3. és 4. bekezdése. A reform értékeléséről lásd bővebben: Stefano CECCANTI: „Regolamento parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante” *Quaderni Costituzionali* 1998/1. 161.

³²³ Az Alkotmány 77. cikke kimondja, hogy a kormány szükség- és vészhelyzet esetén sürgősségi kormányrendeletet alkothat, amely elfogadásának napján hatályba lép. Ugyanakkor a rendelkezés kimondja, hogy még ugyanazon napon a parlament elé kell terjeszteni a rendelet törvénnyé alakításáról szóló tervezetet. Amennyiben a parlament a tervezetet a beterjesztéstől számított hatvan napon belül nem fogadja el, úgy a rendelet hatályát veszti.

Bár az 1980-as évek házsabályreformjai nem alkottak homogén sorozatot, megfigyelhető volt egyfajta fejlődés. A kormány–parlamentari többség–ellenzék kapcsolata elmozdult a megállapodásokon alapuló modelltől („*consociativismo*”) a többségi modell felé. Ugyanakkor nem alakult át teljesen többségi rendszerré a politikai erők elköteleződésének hiánya, illetve az elmaradt alkotmány- és választási reform következtében.³²⁴

A kormánynak kedvező, nagyszámú reformok ellenére, a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni megerősödése nem volt folyamatos ebben az évtizedben. A kormány parlament feletti ellenőrzését számos korlát is akadályozta, amelyeket részletesen e fejezet 4.1. pontjában mutatok be. Ezek a korlátok azonban nem csupán az ellenzék obstrukciós tevékenységéből adódtak, hanem a kormányok belső, sok esetben igen súlyos konfliktusaiból is.

3.2. A Képviselőház házsabályának változásai az 1990-es években

Az 1990-es években az előző évtized reformjaira támaszkodva a kormányok széles körű autonóm jogalkotási tevékenységet folytattak. Az immár valós törvényalkotói hatalmuk birtokában túlsúlyba kerültek a parlamenttel szemben a jogalkotási folyamatokban. A kormány vált a fő jogalkotó aktorrá.³²⁵ Az elfogadott törvények 74–89 százalékát a kormány kezdeményezte az 1990-es években, és ez az arány később sem változott. Továbbá a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendeletek és a sürgősségi kormányrendeletek aránya az összes elfogadott jogszabályhoz viszonyítva az 1990-es évek végén elérte a 44 százalékot, míg a 2000-es évek végén már az 53 százalékot is. Ez a változás azért fontos, mert mind a sürgősségi kormányrendeletek, mind a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendeletek esetén a jogalkotó maga a kormány, és nem a parlament.

³²⁴ Lásd LIPPOLIS (298. lj.) 639-641.

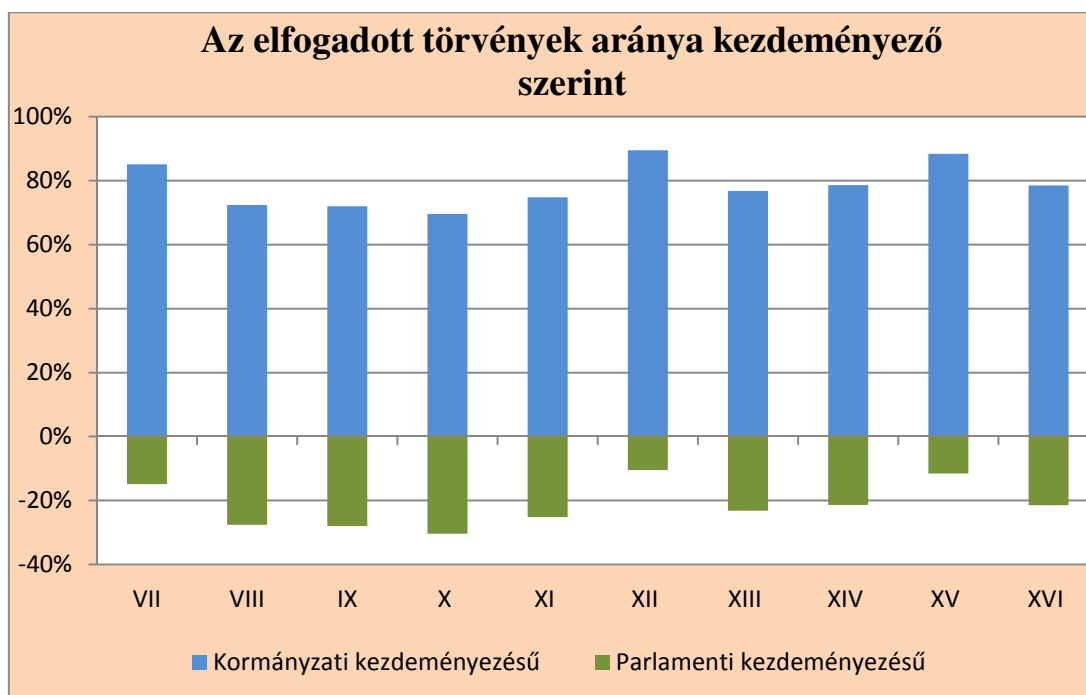
³²⁵ A kormány fő jogalkotási eszközei a következők: a sürgősségi kormányrendelet, a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendeletek és a delegált hatáskörben elfogadott határozatok.

4. táblázat: a törvényhozásra vonatkozó adatok az elmúlt ciklusokban

Törvényhozás	Törvények	Havi átlag	Kormányzati kezdeményezésű	Parlamenti kezdeményezésű
VII (1976–1979)	666	19	85,10%	14,90%
VIII (1979–1983)	1042	23	72,40%	27,60%
IX (1983–1987)	789	16	72,00%	28,00%
X (1987–1992)	1065	19	69,60%	30,40%
XI (1992–1994)	314	14	74,80%	25,20%
XII (1994–1996)	295	12	89,20%	10,40%
XIII (1996–2001)	905	15	76,80%	23,20%
XIV (2001–2006)	686	12	78,60%	21,40%
XV (2006–2008)	112	5	88,40%	11,60%
XVI (2008–2013)	384	6,79	76,04%	20,83%

Forrás: Osservatorio sulle Fonti, Camera dei Deputati, saját kidolgozás.

8. ábra: az elfogadott törvények aránya kezdeményező szerint



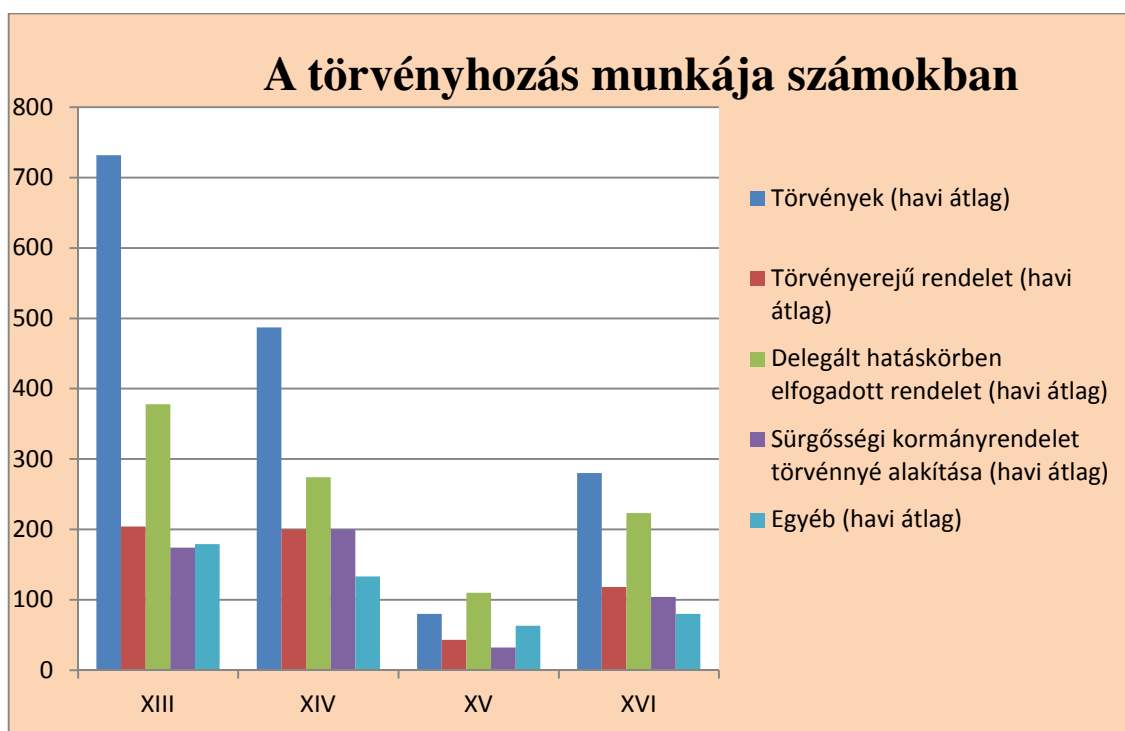
Forrás: Osservatorio sulle Fonti, Camera dei Deputati, saját kidolgozás.

5. táblázat: az elfogadott jogszabályok megoszlása típusok szerint

Törvényhozás	Törvények (havi átlag)	Törvényerejű rendelet (havi átlag)	Delegált hatáskörben elfogadott rendelet (havi átlag)	Sürgősségi kormányrendelet törvénnyé alakítása (havi átlag)	Egyéb (havi átlag)
XIII	732	204	378	174	179
XIV	487	200	274	200	133
XV	80	43	110	32	63
XVI	280	118	223	104	80

Forrás: Osservatorio sulle Fonti, Camera dei Deputati, saját kidolgozás.

9. ábra: az elfogadott jogszabályok megoszlása típusok szerint



Forrás: Osservatorio sulle Fonti, Camera dei Deputati, saját kidolgozás.

A kabinet megnövekedett törvényalkotási tevékenysége változást eredményezett a parlament szerepében: egyrészt csökkent az intézmény jogalkotási folyamatokban való részvétele, másrészt hangsúlyosabbá vált ellenőrző és felügyelő szerepe. Ezzel a

változással párhuzamosan megfigyelhető volt egy másik tendencia is az 1990-es évek elején. Az 1993. évi új, főként többségi típusú választási törvény „megfosztotta” a parlamentet a kormány megválasztásának funkciójától, hiszen a választási eredmény közvetlenül és egyértelműen meghatározta, hogy melyik választási koalíció alakíthat kormányt, és meghatározta a minisztertanács elnökének személyét is.³²⁶

Az olasz politikai rendszer 1980-as évek végétől meginduló változásai – a tradicionális pártok válsága, majd összeomlása, a „*conventio ad excludendum*” elv semmissé válása, a korrupciós botrányok következtében a társadalom politikusokba és politikai intézményekbe vetett bizalmának teljes megszűnése, az Európai Unió által szabott gazdasági és pénzügyi kritériumok teljesítésének nehézségei, az új választási rendszer, stb. – egyre sürgetőbbé tették az Alkotmány és a parlamenti házszabályok reformját.

Az új, nemzetközi helyzet belső legitimációs válságot idézett elő, mert először meggyengítette, majd gyakorlatilag értelmetlenné tette az olasz „blokkolt demokrácia” alapelvét, a „*conventio ad excludendum*”-ot. A berlini fal leomlása és a Szovjetunió megszűnése után megnyílt az út a kommunista politikai erők előtt. Az új lehetőséggel párhuzamosan azonban a legnagyobb politikai erőknek szembe kellett nézniük egy gyors és romboló erejű identitásválsággal, s ez alól a PCI sem volt kivétel. A tradicionális pártok eltűntek, és új pártok születtek. A pártok válsága az első hónapok után előidézte a törvényhozó hatalom válságát is.

További problémát okozott az 1990-es évek elején, hogy a többségi rendszer felé való elmozdulás során a politikai rendszer intézményei nem tudtak hatékonyan alkalmazkodni a megváltozott helyzethez. Ennek oka a mindennapi működésükhöz szükséges strukturális reformok hiánya volt. Az átalakulás okozta problémák orvoslására a politikai szereplők a rendelkezésükre álló eszközöket újfajta módon kezdték el használni, azonban minden alkotmányos és házszabályi háttér nélkül. A kormány nagyobb mértékben alkalmazta – sok esetben az alkotmányos kritériumok teljesítése nélkül – a sürgősségi kormányrendeleteket és a delegált hatáskörben elfogadott törvényerejű rendeleteket is.³²⁷

³²⁶ Ezt a tendenciát a 2005-ös reform tovább erősítette.

³²⁷ Az ilyen gyakorlat miatt született meg az alkotmánybíróság 1996. évi 360. határozata. Az Alkotmány szerint a parlament meghatározott feltételek esetén delegálhatja a kormány számára törvényalkotói jogát, ezáltal lehetőséget teremtve, hogy az törvényerejű rendeleteket és jogszabályokat bocsásson ki. Ez a funkció-delegálás nem sérti a hatalommegosztás azon elvét, amely a törvényalkotói funkciót a

E változások mellett a kormány is jelentős átalakuláson ment keresztül, összetartóbbá és egységesebbé vált, a miniszterek a kormányfő által meghatározott irányvonalnak rendelték alá magukat. A Minisztertanács Elnökségének 1993. évi belső szabályozásával és főtitkárságának 1994. évi átalakításával megerősítették a kormányzati tevékenység kollegiális jellegét és a kormányfőt. A minisztereknek a reformok értelmében a kormányfő által meghatározott politikai irányvonalat kellett követniük, és a kormányfő koordinációja alapján kellett végezniük a munkájukat. 1996-tól a szakminiszterek számát némileg csökkentették, és újradefiniálták a politikai és a szakminiszterek közötti hierarchiát is.³²⁸ Az új politikai rendre és a Minisztertanács Elnökségének reformjára alapozva fokozatosan megszületett az igény a házszabály és az Alkotmány módosítására is, annak érdekében, hogy a változások jogi keretet kapjanak.

Az alapelv az volt, hogy olyan eszközrendszert hozzanak létre, amely lehetővé teszi a jogszabályok, és különösképpen a kormányprogram megfelelő időn belüli elfogadását, de ugyanakkor garantálja minden politikai erő aktív részvételét és véleménynyilvánítását a döntéshozatalban.³²⁹ A reformok célja tehát az volt, hogy egyensúlyt teremtsen a gyors döntéshozatal és a vitalehetőség között.

parlamentnek adja, mivel az Alkotmány csak olyan bonyolult és sokrétű témákban adja meg a kormánynak a törvényalkotói jogkört, amelyek esetében a parlamenti jogalkotás túlzottan nehéznek és hosszúnak bizonyulna. A kormány törvényerejű rendeletet („decreto legislativo/decreto delegato”) hozhat a parlament által előre megszabott keretek között gyakorlatilag annak a folyamatból való kizárásával. Ebben az esetben a parlament jogalkotási jogkörét delegálja a kormánynak időhiány vagy az adott kérdés sokrétűsége miatt.

Az Alkotmány 77. cikke szerint a kormány szükség- és vészhelyzetek esetén kibocsáthat törvényerejű rendeleteket, amelyek egyenértékűek a parlamenti eljárásrend során elfogadott törvényekkel.

A törvényerejű kormányrendelet („*decreto legge*”) által biztosított lehetőséggel a kormány vészhelyzetben törvényerejű rendeletet alkothat, amely elfogadásával azonnal hatályba is lép, azonban amennyiben a parlament 60 napon belül nem alakítja a rendeletet törvénnyé, elveszti hatályát.

A különleges jogalkotási eszközökkel való kormányzati visszaélésekről és az ezekre adott alkotmánybírói válaszokról lásd bővebben: MANDÁK Fanni: „A sürgősségi kormányrendeletek módosítások nélküli újbóli beterjesztésének problémája Olaszországban” in SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből* (Győr: PKK 2013) 44-49.; MANDÁK Fanni: „A sürgősségi kormányrendeletek alkotmányossági feltételeinek nyilvánvaló hiánya az olasz alkotmányjogban” in SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből* (Győr: PKK 2013) 49-54.

³²⁸ Lásd bővebben Annarita CRISCITIELLO: *Il cuore dei governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata* (Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane 2004).

³²⁹ Giancarlo ROLLA: *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*. Egyetemi előadás. 8-10. unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/agora/rolla2.rtf
Lásd bővebben: Guido RIVOSECCI: *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura* (Milano: Giuffrè 2002) 21-29.

3.2.1. Intézkedések a kormány parlamenten belüli megerősítésére az 1990-es évek közepétől

A házszabály 1996. és 1999. évi módosításai, amelyek közvetetten és közvetlenül a végrehajtó hatalomnak kedveztek, láthatóbbá és meghatározóbbá tették a kormányt a parlamentben mind a programozás stratégiai, mind a jogalkotási tevékenység operatív szintjén.

A kormány markánsabb szerepet kapott a napirendalkotásban és a parlamenti program meghatározásában,³³⁰ mivel az új rendelkezések értelmében a házelnöknek már nem csupán a kormány parlamenti programra vonatkozó javaslatait kellett figyelembe vennie, hanem a kormány prioritási sorrendjét is a programba és a háromhetes kalendáriumba javasolt témákat illetően.³³¹ A reform eredményeként a kormány továbbá lehetőséget kapott arra is, hogy kommunikálja a házelnökök felé a napirendre kerülő témák pontos tárgyalási idejére vonatkozó javaslatait.³³² A reformok átalakították a sürgősségi jogalkotási eljárást is, gyorsabbá téve a sürgőssé nyilvánítási eljárást, ezzel biztosította, hogy az eljárás elsőbbséget élvezzen a többi eljárási típushoz képest,³³³ továbbá rövidebb tárgyalási időt garantált.³³⁴

A reform egy olyan elsőbbségi eljárást hozott létre a sürgősségi kormányrendeletek törvényé alakításához, amely lehetővé tette a törvénytervezetek rövidebb idő alatti elfogadását.³³⁵ Garantálta továbbá, hogy ezek a törvénytervezetek a kijelölt szakszabály első napirendi pontjai lesznek,³³⁶ és hogy a bizottság által a törvénytervezetről készített jelentés a tervezet bizottságnak való megküldésétől számítva maximum 15 napon belül elkészüljön.³³⁷ A sürgősségi kormányrendeletek számára további könnyítés volt, hogy a házszabály reformja eltörölte a korábban kötelező alkotmányossági szűrőt. Ezek az intézkedések növelték annak a lehetőségét, hogy a sürgősségi kormányrendeleteket az Alkotmányban előírt hatvannapos határidő

³³⁰ A parlament programja a következő minimum két, maximum három hónapos időszak munkatervét tartalmazza, míg a napirend a következő háromhetes ciklusra vonatkozik.

³³¹ Emellett természetesen bármelyik parlamenti frakció is beterjesztheti saját javaslatait. A Képviselőház házszabálya 23. cikk, 3. és 4. bekezdés.

³³² A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 1. bekezdés.

³³³ A Képviselőház házszabálya 69. cikke. Andrea MORRONE: „Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?” *Quaderni costituzionali* 1998/3. 475-476.

³³⁴ Sürgősnek nyilvánított törvénytervezet esetén a szakszabály bizottságnak egy hónapon belül be kell fejeznie a dokumentum vizsgálatát. A Képviselőház házszabálya 81. cikk, 2. bekezdés.

³³⁵ A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk, 1. bekezdés.

³³⁶ A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk, 4. bekezdés.

³³⁷ A Képviselőház házszabálya 81. cikk, 2. bekezdés.

előtt törvénnyé lehessen alakítani, s ezáltal hatályban maradhassanak azok a rendelkezések, amelyeket alapvetően a kormány dolgozott ki és fogadott el.

Bevezették az összevont szavazás intézményét is. Ez a szavazási forma csökkentette az obstrukciós tevékenység terét és lehetőségét, folyamatosabbá tette a parlamenti munkát, és megkönnyítette a kormányzati javaslatok elfogadását.³³⁸ A módosító indítványok beterjesztéséhez kapcsolódó obstrukciós tevékenység visszaszorítására a reformok megszigorították a dokumentumok beadásának feltételeit is.³³⁹ Az obstrukciós tevékenységek visszaszorítása a parlamenti munka gördülékenyebbé tételét célozta, ugyanakkor kedvezett a kormány számára is, megkönnyítve parlamenti térnyerését.

A reformok közvetlenül és közvetetten is jelentősen kedveztek a végrehajtó hatalomnak, megerősítve a kormányt a parlamenti munkában. Az 1990-es évek házszabály-módosításában a prezidencializáció intézményesülésének számos ismervét fellelhetjük, mint például a különleges jogalkotási eljárások erősítését és bővítését, vagy a napirendalkotásban való kormányzati részvétel növelését.

3.2.2. A házszabály módosításának következményei

Az 1996. és 1999. évi reformok olyan eszközöket biztosítottak a kormány számára, amelyek segítségével kormányprogramját hatékonyabban tudta megvalósítani a parlamentben. Ennek ellenére a gyakorlat azt mutatja, hogy a kormányok parlamenti „sikermutatói” nem javultak jelentősen. A reformok nem bizonyultak megfelelőnek és elégségesnek. A jogalkotási eljárások egyszerűsítését és racionalizálását célzó reformok ellenére a törvénytervezetek átlagos elfogadási ideje továbbra is hosszú maradt. A XVI. törvényhozási ciklusban a rendes jogalkotási eljárás keretében átlagosan 278 nap alatt fogadtak el egy törvénytervezetet, míg a törvényerejű rendeleteket 51, a nemzetközi szerződéseket 110 nap alatt.³⁴⁰ Bár a korábbi törvényhozási ciklusokhoz képest ezek az átlagos idők már rövidebbek, de még mindig túl hosszúak voltak, s ez a tény magyarázza, hogy miért volt még mindig olyan magas a különleges jogalkotási eszközök aránya a törvényalkotási folyamatokban.

³³⁸ A Képviselőház házszabálya 85-bis cikk.

³³⁹ A Képviselőház házszabálya 86. cikk, 1. bekezdés.

³⁴⁰ Osservatorio sulle Fonti, Camera dei Deputati.

3.3. A házszabály módosítására tett javaslatok 2000 és 2008 között

A XIII. törvényhozási ciklusban (1996–2001) bevezetett reformok hatékony megvalósításának hiánya miatt égető szükség volt további házszabályi változtatásokra annak érdekében, hogy az olasz parlament hanyatlását megállítsák és visszafordítsák.³⁴¹

A XIV. (2001–2006) és XV. (2006–2008) törvényhozási ciklusban is több, a házszabályra vonatkozó módosító indítványt terjesztettek be a frakciók.³⁴² Ezek a javaslatok a parlamenti intézmények és eljárások racionalizálására, a kormány parlamenten belüli megerősítésére és a parlamenti ellenzék alapszabályának megalkotására irányultak. Az ellenzéki Értékek Olaszországa (Idv) és a kormánypárti Hajrá Olaszország! (FI) frakciók például a kormányprogram parlamenti megvalósíthatóságának javítására kezdeményezték a jogalkotási eljárások átalakítását és a titkos szavazás intézményének reformját.³⁴³

Bár az 1996. és 1999. évi reformok és a XVI. törvényhozási ciklus között eltelt évtizedben számos javaslat került a parlament elé a házszabály módosítására, de jelentős, konkrét eredmények, változtatások nem születtek.

3.4. Az utolsó kísérletek, a XVI. törvényhozási ciklus javaslatai

A tíz reform nélküli évet követően a XVI. törvényhozási ciklus elején a pártok és a parlamenti frakciók nagy elkötelezettséget mutattak a házszabály szükséges reformja iránt.³⁴⁴ A kormánypárti Szabadság Népe frakció 2008-ban benyújtott módosító indítványát követően szinte minden parlamenti politikai erő betervezte egy vagy több javaslatot.³⁴⁵ Az aktivitás ellenére a politikai erők közötti egyet nem értés következtében a XVI. törvényhozási ciklus sem hozott lényeges változást a házszabály reformjában. Az átfogó reformot az akadályozta, hogy a parlamenti pártok nem csupán abban nem értettek egyet, hogyan kellene a jelenleg nem vagy rosszul működő intézményeket

³⁴¹ A parlament hanyatlásáról és a szükséges intézményi reformokról lásd bővebben: Franco BASSANINI – Roberto GUALTIERI: *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali* (Firenze-Antella:Passigli 2009).

³⁴² A XIV. törvényhozási ciklusban 12 javaslatot nyújtottak be, míg a XV.-ben 10.

³⁴³ Az A.C., XIV leg., Doc. II, n. 5. dokumentum, amelyet később változtatás nélkül a 15. törvényhozási ciklusban is beterveztettek, a következő számmal, A.C., XV leg., Doc.,II, n. 4.

³⁴⁴ Lásd bővebben: Fulco LANCHESTER: “Tentativi di dialogo all’inizio della XVI Legislatura” in Franco BASSANINI – Roberto GUALTIERI: *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali* (Firenze-Antella:Passigli 2009).119-123.

³⁴⁵ De nem mindegyik politikai erő betervezte az átfogó reformjavaslatot, az Északi Liga például sem a Képviselőházban, sem a Szenátusban nem vett részt a vitában.

megváltoztatni, hanem abban sem, hogy a házszabály reformja alkalmas eszköz-e a parlament hatékony működését és az olasz politikai rendszert bénító problémák megoldására.

A meghatározó pártok elképzeléseinek és törekvéseinek bemutatására az átfogó házszabály-reformra irányuló javaslatokat elemzem: a Szabadság Népe két javaslatát³⁴⁶ és a Demokrata Párt javaslatát.³⁴⁷ Ezt az elemzést az indokolja, hogy a benyújtott tervezetek által jól bemutatható a két legnagyobb és legmeghatározóbb párt nézőpontja, véleménynyilvánítása.

A dokumentumokban található azonos célok, mint a kormány parlamenti döntéshozatalban való megerősödésének ellensúlyozása, azonban az ezen közös célok elérésére tett javaslatok már igen eltérőek. Az indítványok számos olyan területet is érintettek, amelyek esetében már többször fogadtak el reformokat, ugyanakkor figyelmen kívül hagytak olyan területeket, mint például a kontrollmechanizmusok, ahol jelentős előrelépésre lenne szükség.³⁴⁸

3.4.1. A kormány megerősítése a parlamentben: a Szabadság Népe javaslata

A Szabadság Népe frakció két javaslatának központi koncepciója, hogy „*a kormány kifejezetten gyenge a parlamenti munkában, a törvényalkotásban pedig különösen az*”.³⁴⁹ Ezen elképzeléstől vezérelve a javaslatok célja – a parlamenti ellenzék alapszabályának bevezetése és a parlamenti fragmentáció csökkentése mellett – a kormány parlamenten belüli megerősítése volt. A javaslatok szerint e célok megvalósításához szükség van az Alkotmány felülvizsgálatára és a házszabály átfogó reformjára. Ez utóbbi meghatározó szereppel bírhat ebben az átalakulásban, mivel a házszabályok azok, „*amelyek az alkotmányos rendelkezésekhez képest rejtetten, de markánsabban meghatározzák a kormányformát*”.³⁵⁰

A Szabadság Népe frakció szerint az úgynevezett tökéletes kétkamarás rendszer a hatékony kormányzati működés egyik legnagyobb akadálya, és az utóbbi évek

³⁴⁶ A. C., XVI leg., Doc. II. n. 3., A. C., XVI leg., Doc. II. n. 14.

³⁴⁷ A. C., XVI leg., Doc. II. n. 9.

³⁴⁸ Francesca ROSA: “Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?” *Osservatorio sulle fonti* 2009/1. 72.

³⁴⁹ A. C., XVI leg., Doc. II. n. 3., A. C., XVI leg., Doc. II. n. 14.

³⁵⁰ A. C., XVI leg., Doc. II., n.3. 2.

jelenségei csupán a megoldatlan problémák következményei, mint például a sürgősségi kormányrendeletek intézményével való visszaélések valamint a bizalmi szavazással egybekötött végszavazás intézményének túl gyakori használata.

A kormány parlamenti pozíciójának megerősítésére a Szabadság Népe átalakította volna a napirendalkotást és a parlamenti program kidolgozását: a kormány által beterjesztett törvénytervezeteknek biztosítva az időkvóta többségét, illetve általánossá téve az időbeli korlátokat.³⁵¹ A javaslatok értelmében a házelnöknek a kormány javaslatait nem csupán a parlamenti program összeállításánál kellett volna figyelembe vennie, hanem a napirend összeállításánál is.³⁵²

A javaslatok különleges eljárást biztosítottak volna azon törvénytervezetek számára, amelyek elengedhetetlenek a kormányzati program megvalósítása szempontjából. Az úgynevezett elsőbbségi törvénytervezetek végszavazását a dokumentumok szakbizottságoknak való megküldését követő hatvan napon belül meg kellett volna tartani. A hatvannapos időintervallum megegyezik a sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási határidejével. Így ez a változtatás megszüntette volna a sürgősségi kormányrendeletek intézményével való visszaéléseket, amelyek jó része azért történt, mert ez az intézmény garantálta a gyorsított, hatvannapos eljárást.³⁵³

A javaslatok lehetővé akarták tenni, hogy az elsőbbségi törvénytervezetek, a sürgősségi kormányrendeletekről szóló törvénytervezetek, illetve a pénzügyi és költségvetési törvény tervezete esetében a plenáris ülésen való vizsgálatkor, az adott cikkről való voksolásnál a kormányzati javaslatról szavazzanak első körben,³⁵⁴ és amennyiben azt elfogadja a parlament, az adott cikkhez benyújtott többi módosító indítvány – az ellenzék által beterjesztettek is – automatikusan érvénytelenné váltak volna.³⁵⁵ Ezzel a rendelkezéssel ugyanazt az eljárási hatást lehetett volna elérni, mint a bizalmi

³⁵¹ Ez a rendelkezés lezárná a több mint tíz éve tartó átmenetet.

³⁵² *A.C. XVI leg., Doc. II., n. 3.* 26. cikk, *A.S. XVI leg., Doc. II., n. 6.* 56. cikk, 2. bekezdés.

³⁵³ *A.S., XVI leg., Doc. II., n.6.* 9.cikke a Szenátus házszabályában bevezetné az *55-bis* cikket.
A.C., XVI leg., Doc. II., n. 3. 25-*bis* cikk.

³⁵⁴ *A.C., XVI leg., Doc. II., n. 3.* módosítja a Képviselőház házszabályának 85. cikke, 9. bekezdését.

³⁵⁵ Ugyanakkor a 86. cikk, 5-ter bekezdése garanciákat biztosítana az ellenzék vezetője számára ebben a folyamatban.

szavazással egybekötött végszavazás intézményével, anélkül azonban, hogy a kormány felelősségéről is véleményt kellett volna nyilvánítania a parlamentnek.³⁵⁶

A kormány parlamenten belüli megerősítését egyértelműen célzó intézkedések mellett a javaslatok tartalmaztak olyan rendelkezéseket is, amelyek a kormány tevékenységének a korlátozására irányultak, különösen azokra a kormányzati gyakorlatokra, amelyek igen népszerűek voltak az utóbbi években, mint például a maxi módosító indítványok³⁵⁷ benyújtása.³⁵⁸

3.4.2. A kormány parlamenti tevékenységének racionalizálása a Demokrata Párt javaslatában

Az ellenzéki Demokrata Párt javaslatának bevezetőjében kiemelte, hogy az utóbbi évtizedben a jogalkotás terén elfogadott reformok megerősítették a kormányokat a parlamentben, és biztosították a parlamenti többségek stabilitását, de nem alakították ki azoknak a szükséges ellensúlyoknak a rendszerét, amelyek a különböző hatalmi ágak közötti erőegyensúlyt biztosítani tudták volna. Ez utóbbi hiánya a parlament kiváltságainak, feladat- és hatáskörének kiüresedését, politikai és kormányzati tevékenységet ellenőrző szerepének átértelmezését vagy egyenesen csökkenését vonta maga után, lehetővé téve ezzel a kormány egyre nagyobb jogalkotási térnyerését. Mindennek az lett a következménye, hogy a parlament elvesztette saját hatalmát a törvényhozáson belül.

E szerencsétlen és aggodalmat keltő helyzet orvoslására a Demokrata Párt javasolta, hogy a parlament kapjon központi szerepet az olasz politikai rendszerben. Emellett a párt a javaslatában kiemelte, hogy szükséges az Alkotmány reformjáról folyó tárgyalások újbóli megnyitása elsősorban a kormányformára, a parlament összetételére és feladataira vonatkozó részek esetében.

A Demokrata Párt a javaslatában a parlament hatékonyságára és eredeti feladatára, a törvényalkotás visszaállítására koncentrált, ezért számos olyan rendelkezést

³⁵⁶ Giovanni PICCIRILLI: Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari *Osservatorio sulle fonti* 2009/1. 55-56.

³⁵⁷ A maxi módosító indítvány olyan javaslat, amely egy dokumentumban tartalmazza az adott jogszabálytervezet több pontját érintő változtatásokat.

³⁵⁸ A javaslat kimondta, csak azok a módosító indítványok nyújthatók be, amelyek tartalma homogén, és témája kapcsolódik az adott jogszabálytervezet egyes cikkeihez. *A.C., XVI leg., Doc. II., n. 3. 68-bis cikk.*

kezdeményezett, amelyek megakadályozhatták a kormány visszaéléseit, javíthatók volna a törvényhozás minőségét és garanciákat, további eszközöket biztosítva a parlamenti ellenzék számára.

A két legnagyobb párt javaslatainak koncepcióbeli különbségei ellenére a demokrata párti javaslat és a Szabadság Népe által beterjesztett dokumentumok között találhatók közös pontok: az elsőbbségi törvénytervezetek számára biztosított különleges eljárás bevezetése és a maxi módosító indítványok benyújthatóságának megszüntetése. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a demokrata párti javaslat kevésbé célozta a kormány parlamenten belüli megerősítését, mint a jobboldali indítvány.

4. Az ellenzék intézményesülése

A kormány parlamenten belüli megerősödésének elemzését követően a parlamenti munka másik fő szereplőjét, az ellenzékét vizsgálom. Azt elemzem, hogy hogyan változtak, alakultak az ellenzék jogkörei és eszközei az elmúlt 25 évben.³⁵⁹

Azt vizsgálom, hogy a parlamenti házszabályok reformjai hogyan erősítették a parlamenti ellenzék számára rendelkezésre álló eszközöket, hogyan bővítették ezek körét, illetve hogyan ösztönözték az ellenzék egykori parlamenten belüli szerepének megváltozását, vagyis az obstruktív ellenzék konstruktív ellenzékké való átalakulását. Vajon a házszabály reformjai megteremtették-e a lehetőséget egy olyan ellenzék létrejöttéhez, amely képes a kormány parlamenten belüli dominanciájának ellensúlyozására?

4.1. A parlamenti ellenzék az 1980-as évek házszabályaiban

Az 1980-as évek reformjai a kormányozhatóság növelésére és a kormány–parlamenti többség–ellenzék kapcsolatának módosítására irányultak, miután az 1971. évi új eljárásrend lehetőséget teremtett arra, hogy akár egy parlamenti kisebbség is blokkolja a döntéshozatali folyamatokat. Elengedhetetlen volt az obstrukciós eszközök és

³⁵⁹ Mint, ahogy Salvatore Valitutti professzor mondta: „A demokrácia két tüdővel lélegzik, a többség és az ellenzék tüdejével.” Idézet Lucian Violante-től a Házszabályok és a kormányforma című szemináriumon tartott beszédéből. 2011. április 20. Parlamenti tanulmányok központja, LUISS Guido Carli.

lehetőségek csökkentése,³⁶⁰ a kisebb frakciók erejének korlátozása és az egyhangú szavazási elv „újraértelmezése”.³⁶¹

A házszabályi reformokkal arra törekedtek, hogy létrehozzanak egy jól működő többségi rendszert azáltal, hogy a parlamenti többség és a kormány számára biztosították azokat az eszközöket, amelyek szükségesek voltak programjuk megvalósításához és stabilitásuk megőrzéséhez. A módosítások által a kormánynak biztosított közvetett és közvetlen kiváltságok ellensúlyozására az 1980-as évek reformjai bevezették a miniszterek egyéni felelősségének intézményét.³⁶²

A kormány és többsége parlamenti eljárásokban való megerősítésével párhuzamosan az 1980-as évek házszabályreformjai a parlamenti ellenzék alapszabályának szükségességére is ráirányították a figyelmet, és számos az ellenzék számára kedvező változást vezettek be. A reformok értelmében a vitára fordítható időt a házelnöknek az egyes frakciók között a frakciók nagyságával arányosan kellett kiosztania, ezáltal garantálva a választási eredménynek megfelelő részvételt a parlamenti munkában. Bevezették továbbá az azonnali kérdések órájának intézményét („*question time*”), ezáltal újabb eszközzel bővítve a parlament ellenőrzési fegyvertárát.

A sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárására vonatkozóan a reformok biztosították az ellenzék számára az aktív részvételt mind a vitában, mind a módosító indítványok benyújtásában.³⁶³ A kormány gyengítését célozta a sürgősségi kormányrendeletek törvényi tervezetére vonatkozóan bevezetett alkotmányi szűrő, amely a parlament alkotmányjogi bizottsága által végzett kötelező vizsgálatot jelentett.³⁶⁴ A módosítás célja a kormány ellenőrzése és a sürgősségi törvényerejű kormányrendeletek intézményével való visszaélések csökkentése volt.

Ebben az évtizedben a nemzetközi események változása, a választási rendszer átalakítása és a titkos szavazás intézményének reformja arra kényszerítette az

³⁶⁰ A parlamenti munkát megbénító obstrukciós tevékenység visszaszorítására módosították a programozást, a vitára rendelkezésre álló időkeretet és a frakcióvezetők eljárási jogait. Számos intézkedést fogadtak el, amelyek maximalizálták és egyben csökkentették a hozzászólások idejét. Megszüntették a frakcióvezetők közti egyenlőséget eljárási jogaik tekintetében, „quorum”-ot vezettek be, amelyet az adott frakció parlamenti nagysága alapján számítottak ki.

³⁶¹ Lásd LIPPOLIS (298. l.) 131.

³⁶² A miniszterek ellen benyújtható bizalmatlansági indítvány intézményével ugyanakkor nem éltek gyakran. Az utóbbi három törvényhozási ciklusban csupán egyszer használták, 2011-ben Sandro Bondival, a kulturális javakért felelős miniszterrel szemben.

³⁶³ Lásd LIPPOLIS (298. l.) 138-140.

³⁶⁴ A Képviselőház házszabályának 75. cikke.

ellenzéket, hogy újragondolja és újraalakítsa szerepét. A nyílt szavazás általánossá tétele gyakorlatilag „eltörölte” annak lehetőségét, hogy a kormány „titkos” támogatást kapjon az ellenzéktől, ezáltal az ellenzék érdekérvényesítő fegyvertára csökkent.³⁶⁵

Annak ellenére, hogy az 1980-as években számos rendelkezést fogadtak el, amelyek kedveztek a parlamenti ellenzéknek, a parlamenti ellenzék alapszabálya nem született meg. Továbbá a következő évek tapasztalatai megmutatták, hogy az ellenzék rendelkezésére álló eszközök nem voltak megfelelőek ahhoz, hogy valódi ellensúlyként jelenjen meg a kormánnyal szemben a parlamentben.

4.2. A parlamenti ellenzékre vonatkozó szabályok átalakulása az 1990-es években

Bár az 1990-es évek elején zajló politikai átalakulás nem érintette a kormányforma alkotmányos szabályozását, két fontos változás is történt, amely jelentős hatással volt a kormányforma gyakorlati megvalósulására: megszűnt a blokkolt demokrácia,³⁶⁶ és átalakították a választási rendszert.

Az új választási törvény, az úgynevezett „*Mattarellum*”³⁶⁷ bevezette a többségi választási rendszert. A többségi választási rendszerek általában csökkentik a parlamenti fragmentációt, azonban az olasz rendszerben ez nem következett be. Az új választási törvényt követően sok pártból, több esetben sok kisméretű pártból álló választási koalíciók alakultak, annak érdekében, hogy bekerüljenek a parlamentbe. A választásokat követően azonban a parlamentben sok esetben külön-külön frakciót alakítva gyakorlatilag megmaradt a korábbi fragmentációs szint. A számos kis parlamenti párt jelenléte ugyanakkor nem csupán az általános megosztottságot tartotta fenn, hanem az ellenzék fragmentációját is, megakadályozva, hogy egy egységes ellenzék jöjjön létre a parlamentben. A pártok között hiányzott az összhang és az együttműködési hajlandóság. Ez a hiányosság mindkét blokkban jelen volt, így a kormányzást is megnehezítette, szélsőséges esetekben ellehetlenítette.

³⁶⁵ Salvatore CURRERI – Carlo FUSARO: “Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione” *Il Filangieri – Quaderno 2007*. 2008. 260-261.

³⁶⁶ A blokkolt demokrácia az első Köztársaság politikai helyzetét jelentette, amelyben a Democrazia Cristianának nem volt reális ellenfele, ugyanis az egyetlen másik párt, amely választási sikereivel kormányozhatott volna, a Kommunista Párt volt, amely azonban a „*convention ad excludendum*” elv miatt soha nem kerülhetett kormányra.

³⁶⁷ Az 1993. évi 276. és 277. törvények.

A politikai átalakulást követően az ellenzék már nem a kormánnyal való megegyezésre, konszenzusra törekedett, mint az első Köztársaság idején, hanem a kormány parlamenti ellenőrzését, tevékenységének kritizálását, és saját, alternatív programjának bemutatását tűzte ki célul.

Az 1990-es évek „*consociativismo*”-tól való eltávolodásának elemzésekor két másik változást is meg kell említeni: a házelnökök megválasztásáról szóló *gentleman agreement* felrúgását, vagyis annak a gyakorlatnak a megszüntetését, hogy a házelnököket mindig az ellenzéki frakciók soraiból választják. 1994-től már mindig kormánypárti politikus töltötte be ezt a tisztséget. A másik változás az volt, hogy a parlament egyes intézményeinek elnöki székeibe immár ellenzéki képviselőket választottak.³⁶⁸

1994-től a parlament mindkét házában élére kormánypárti képviselőt választottak. Ez a változás jogilag nem módosította a házelnöki tisztség *super partes* jellegét, de felvetette azt a kérdést, hogy ez az új gyakorlat befolyásolni fogja-e a parlamenti többség és az ellenzék közötti kapcsolatot a programok megvalósításában vagy sem. A házelnöki tisztség fő jellemzői a pártatlanság és a semlegesség. A pártatlanság alapján a házelnök nem részesíthet előnyben semmilyen politikai erőt, a semlegesség következtében pedig a házelnöknek bármilyen természetű érdekekkel szemben közömbösnek kell maradnia.

Az 1996. és 1999. évi házszabályreformok számos, a végrehajtó hatalomnak kedvező intézkedést vezettek be, több kompetenciát és újabb eszközöket biztosítva a kormány számára, ugyanakkor olyan rendelkezéseket is tartalmaztak, amelyek elméletben a kormányzati térnyerés ellensúlyozását szolgálták.³⁶⁹ Az 1996–1999 között elfogadott házszabályreformok legfontosabb, az ellenzékre vonatkozó eleme az ellenzék fogalmának házszabályba való beépítése volt. Ezzel megkülönböztették azt az egyszerű parlamenti kisebbségtől.³⁷⁰

A házszabályreformok fő célja a parlament működésének biztosítása és a politikai döntéshozók felelősségvállalásának megteremtése volt. A célkitűzések eléréséhez két fő területen volt szükség előrelépésre. A parlamenti többséget képessé kellett tenni

³⁶⁸ A választásokért felelős junta, a RAI felügyelőbizottsága és a szolgáltatásokért felelős parlamenti bizottság. Lásd LIPPOLIS (298. l.j.) 102-108.

³⁶⁹ Azért csupán elméletben, mert ezek az intézkedések a gyakorlatban nem működtek.

³⁷⁰ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 3. bekezdés, 26. cikk, 1. bekezdés, 92. cikk, 1. bekezdés.

politikai programjának hatékony megvalósítására, illetve az ellenzék számára lehetőséget kellett teremteni arra, hogy a kormányzati döntésekkel való egyet nem értését kifejezhesse, valamint alternatív javaslatokat terjeszthessen be.

A reformok új eljárási eszközöket biztosítottak az ellenzék számára, amely így formálisan is a kormány alternatívájaként léphetett fel a parlamenti munkában. Bevezették a Törvényhozási Bizottságot, amelynek összetételét paritásos alapon határozták meg, vagyis tagjai egyforma arányban képviselték a parlamenti többséget és az ellenzéket. Továbbá a reformok lehetővé tették, hogy a bizottság vizsgálatát a szakbizottságok tagjainak kisebbsége is kezdeményezhesse, növelve ezzel az ellenzék ellenőrzési eszköztárát. Az új szabályozás értelmében bármely bizottság tagjainak 20 százaléka kérhette egy adott jogszabálytervezet véleményezését a Törvényhozási Bizottságtól.³⁷¹ Minden frakcióvezető kérhetett továbbá információkat, magyarázatokat és további dokumentumokat az adott törvénytervezetért felelős minisztertől, miniszterektől vagy a Számvevőszéktől.³⁷²

Emellett a reformok bevezették a kisebbségi jelentéstevők intézményét a jogalkotási eljárásokban,³⁷³ és frakciójuk nagyságának arányában meghatározott időt biztosítottak számukra a vitában.³⁷⁴ Megadták a lehetőséget, hogy a jelentéstevők kérdést intézhessenek a kormányhoz a javasolt tervezet következményeire vonatkozóan, amelyre a kabinet köteles volt válaszolni.³⁷⁵ Ez az újítás jelentős szerepet biztosított az ellenzéknek az alternatív javaslatok és a módosító indítványok megfogalmazásának és bemutatásának szakaszában, a szavazásokat megelőzően.

Az eljárási szinten a reformok eltávolodtak az egyhangú szavazatot igénylő rendszertől a parlamenti program és napirend elfogadásánál.³⁷⁶ Bár ez a változás csökkentette az ellenzék súlyát ezen a területen, megszüntetve korábbi vétőjogát, az új szabályozás garanciákat is biztosított számára azáltal, hogy a napirendre tűzött témák vagy a

³⁷¹ A Képviselőház házszabálya 16-bis cikk, 4. bekezdés.

³⁷² A Képviselőház házszabálya 148. cikk, 1. bekezdés.

³⁷³ A reformok létrehozták a kisebbségi jelentéstevők intézményét a jogalkotási eljárásokban, és delegáló frakciójuk számbeli nagyságának arányában meghatározott időt biztosítottak számukra a vitában. Továbbá megadták a lehetőséget, hogy a jelentéstevők kérdést intézhessenek a kormányhoz a javasolt tervezet következményeire vonatkozóan, amelyre a kabinet köteles válaszolni. A Szenátus házszabálya még szélesebb jogokat biztosított számukra, mivel megadta a lehetőséget, hogy a kisebbségi jelentéstevők minden törvénytervezethez egy alternatív tervezetet nyújtsanak be a szakbizottsági vizsgálat során.

³⁷⁴ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 10. bekezdés.

³⁷⁵ A Képviselőház házszabálya 86. cikk, 5. és 6. bekezdés.

³⁷⁶ A Képviselőház házszabálya 23. cikk, 6. bekezdés.

rendelkezésre álló idő egyötödét az ellenzék javaslataira fordították. A reformok továbbá azt is bevezették, hogy az ellenzék által kezdeményezett törvénytervezetekre vonatkozó napirendi pontoknak minden esetben az ülések elejére kellett kerülniük. Az ellenzék számára garanciákat biztosító további változást jelentett, hogy a reformok értelmében a kormányrendeletek törvényé alakítási eljárásaira csak a rendelkezésre álló idő maximum felét lehetett fordítani.³⁷⁷ Ezen új rendelkezéseknek köszönhetően az ellenzék láthatóbbá és aktívabbá válhatott a parlamenti munkában.³⁷⁸

Az 1996. és 1999. évi reformok fontos előrelépést tettek (radikálisabbakat a Képviselőházban és mérsékeltébbeket a Szenátusban³⁷⁹) a másik kedvelt obstrukciós eszközök visszaszorítására is azzal, hogy korlátozták a módosító indítványok benyújtásának lehetőségét, és részletesebben szabályozták a határozatképességre vonatkozó rendelkezéseket.³⁸⁰ A módosító indítványokra vonatkozóan a reformok egyrészt benyújthatósági kritériumokat vezettek be. Másrészt lehetetlenné tették a házelnöki jogkörökkel való visszaéléseket, mivel kimondták, hogy a házelnök nem törölheti az összes ellenzéki javaslatot, és garantálták, hogy az ellenzék által legfontosabbnak ítélt módosító indítványok mindenképpen szavazásra kerülnek.³⁸¹

A tervezetek megfelelő vizsgálatának garantálásához, a szükséges viták biztosításához, illetve a módosító indítványok benyújtásának lehetővé tételéhez a reformok meghatározták a jogalkotási eljárások minimum időtartamát, amelyet két hónapban állapítottak meg.³⁸² Ezzel biztosították az ellenzéknek a lehetőséget a törvényalkotási munkában való aktívabb részvételre.

Bár a reformok gyorsabbá és egyszerűbbé tették a sürgőssé nyilvánítási eljárást, számos korlátot is bevezettek. A korlátozó intézkedések különösen fontosak annak a ténynek a függvényében, hogy a kormányok pártállástól függetlenül milyen gyakran és több esetben nem teljesen indokolt módon használták a sürgősségi kormányrendeleteket. A módosítások értelmében csak olyan tervezet esetében lehetett kinyilvánítani a sürgősség

³⁷⁷ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 3. bekezdés.

³⁷⁸ A Képviselőház házszabálya 23. cikk, 6. bekezdés.

³⁷⁹ A Szenátus házszabálya nem tartalmaz semmilyen megszorító korlátozást a módosító indítványokra vonatkozóan, sőt, lehetővé teszi, hogy a Képviselőházban benyújthatatlannak minősített módosítókat beterjesszék a szenátusi eljárás során.

³⁸⁰ A határozatképességhez szükséges képviselői jelenléte az Alkotmány 64. cikkének 3. bekezdése határozza meg.

³⁸¹ A Képviselőház házszabálya 85-bis cikke, 1. bekezdése.

³⁸² A Képviselőház házszabálya 81. cikk.

fennállását, amely már szerepelt a parlamenti programban. Számbeli korlátozást is bevezettek, kéthavi program esetében két tervezetet lehetett sürgőssé nyilvánítani, míg háromhavi program esetén maximum ötöt. A reformok értelmében a sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárására innentől már nem volt felhasználható – a parlamenti program szerint – az összes napirendi pontra rendelkezésre álló idő több mint fele.³⁸³

Az új rendelkezések nem csupán mennyiségi, de minőségi korlátot is felállítottak, ennek értelmében alkotmányerejű törvénytervezetek, illetve különös jelentőségű politikai, társadalmi és gazdasági törvénytervezetek, amelyek az Alkotmány első részében foglalt jogokra vonatkoztak, nem voltak sürgőssé nyilváníthatóak.³⁸⁴ Ezeken a korlátozásokon felül a kormánynak jelentésben kellett indokolnia a törvénytervezet sürgősségét és szükségességét.³⁸⁵ A reform azt is lehetővé tette minden frakcióvezetőnek, illetve húsz képviselőnek, hogy kérdést terjesszen be a sürgősségi kormányrendelet tartalmára vonatkozóan és a rendeletről szóló törvénytervezettel kapcsolatban.

A sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárásában a szakbizottsági vizsgálat során a bizottság tagjai további információkat és adatokat kérhettek a kormánytól a tervezetre vonatkozóan.³⁸⁶

Az ellenőrző és vizsgáló funkciók esetében is fontos előrelépéseket hoztak a reformok. Az 1983 óta létező azonnali kérdések órájának intézményét módosították, működését folyamatosabbá tették, elméletben garantálva a kormányfő gyakoribb részvételét, és bevezették az ülések televíziós közvetítését.³⁸⁷ Létrehozták az azonnali kérdések órájának intézményét miniszterek számára a szakbizottságokban is,³⁸⁸ illetve a sürgősségi interpellációkat, amelyek korábban csak a Szenátusban léteztek.³⁸⁹

³⁸³ A Képviselőház házszabálya 24-bis cikk, 3. bekezdés.

³⁸⁴ A Képviselőház házszabálya 69. cikk. Lásd RIVISECCHI (314. lj.) 53-54.

³⁸⁵ A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk, 2. bekezdés.

³⁸⁶ A Képviselőház házszabálya 79. cikk, 5., 6. és 7. bekezdés.

³⁸⁷ Az azonnali kérdések óráját minden szerdán megrendezik, a kedden délig írásban beterjesztett kérdésekkel. A Képviselőház házszabálya 135-bis cikke.

Bár az intézmény hatékony eszköze lehetne a kormány parlamenti ellenőrzésének, az a tény, hogy kormányfő még soha sem vett részt az azonnali kérdések óráján, jelentősen csökkenti az intézmény értékét és hatékonyságát.

³⁸⁸ A bizottsági azonnali kérdések órája nem túl gyakran használt eszköz. A XIV. törvényhozási ciklusban 1651 kérdést tettek fel ilyen formában, a XV. ciklusban 760-at, míg a XVI. ciklusban 880-at.

³⁸⁹ A sürgős interpellációt harinc képviselő vagy a frakcióvezetők nyújthatnak be. Egy beterjesztő havonta két interpellációt kezdeményezhet.

Összességében megállapítható, hogy az 1996. és 1999. évi reformok a kormány és parlamenti többségének eszköztárát és lehetőségeit bővítették annak érdekében, hogy politikai programjukat megfelelő időkereteken belül meg tudják valósítani. A változások ugyanakkor elősegítették elmozdulást is az alternatív kormányzás modellje felé. Mindezek mellett nagyobb átláthatóságot biztosítottak az ellenzék számára, és növelték az ellenzék tudatosságát saját intézményi szerepét illetően. Ahhoz azonban, hogy az olasz parlamenti ellenzék a törvényhozási ciklus egésze alatt valódi alternatívaként funkcionáljon, nem csupán az alkotmányreform hiányzott, hanem a politikai akarat is.

4.3. Házaszályi reformjavaslatok az ellenzékre vonatkozóan 2000 és 2008 között

Ahogy arra már kitértem, a XIV. és XV. törvényhozási ciklusban a parlamenti házaszályra vonatkozó módosító indítványok a parlamenti intézmények és eljárások racionalizálását, egy ellenzéki státútum³⁹⁰ kidolgozását, illetve a parlamenti fragmentáció csökkentését célozták.

Bár ebben a két törvényhozási ciklusban beterjesztett házaszályi módosító indítványok nem tartalmaztak közvetlen érdemi javaslatokat az ellenzékre vonatkozóan,³⁹¹ beterjesztettek ellenben olyan alkotmányerejű törvénytervezeteket, amelyek elfogadásuk esetén befolyásolták volna a parlamenti ellenzék intézményét.³⁹²

4.4. A XVI. törvényhozási ciklusban bemutatott reformjavaslatok az ellenzékre vonatkozóan

A XVI. törvényhozási ciklusban beterjesztett módosító indítványok elméletben elfogadták a parlamenti ellenzék formális intézményesítésének szükségességét. A

³⁹⁰ Az ellenzéki státútum (*Statuto d'opposizione*) az olasz közjogi és alkotmányjogi gondolkodás meghatározó eleme. Egy olyan gyűjtőfogalom, amely tartalmazza az ellenzék jogait, parlamenti eszköztárát és felépítésére és működésére vonatkozó szabályokat. A fent nevezett elemeket különböző jogforrások és jogszabályok foglalják magukba. Lásd bővebben Roberto De LISO: „Lo statuto dell'opposizione non basta a stabilizzare il bipolarismo italiano” *Forum costituzionale* www.forumcostituzionale.it/site/index.php?option=com_search&Itemid=2&searchword=Liso&submit=Cerca&searchphrase=exact

³⁹¹ A A.C., XIV. Leg. Doc. II., n. 10. javaslat közvetett pozitív hatással bír az ellenzékre nézve, mivel javasolja a junták összevonását és egységesítését, és kimondja ezen új intézmény paritásos összetételét.

³⁹² Például: Camera n. 3531 Monaco, n. 3584 Chiaramonte ed altri, n. 3684 Mantini. Lásd bővebben: Salvatore CURRERI: “Riforme regolamentari e futuro del Parlamento” *Quaderni costituzionali* 2008/4. 780.

gyakorlatban ez azt jelentette volna, hogy a parlamenti többségnek „le kellett volna mondania” bizonyos eszközökről, jogkörökről politikai ellenfelei számára.

A beterjesztett javaslatok és azok vitájának másik problémája az volt, hogy a politikai erők oly mértékben nem tudtak kompromisszumot kötni, hogy számos frakció több javaslatot is beterjesztett, amelyek több ponton is ellentmondtak egymásnak (például a Demokrata Párt frakciója), míg volt olyan frakció, amely a frakción belüli ellentétek miatt nem terjesztett be javaslatot, és hivatalosan állást sem foglalt a témában. A helyzetet nehezítette, hogy a parlament két háza között sem volt megfelelő koordináció a témában és a javaslatok között.

A javaslatok legtöbb közös pontja a célok meghatározásában volt. A módosító indítványok többsége a kormány parlamenten belüli megerősítése mellett az ellenzék átszervezését és eszközeinek megerősítését tűzte ki célul, annak érdekében, hogy garantálja a megfelelő intézményeket az ellenzék két fő funkciójának ellátásához. A parlamenti ellenőrzés megvalósítása és az alternatív javaslatok megtétele ugyanakkor nehézséget jelentett, mivel sem az ellenzék vezetője vagy szóvivője, sem az árnyékkormány nem valósíthatta meg könnyen egy tökéletes kétkamarás rendszerben, ahol a parlament mindkét háza bizalmi kapcsolatban van a kormánnyal, és ahol az egyik házban, a Szenátusban az ellenzék vezetője nem rendelkezik belépési joggal, mivel annak nem tagja. További problémát jelent, hogy az ellenzék ilyen jellegű intézményrendszere (az ellenzék vezetője, szóvivője, az árnyékkormány) csak kétpártrendszerben működőképes,³⁹³ annak ellenére, hogy önmagában a kétpártrendszer léte még nem elégséges feltétel az intézmény kialakításához és fenntartásához.³⁹⁴

A következőkben a két legnagyobb frakció, a kormánypárti Szabadság Népe és az ellenzéki Demokrata Párt módosító indítványainak azon javaslatait ismertetem, amelyek az ellenzék és annak eszköztárát érintették.³⁹⁵

Bár a javaslatok fontos előrelépést jelentettek az ellenzék vezetőjének és intézményesítésének szempontjából, nem foglalkoztak azokkal az intézményekkel, amelyek megfelelő garanciákat biztosítottak volna az ellenzék számára, mint például az

³⁹³ Mint például a brit rendszer.

³⁹⁴ Lásd bővebben: Pier Luigi PETRILLO: „Opposizione e governo ombra: dalle suggestioni britanniche alle (goffe) imitazioni italiane” in Tomaso FROSINI – Carla BASSU – Pier Luigi PETRILLO (szerk.): *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo* (Roma: Carocci 2009) 105-106.

³⁹⁵ A Szabadság Népe által beterjesztett másik módosító javaslat, amelyet a 3.4.1. pontban elemeztem, nem tartalmaz az ellenzékre vonatkozó rendelkezéseket.

ellenzék Alkotmánybírósághoz fordulásának joga s a belső parlamenti szabályok ellenőrzésének joga.

4.4.1. A Szabadság Népeinek javaslata

A Szabadság Népe javaslatának alap gondolata az volt, hogy a kormány parlamenten belüli megerősítésével párhuzamosan ki kell dolgozni az ellenzék státútumát is, amely lehetővé tenné, hogy az ellenzék megfelelően végezhesse fő parlamenti feladatait, a kormány ellenőrzését és alternatív javaslatok betérjesztését. E koncepció alapján a javaslatok bevezették volna az ellenzék vezetőjének, illetve az árnyékminisztereknek az intézményét, és mindkét tisztséget betöltő politikusok számára különböző kiváltságokat biztosítottak volna. Az ellenzék vezetője nem csupán saját pártját, frakcióját képviselte volna, hanem azokat is, amelyek tagjai megválasztották őt. Az új ellenzéki képviselet bevezetése ugyanakkor nem szüntette volna meg az egyes frakcióvezetők képviseleti jogát, azok azzal párhuzamosan működtek volna. A javaslatok értelmében az új tisztségviselőket a kormány megválasztásától számított nyolc napon belül meg kellett volna választani.³⁹⁶

A javaslatok az ellenzék hatékony működéséhez szükséges eszközök biztosítására a parlamenti program témáinak egy részét fenntartották volna az ellenzék számára, különböző kiváltságokat biztosítva így számára a vitákban,³⁹⁷ a módosító indítványok benyújtásánál.³⁹⁸ Bevezették volna továbbá a tényfeltáró vizsgálatok kezdeményezésének a jogát,³⁹⁹ és annak lehetőségét, hogy kérhető legyen a plenáris ülés élő televíziós közvetítése.⁴⁰⁰

4.4.2. A Demokrata Párt javaslata

A Demokrata Párt javaslata számos garanciát és új eszközt nyújtott volna a parlamenti ellenzék számára, azonban nem tartalmazott semmilyen konkrét utalást az ellenzék intézményesítésére, mert indoklása szerint ezt csak alkotmányreform által lehetett volna megvalósítani. Továbbá a dokumentum kimondta, hogy az árnyékkormány intézménye,

³⁹⁶ A.C., XVI leg., Doc. II. n.3.; A.S., XVI leg., Doc. II., n.6.

³⁹⁷ A.C., XVI leg., Doc. II. n.3. 37. cikke, 1-bis bekezdése.

³⁹⁸ A.C., XVI leg., Doc. II. n.3. 86. cikke, 5-ter bekezdése.

³⁹⁹ A.C., XVI leg., Doc. II. n.3. 144. cikke, 4-bis bekezdése.

⁴⁰⁰ A.C., XVI leg., Doc. II. n.3. 63. cikke, 1. bekezdése.

amelyet a Szabadság Népe javasolt, s amely megvalósítására Walter Veltroni demokrata párti politikus kísérletet is tett 2008-ban, téves és egyben veszélyes is egy olyan elnöki típusú, vagy pszeudoelnöki típusú alkotmányos rendszerben, mint az olasz.⁴⁰¹

A Demokrata Párt garantálta volna az ellenzék számára a házszabályért felelős junta⁴⁰² és a közkiadások ellenőrzésért felelős bizottság⁴⁰³ paritásos összetételét, valamint a Törvényhozási Bizottság elnöki tisztségét.⁴⁰⁴ A parlamenti programozásban különböző garanciákat biztosított volna az ellenzéki javaslatoknak, illetve a kisebbségi jelentéstevők számára megfelelő hozzászólási lehetőséget mind a plenáris vitában,⁴⁰⁵ mind a szakbizottsági vizsgálatok során.⁴⁰⁶ A javaslat revitalizálta volna az azonnali kérdések órájának intézményét,⁴⁰⁷ bevezette volna a tényfeltáró vizsgálatok intézményét⁴⁰⁸ és újraszabályozta volna a törvénytervezetek előzetes vizsgálati eljárásait.⁴⁰⁹

5. Összegzés

A parlament és a kormány közötti kapcsolat s annak változása az elmúlt három évtizedben összhangban volt a prezidencializációval, vagyis a kormány és a kormányfő egyre aktívabb és meghatározóbb résztvevőjévé vált az olasz parlamenti munkának. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a végrehajtó hatalomnak és vezetőjének a törvényhozó hatalommal szembeni megerősödése sajátos jegyeket is hordoz Olaszországban. A jelenség kialakulásának és az adott irányba való eltolódásának több kiváltó oka is volt. Ezek közül a legfontosabb az, hogy annak ellenére, hogy az Alkotmány meghatározta a kormány és a parlament közötti erőviszonyokat (amely kiegyensúlyozatlan a parlament javára), nem racionalizálta a parlamentáris rendszert. Mindemellett az Alkotmány elfogadását követően nem dolgozták ki és nem határozták meg törvényi úton a végrehajtó hatalom stabilizációjának mechanizmusait. Mindezek miatt az egyébként sem könnyű tökéletes kétkamarás rendszerben a kormánynak nem voltak megfelelő eszközei és jogalkotási intézményei, amelyek segítségével hatékonyan

⁴⁰¹ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9.

⁴⁰² A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 16. cikke.

⁴⁰³ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 124-bis cikke.

⁴⁰⁴ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 16-bis cikke.

⁴⁰⁵ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 24. cikke.

⁴⁰⁶ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 77. cikke, 4. bekezdése.

⁴⁰⁷ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 135-bis cikke, 4-bis bekezdése.

⁴⁰⁸ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 144. cikke, 4-bis bekezdése.

⁴⁰⁹ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 79. cikke.

részt tudott volna venni a parlamenti munkában. A végrehajtó hatalom tevékenységét nehezítette továbbá az ország különleges politikai helyzete is a második világháború után.

Az említett szükséges rendelkezések hiánya miatt a házszabályoknak különösen meghatározó szerep jutott és jut mind a mai napig a parlament és a kormány közötti kapcsolatok szabályozásában. Emiatt a házszabályok elemzése elengedhetetlen a két hatalmi ág közti erőviszonyok változásának vizsgálatakor. Ahogy az előző pontokban bemutattam, a Köztársaság első nehéz évtizedeit követően az 1980-as évektől a házszabály reformjai arra törekedtek, hogy biztosítsák a kormány és parlamenti ellenzéke számára azokat a megfelelő eszközöket, amelyek segítségével képesek politikai programjuk parlamenti megvalósítására és az ellenzék obstrukciós tevékenységének visszaszorítására.

A kormányozhatóság szintjének növelése érdekében hozott intézkedések és a „*consociativo*” rendszertől való eltávolodásra tett lépések következményeként a kormány megerősödött a parlamentben, bár nem érte el a kívánt hatékonysági szintet. Eközben az ellenzék sem tudta létrehozni a számára oly szükséges státútumot a házszabályi reformok által bevezetett kiváltságai ellenére sem.

A politikai átmenet első éveit követően, az 1990-es években az 1996–1999-es házszabályreformok a parlament megerősítését tűzték ki célul a kormány–parlamenti többség–ellenzék közötti feladatmegosztás által, jelentősen kibővítve ugyanakkor az ellenzék eszköztárát.⁴¹⁰ Bár a reformok megerősítették az ellenzék ellenőrzési és alternatívaállítási szerepét, nagyobb átláthatóságot biztosítva számára a parlamenti munkában, nem vezettek be egy megfelelő ellenzéki státútumot, ezáltal nem módosították jelentősen a hatalmi ágak közötti egyenlőtlen erőviszonyokat. Nem voltak képesek tehát a prezidencializáció intézményesülésének lényeges ellensúlyozására.

Ez a helyzet a reformokat követő években súlyosbodott, mivel sem a kormány–parlamenti többség, sem az ellenzék nem tudott teljes mértékben élni új jogaival és eszközeivel, mert hiányzott a megfelelő intézményi kultúra. A XXI. század első évtizedében, a konfliktusos „bipoláris” rendszer konszolidációja időszakában az olasz parlament fokozatosan vesztett törvényhozásban betöltött szerepéből, nem csupán a

⁴¹⁰ Lásd CURRERI (376. lj.) 777.

kormány térnyerése következtében, hanem a központi állam és a régiók közötti jogalkotási kompetenciák megosztásának 2001-es reformja miatt is.

Az utóbbi években a megfelelő eszközök hiányában a kormányok a már rendelkezésükre álló eszközöket használták, több esetben nem megfelelő módon, „hatékony” működésük biztosítására. Visszaéltek a sürgősségi kormányrendeletek intézményével, nagy arányban alkalmazták a delegált hatáskörben, a parlament bízkó felhatalmazásával elfogadott törvényerejű rendeleteket; a törvénytervezetek plenáris vitáját azelőtt kezdték meg, hogy a kijelölt szakbizottságok befejezték volna a tervezetek vizsgálatát; gyakran fordultak maxi módosító indítványokhoz és a bizalmi szavazással egybekötött végszavazásokhoz⁴¹¹. Mindezen gyakorlatok fokozták az intézményi hiányosságokból eredő problémákat és diszfunkcionalitást. Annak ellenére, hogy a XVI. törvényhozási ciklusban jelentős aktivitást mutattak a parlamenti frakciók a házszabály reformjával kapcsolatban, és számos módosító indítványt terjesztettek be a parlament mindkét házában, jelentős eredmények nem születtek, a parlament nem fogadott el átfogó reformot.

⁴¹¹ Lásd CURRERI (376. lj.) 773.

6. A prezidencializáció intézményesülése az olasz kormány szintjén

A kormányfő erejét nem csupán karizmája és személyes ereje határozza meg, hanem saját apparátusa is.⁴¹² Ebből az elvből kiindulva e pontban azt vizsgálom, hogy a kormányfő közvetlen személyzete és a kormány központi szerve hogyan fejlődött az utóbbi évtizedekben. Kitérek a végrehajtó hatalom Alkotmányban lefektetett kereteire és a Köztársaság első évtizedeinek reformjaira; a kormány kezdeti gyengeségére; a kormánystruktúra igen késői szabályozásának körülményeire, mivel ezek biztosítják a kiindulási alapot az elmúlt több mint három évtized eseményeinek, tendenciáinak és vonatkozó jogszabályainak elemzéséhez.

Jelen alfejezetben részletesen elemzem a kormányzati erőközponttá váló Minisztertanács Elnökségének fejlődését az elmúlt 25 évben, azt, hogy az intézmény milyen módon gyakorolt egyre nagyobb ellenőrzést a politikai döntéshozatali folyamatok felett, és hogyan nőtt az ellenőrzési és tanácsadói erőforrások koncentrációja a kormányzati központban. Vizsgálom továbbá azokat az elérhető adatokat, amelyek relevánsak az olasz végrehajtó hatalom prezidencializációja szempontjából: a kormányfő személyes tanácsadóinak és tanácsadó testületeinek számát, a rendelkezésére álló pénzügyi forrásokat, és az integrált, a kormányfő által irányított és ellenőrzött kormányzati kommunikáció lehetőségeit.

A végrehajtó hatalom központi intézményének és a kormányfő megerősítésének vizsgálatához az 1948-ban elfogadott és azóta is hatályos Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit használom kiindulási alapnak. Az Alkotmány cikkeinek vizsgálatát követően azt is bemutatom, hogy a rendelkezések hogyan valósultak meg a mindennapi gyakorlatban.

⁴¹² Lásd bővebben: Robert ELGIE: *Political Leadership in Liberal Democracies* (London: MacMillan 1995).

6.1. Az olasz kormányforma az Alkotmányban és a gyakorlatban

6.1.1. Az Alkotmány kormányra vonatkozó cikkei és a kormány szerkezeti kialakításának nehézségei

1946. június 2-án⁴¹³ megválasztották az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tagjait. Az 556 képviselő az ország leendő kormányformájáról és a hatalmi ágak közötti viszonyról szóló vitát az elismert alkotmányjogász, Costantino Mortati által készített jelentés tárgyalásával kezdte meg. A dokumentum megvitatását követően Tommaso Perassi, a második albizottság⁴¹⁴ vezetője bejelentette, hogy az albizottság tagjai arra a következtetésre jutottak, hogy az olasz társadalom jelenlegi helyzetében nem lenne megfelelő a prezidenciális kormányforma az ország számára. A döntés értelmében az albizottság a parlamentáris kormányformát javasolta az Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek, azzal a kiegészítéssel, hogy részletesen ki kell majd alakítani azokat a szabályokat, amelyek biztosítani fogják a végrehajtó hatalom stabilitását. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés a második albizottság kormányformára vonatkozó javaslatát 1946. szeptember 5-én fogadta el.

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés egyes tagjai az amerikai egyesült államokbeli prezidenciális rendszer bevezetését támogatták,⁴¹⁵ míg mások⁴¹⁶ a kormány és a kormányfő megerősítését kezdeményezték. Ezeket a javaslatokat a plénum nem fogadta el. Ennek az volt az oka, hogy a két legnagyobb párt nem akart erős és domináns végrehajtó hatalmat Olaszországban. Egy újabb autoriter rezsimtől való félelem, és az elkötelezettség minden olyan szabály bevezetésére, amely által elkerülhető egy, a korábbihoz hasonló helyzet, gátat szabott ezeknek a kezdeményezéseknek. Alcide De Gaspari, a Kereszténydemokrata Párt akkori elnöke nem volt biztos pártja parlamenti választási győzelmében, ezért nem támogatta az erős végrehajtó hatalom létrehozását. Palmiro Togliatti, az Olasz Kommunista Párt vezetője pedig azért nem állt az erős kormány kialakítása mellé, mert a *conventio ad excludendum* elv következtében pártja nem válhatott hivatalos kormányzati tényezővé.

⁴¹³ Az 1924 óta tartott első szabad választások keretében.

⁴¹⁴ Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés munkáját három albizottságban végezte. Az első bizottság az állampolgárok jogainak és kötelezettségeinek meghatározásával foglalkozott, a második az állam alkotmányos berendezkedésével, a harmadik pedig a gazdasági és szociális kérdésekkel.

⁴¹⁵ Például Piero Calamandrei.

⁴¹⁶ Például Egidio Tosato és Constantino Mortati.

Az elfogadott parlamentáris kormányformára a két világháború közötti alkotmánymódosítások, elsősorban az osztrák és a csehszlovák, továbbá az 1946-os francia alkotmány volt jelentős hatással. Az olasz alkotmány öt cikke foglalkozik az ország kormányformájával. A 92. és a 93. cikkek a kormány intézményi szerkezetét, illetve a kormányfő és a miniszterek megválasztásának módját szabályozzák. A 92. cikk kimondja, hogy a miniszterek tanácsa a kormányfőből és a miniszterekből áll, illetve, hogy a tanácsot a kormányfő vezeti. A 94. cikk a kormány és a parlament közötti bizalmi viszonyt és a kormány megszavazásának módját határozza meg, illetve bevezeti a bizalmatlansági szavazás intézményét.⁴¹⁷ Kimondja továbbá, hogy amennyiben a parlament egyik vagy mindkét háza leszavazza a kormány egy törvénykezdeményezését, az még nem kötelezi a kabinetet a lemondásra. A 95. cikk a kormányfő és a miniszterek feladatait, jogait és kötelezettségeit határozza meg. A kormányra vonatkozó utolsó cikk lefekteti, hogy a minisztertanács elnöke és a miniszterek kötelesek az igazságszolgáltatás előtt felelni mindazokért a bűncselekményekért, amelyeket hivataluk gyakorlásához kapcsolódóan követtek el mandátumuk alatt, illetve mandátumuk lejártát követően.

Az 1948. évi Alkotmánynak a végrehajtó hatalomra vonatkozó cikkei nem tartalmazzak részletes és kidolgozott szabályokat. Ez a hiányosság a felelős részben a gyenge kormány intézményéért az első Köztársaságban. Az Alkotmány nevezett cikkeiből hiányoznak azok a megfelelő mechanizmusok, amelyek garantálnák a kormányzati stabilitást, részleteiben meghatároznák a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalommal való kapcsolatát, szabályoznák a kormány hatalmának kereteit a parlamenti döntéshozatali eljárásokban, és amelyek meghatároznák, hogy milyen formában alakíthatja ki a kabinet politikai irányvonalait. Az Alkotmány végrehajtó hatalomra, különösképpen a kormány és a parlament kapcsolatára vonatkozó cikkeinek általános jellege következtében a Köztársaság évtizedeiben különböző kormánymodellek érvényesültek, a „kompromisszumos parlamentarizmustól” a többségi parlamentarizmusig, valamint olyan modellek, amelyekben a parlamentáris és a prezidenciális rendszer jellemzői is keverednek egymással.

⁴¹⁷ Bizalmatlansági szavazást azonban nem csupán az ellenzék, hanem a kormány is kérhet egy adott törvényjavaslathoz. Ebben az esetben a zárószavazáson csak a kormány javaslatáról szavaznak, minden más betérjesztésű módosító indítvány törlődik. Amennyiben a javaslatot elfogadja a parlament, a kormány bizalmat kap, folytathatja a munkáját, azonban ha leszavazzák a tervezetet, a kormány megbukik.

A köztársasági kor első kormányainak gyengeségét nem csupán a végrehajtó hatalomra vonatkozó alkotmányos szabályok általános jellege okozta, hanem a szimmetrikus kétkamarás rendszer és a fasizmus előtti hárszabályokhoz való visszatérés is. Ez utóbbi döntés következménye volt, hogy újból a parlament vált az olasz politikai rendszer központi szereplőjévé.

Az Alkotmány kormányra vonatkozó cikkeinek általánosságából fakadó problémákat súlyosbította az alkotmányos rendelkezések késedelmes végrehajtása. A Köztársaság első évtizedeiben nem a formális alkotmány határozta meg a végrehajtó hatalom működését, hanem az úgynevezett materiális alkotmány,⁴¹⁸ vagyis a politikai pártok és a köztük lévő parlamenti egyensúly.

A Köztársaság első évtizedeiben számos kezdeményezés volt azon szabályok kidolgozására, amelyek stabillá és hatékonyabbá tehetnék volna a kormányokat, azonban ezek a kezdeményezések kevéssé bizonyultak sikeresnek. Leopoldo Elia, ismert olasz alkotmányjogász ezeket a következőképpen értékelte: *„Az Alkotmányozó Nemzetgyűléskor elszalasztott lehetőség <újraateremtésére> tett lépések ahhoz a sivatagbeli oázishoz hasonlítanak, amelyről azt hisszük, hogy már elértük, s aztán a semmi közepén elájulunk”*.⁴¹⁹

6.1.2. A kormányformára vonatkozó alkotmányos szabályok megvalósítása

A kormányra vonatkozó alkotmányos szabályozások ismertetését követően azt vizsgálom, hogy ezek az alkotmányos rendelkezések gyakorlatba való átültetése miért volt sikertelen és kései Olaszországban.

A Köztársaság első évtizedeiben az olasz politikai rendszerben nem létezett reális politikai alternatíva, Olaszország úgynevezett „blokkolt demokrácia” volt. Az ország politikai életét erős pártok és gyenge intézmények jellemezték, s ezekben a gyenge intézményekben, különösen a kormányban, az erős pártok voltak a meghatározóak. A Minisztertanács elnöke nem rendelkezett politikai irányító hatalommal, csupán

⁴¹⁸ A fogalom Costantino Mortati alkotmányjogász nevéhez fűződik. Alapja az alkotmány dinamikus jellege. Mortati úgy vélte, hogy az alkotmány nem köthető egy statikus helyzethez. A jog nem merülhet ki a hatályban lévő azon jogszabályok összességében, amelyek alárendeltek egy formális alkotmánynak. A formális alkotmány mellett Mortati szerint létezik egy materiális alkotmány is, amely két részből áll: a különböző politikai érdekekből és a politikai pártokból, akik képviselik és megvalósítják ezeket az érdekeket. Lásd bővebben: Costantino MORTATI : *La Costituzione in senso materiale* (1940).

⁴¹⁹ Lásd: Leopoldo ELIA: „Il direttorio nel governo di coalizione” *Giurisprudenza Costituzionale* 1971/1.

mediációs szereppel bírt, legfontosabb feladata a kormánykoalíció pártjai és pártvezetői közötti egyensúly tárgyalások útján való elérése és fenntartása volt.

Az 1948. évi Alkotmány által meghatározott fő irányvonalak részletes szabályainak kidolgozására a Köztársaság első évtizedeiben több kísérletet is tettek. Ezeket a próbálkozásokat mindig alapjaiban határozta meg az aktuális politikai és társadalmi helyzet és a pártok közötti erőviszony. Az első törvényhozási ciklus végén De Gasperi kormányfő, felismerve az 1948. évi választások által létrehozott törekeny pártrendszert, megváltoztatta a választási törvényt. Az úgynevezett „csalás” törvénye⁴²⁰ átalakította a korábban hatályos, arányos választási rendszert, és bevezette a győztes jutalmának intézményét.⁴²¹ Az új választási törvény elfogadásával De Gasperi célja az volt, hogy a Kereszténydemokrata Párt egyedül is képes legyen kormányt alakítani, és ne korlátozzák a koalíciós partnerek. Az új választási rendszer alapján az a párt, amely elérte a leadott szavazatok 50 százalékát plusz egy voksot, automatikusan megkapta a parlamenti helyek 65 százalékát. A következő, az 1953. évi választás azonban nem várt fordulatot hozott, mert a Kereszténydemokrata Párt nem érte el a győztesnek járó jutalomhoz szükséges küszöböt, és így nem volt képes egyedül, koalíciós partnerek nélkül kormányt alakítani.

Az 1950-es és az 1960-as években a nagy gazdasági fellendüléssel párhuzamosan fokozatosan és igen megkésve elkezdődött az alkotmányos szabályok részletes kidolgozása és azok gyakorlatba való átültetése. 1956-ban létrehozták az Alkotmánybíróságot, amely még ebben az évben meg is kezdte a munkáját, és 1963-ban teljesen szimmetrikussá tették a kétkamarás rendszert, amikor a Szenátus mandátumát is öt évben határozták meg, hasonlóképpen a Képviselőházéhoz. 1968 és 1971 között kiépítették a rendes státúttal bíró régiók rendszerét, és 1970-ben kidolgozták a népszavazásra vonatkozó szabályrendszert is. Annak ellenére, hogy ezek a reformok jelentős előrelépést jelentettek a korábbi évtizedekhez képest, nem gyakoroltak közvetlen hatást a kormányozhatóság szintjének növelésére, és a kormányformára sem.

Az alkotmányos szabályok részletes kidolgozásának következő állomása a két kamara 1971-es házsabályreformja volt. A reformok egyfelől előrelépést jelentettek, másfelől

⁴²⁰ Lásd: Augusto BARBERA – Carlo FUSARO: *Corso di diritto pubblico* (Bologna: Il Mulino 2001) 202-204.

⁴²¹ Az új törvény értelmében az a párt, vagy pártkoalíció, amely a választásokon eléri a szavazatok 50 százalékát plusz egy szavazatot, megkapja a képviselőházi helyek 65 százalékát.

azonban súlyosbították a kormány és a parlament között már korábban is fennálló bonyolult kapcsolatot, még inkább nehezítve a parlament hatékony és produktív működését.

A nemzeti szolidaritás rendszerének kimerülésével⁴²² és a pártok közötti erőegyensúly átalakulásával a politikai napirend fontos elemévé vált a kormányra vonatkozó szabályrendszer felállításának szükségessége. Egyre inkább előtérbe került a pártvezetés és a kormány irányításának egymástól való elválasztása. Ez a fajta változás Giovanni Spadolini elnökségével kezdődött az 1980-as évek elején, majd felerősödött Bettino Craxi és Ciriaco Luigi De Mita kormányzása idején az évtized második felében.

A pártvezetés és a kormány irányításának kettéválasztására irányuló törekvésekkel párhuzamosan az 1980-as években egyre több figyelmet fordítottak a kormányozhatóság növelésére és a végrehajtó hatalom megerősítésére. Ezen lépések legfontosabb elemei az 1988. évi 362. törvény (*Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato*) és az 1988. évi 400. törvény (*Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*). Az előbbi törvény megerősítette a kormány helyzetét és szerepét a költségvetési törvény kidolgozására és elfogadására vonatkozó eljárásokban. Annak ellenére, hogy ezek a reformok a kormányzati rendszer számos részét módosították, nem bírtak jelentős hatással a kormányformára, mert túlságosan későn jelentek meg, és nem voltak alkotmányos szintű rendelkezések. A 400. törvény kidolgozta az Alkotmány 95. cikkében foglalt rendelkezések részletes szabályozását, racionalizálta a végrehajtó hatalom működését. Megerősítette a kormányt a jogalkotási eljárásokban, a központi közigazgatás és a helyi közigazgatási szint közötti kapcsolatrendszerben, továbbá kiépítette a kormány belső struktúráját.

E reformokat követően az 1980-as évek végén következett az alkotmányos szabályok végrehajtásának harmadik fázisa, az Alkotmány módosításának előkészítése. Az alkotmánymódosításért felelős kétkamarás bizottságok több tervezetet is megtárgyaltak, de ezek nem voltak jelentős hatással a kormány működésének módosítására.

⁴²² Az 1970-es évek második felében a gazdasági válság és a társadalmi nehézségek, a megjelenő terrorizmus leküzdésére nagykoalíciós kormány alakult, amelyben immár az Olasz Kommunista Párt is hivatalosan részt vett. 1978-tól Enrico Berlinguer, a kommunista párt vezetője aktív résztvevője lett a kormánykoalíció pártelnökei közötti egyeztetéseknek. Aldo Moro kormányfő elrablását és meggyilkolását követően azonban ellehetetlenült a kommunista párt és a kormány közötti korábbi együttműködés.

A kormány politikai rendszerben betöltött szerepének és működésének változása majd csupán az 1990-es évek elején figyelhető meg, azonban nem egy jól kidolgozott alkotmánymódosítás következtében, hanem a bel- és külpolitikai események hatására. Az 1990-es évek elején a külső⁴²³ és belső események, változások eredményeként az első Köztársaság politikai rendszere összeomlott, a pártok – amelyek az elmúlt több mint negyven évben az olasz politikai életet irányították és determinálták – válságba kerültek, feloszlottak vagy felbomlottak. A változások hatására a kormány megerősödött, különösen a Giuliano Amato és a Carlo Azeglio Ciampi vezette kabinetek idején. Ezek voltak az úgynevezett köztársasági elnöki kormányok, mivel ezek a kabinetek egy olyan, pártoktól való függetlenséget tudtak megvalósítani, amely évtizedeken keresztül elképzelhetetlen volt Olaszországban.

Az első és a második Köztársaság közötti átmeneti időszakról kezdve a kormányok folyamatosan erősödtek a politikai intézményi struktúrán belül. Ezt a folyamatot számos külső és belső tényező befolyásolta, amelyek közvetlenül vagy közvetetten hatottak a végrehajtó hatalomra. Új politikai szereplők jelentek meg, akik új politikai stratégiákat alkalmaztak, közvetlenebb kapcsolatot építettek ki a választópolgárokkal. A politikai viták leegyszerűsödtek, a média egyre nagyobb teret és szerepet kapott a belpolitikában. A gazdasági változások, az 1990-es évek gazdasági válsága megerősítette a kormány szerepét a politikai rendszerben.

Összegzésként elmondható, hogy a második Köztársaság idején a kormány fontos változásokon ment keresztül, ami azonban nem átfogó alkotmányreform, hanem elsősorban a politikai rendszer átalakulása eredményezett. Ez a megállapítás érvényes a Minisztertanács Elnökségének fejlődésére is.

6.2. A kormány testületét érintő főbb szabályozások

A történeti bemutatással foglalkozó első részben, jelen fejezet 2.1. és 2.2. pontjaiban már utaltam rá, hogy az olasz kormány alapvetően gyenge volt az első Köztársaság alatt. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés munkáját megelőző évtizedek fasiszta korszaka túl súlyos örökséget hagyott maga után, és ez megakadályozta, hogy az új köztársasági

⁴²³ A nemzetközi események (a Szovjetunió felbomlása, Németország egyesülése, a hidegháború befejezése) hatására az évtizedeken keresztül uralkodó „*conventio ad excludendum*” elv elvesztette jelentőségét.

rendszerben a végrehajtó hatalom központi szerephez juthasson. Az alkotmányozók minden lehetőséget ki akartak zárni, amelyre támaszkodva egy erős kormány és egy jelentős hatalommal bíró kormányfő lett volna felépíthető. A politikai rendszert nem csupán a kormány gyengesége határozta meg, hanem az a tény is, hogy az alkotmányos szabályok részletes kidolgozására, illetve megvalósítására hosszú évtizedeket kellett várni.

Ebben a részben azokat a törvényi és jogi szabályozásokat elemzem részletesen, amelyek alapjaiban határozták meg a kormány felépítését és gyakorlati működését az 1970-es évektől napjainkig, de röviden kitérek az úgynevezett Giannini-jelentést megelőző évtizedek dokumentumaira is. A kormányt érintő reformokon keresztül vizsgálom, hogy a végrehajtó hatalom központi szerve, a Minisztertanács Elnöksége és a minisztertanács elnöke hogyan erősödött meg.

6.2.1. A Köztársaság első évtizedei

Az 1970-es évekig kevés konkrét törekvés, javaslat született a kormányra vonatkozó alkotmányos szabályok gyakorlati megvalósítására és részleteinek törvényi kidolgozására. 1948-ban felállítottak egy a közigazgatási reformért felelős parlamenti irodát. Az irodára támaszkodva De Gasperi az 1950-es évek elején törvényjavaslatot dolgozott ki, azonban a tervezet a parlamenti plenáris vitáig sem jutott el. A javaslat fontos eleme volt, hogy a Minisztertanács Elnöksége esetében öt szervezeti egységet. 1956-ban a törvényjavaslatot az Antonio Segni vezette kormány, majd 1958-ban az Amintore Fanfani irányította kabinet módosításokkal kiegészítve újból betervezte a parlamentben, de egyikük sem járt sikerrel.⁴²⁴

Ezekben az években a Minisztertanács Elnökségének szervezeti felépítése olyan volt, mint a minisztériumoké, a kormányfő titkárságából és kabinetjéből állt. A titkárságon körülbelül húsz, míg az egész kabinetben körülbelül harminc köztisztviselő dolgozott. Mivel a Minisztertanács Elnökségének feladat- és hatáskörét az évek során folyamatosan bővítették, a köztisztviselői létszám is folyamatosan emelkedett. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy ez a fajta feladat- és hatáskörbővítés különböző szakpolitikákra vonatkozott, és nem irányítási és koordinációs tevékenységekhez

⁴²⁴ Lásd bővebben: Annarita CRISCITIELLO: *Il cuore dei Governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata* (Napoli:Edizioni Scientifiche Italiane 2004) 75-85.

kötődött. Egyre több lett például a Minisztertanács Elnökségéhez tartozó tárca nélküli miniszterek hatáskörébe delegált, különböző szakpolitikai feladatokat ellátó irodák száma.

Az 1960-as évekre kialakult bonyolult szervezeti felépítést Aldo Moro kezdte el átalakítani, majd 1974-ben Mariano Rumor folytatva a munkát, bevezette a minisztertanács elnökével és a egyes miniszterekkel szoros együttműködésben dolgozó irodák intézményét.⁴²⁵

A Minisztertanács Elnöksége által a kormányon belül betöltött helyet és súlyt jól mutatja az a tény is, hogy az 1970-es évekig a Minisztertanács Elnöksége még külön, önálló székhellyel sem rendelkezett, irodái a Belügyminisztérium épületében működtek.⁴²⁶

6.2.2. Jelentés a központi állami közigazgatás legfontosabb problémáiról – előrelépés harminc év után

Az első jelentős előrelépés a kormány testületére vonatkozó szabályozások terén a Massimo Severo Giannini által készített, a központi állami közigazgatás legfontosabb problémáiról szóló jelentés volt, amely részletesen tárgyalta a szükséges szervezeti és működési szabályokat. A Giannini-jelentés néven ismertté vált dokumentum⁴²⁷ legjelentősebb javaslata az volt, hogy a Minisztertanács Elnökségének egyedi szervezeti felépítéssel kellene rendelkeznie, és nem egy minisztériumi struktúrával. Giannini azzal érvelt, hogy a Minisztertanács Elnöksége nem egy újabb minisztérium, hanem egy különleges közigazgatási intézmény, amely mind feladataiban, mind céljaiban különbözik az egyes szakminisztériumoktól. A jelentés bemutatását követően az 1970-es évek végétől a kormány szükséges reformja egyre inkább a figyelem középpontjába került.

⁴²⁵ A két reform eredményeként a Minisztertanács Elnökségének szervezeti felépítése a következő egységekből állt: jogi és törvényhozási ügyekért felelős iroda, közigazgatási koordinációért felelős iroda, régiókért felelős iroda, általános és személyügyekért felelős iroda, a közigazgatás szervezeteiért felelős iroda, az információért, művészeti és tudományos tulajdonért felelős szolgálatok, a tudományos kutatásért felelős iroda, a dél-olaszországi rendkívüli beavatkozásokért felelős iroda és a régiók megvalósításáért felelős iroda.

⁴²⁶ Lásd CRISCITIELLO (328. l.) 75-85.

⁴²⁷ *Rapporto sui principali problem della amministrazione dello Stato. Massimo Severo Giannini, 16 novembre 1979. www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf*

6.2.2.1. A reform megvalósítására tett kísérletek

A Giannini-jelentést követő élénk politikai diskurzusok eredményeként az 1980-as évek elején számos miniszterelnöki rendelet született a Minisztertanács Elnökségének szervezeti átalakítására és újjászervezésére. 1982-ben Giovanni Spadolini bemutatta az „intézményi tízparancsolat” („*Decalogo istituzionale*”) című programot, amely a parlamenti eljárások átalakításával a kormánytöbbség mozgásterét és eszköztárát kívánta növelni. A dokumentum tartalmazta azokat a szabályokat, amelyek biztosították a kormány részére a lehetőséget programja megfelelő időkereten belüli megvalósítására. A dokumentum hatására több házszabály-módosítást fogadtak el még ugyanebben az évben.⁴²⁸ Az „intézményi tízparancsolat” első három pontja a Minisztertanács Elnökségével foglalkozott, a miniszterek javaslattételi jogának megvalósításával, egy, az intézményi problémák megoldásával foglalkozó koordinációs titkárság felállításával, valamint a Minisztertanács Elnökségére vonatkozó törvényjavaslat parlamenti napirendre való tűzésével.

Spadolini a javaslatok kidolgozása mellett másban is előrelépést tett a Minisztertanács Elnökségére vonatkozóan. A Minisztertanács munkájának átláthatósága érdekében bevezette a tanács üléseinek rendszeresítését és dokumentálását, illetve nagy hangsúlyt fektetett az ülések dokumentációjának elkészítésére. Korábban sok volt a tanács *ad hoc* jellegű és különösen rövid ideig tartó ülése. Spadolini idején ez a rendszer megváltozott. A miniszterelnök további újítása volt, hogy minden tanácsülés elején beszámolót tartott a kormány aktuális tevékenységéről és az esedékes parlamenti határidőkről, ezáltal javította a tanács munkájának hatékonyságát, és jobban bevonta a minisztereket a munkába.⁴²⁹

A Spadolini-kormány kiemelt politikai napirendi pontként kezelte a kormánynak, mint testületnek a szabályozását. A téma prioritása miatt létrehoztak egy szakbizottságot, amelynek feladata a szabályozás törvényi előkészítése volt. A bizottságot ismert alkotmányjogász vezette, Andrea Manzella és Enzo Cheli. A bizottság által előkészített jogszabály-tervezetet 1982-ben terjesztették a parlament elé. A tervezet több fontos

⁴²⁸ A dokumentum többek között javasolta egy úgynevezett „elsőbbségi sáv” biztosítását a kormány által beterjesztett törvénytervezetek számára. Ez az elképzelés később megjelenik a Massimo D'Alema által vezetett alkotmányreformmal foglalkozó bizottság javaslatában, valamint a Demokrata Párt (A.C., XVI leg., Doc. II. n.9.) és a Szabadság Népe által a XVI. törvényhozási ciklusban beterjesztett módosító indítványokban is (A.C., XVI leg., Doc. II. n. 3.).

⁴²⁹ Forrás: Rodolfo Gianollával készített interjú (Minisztertanács Elnöksége, Információs és Kiadói Szolgálat, tanácsadó).

újítást tartalmazott, így például a Minisztertanács Elnökségének kabinetstruktúrája helyett a főtitkárság bevezetését javasolta. A főtitkárság közvetlenül a Minisztertanács Elnökségét irányító államtitkártól függött volna. Továbbá javasolták egy bizottság felállítását, amelynek feladata a kormányprogram megvalósításának vizsgálata lett volna.⁴³⁰ Ahhoz azonban, hogy a parlament elfogadja a bizottság által előkészített törvénytervezetet, még hosszú hónapoknak kellett eltelnie.

A következő évek nem csupán a jogalkotási eljárásról szóltak, hanem a Minisztertanács Elnökségének gyakorlati működésében bekövetkezett informális változásokról is.

6.2.3. Az 1988. évi 400. törvény – a kormány szervezeti reformja

Az 1980-as évek elején az Andrea Manzella és az Enzo Cheli vezette bizottság által kidolgozott, a Minisztertanács Elnökségének szervezeti felépítésére és működésére vonatkozó törvényjavaslatot végül csak 1988-ban fogadta el az olasz parlament.

Az 1988. évi 400. törvény négy fő részből állt, és négy fő területet érintett: a Minisztertanács Elnökségét osztályokra és irodákra osztotta, felállította a minisztertanács munkáját segítő titkárságot, megerősítette a minisztertanács elnökéhez tartozó köztisztviselők szervezeti egységeit, és bizalmi kapcsolatot alakított ki a kormányfő és közvetlen személyzete között.⁴³¹

6.2.3.1. A minisztertanács elnökének megerősítése

A 400. törvény jelentősen megerősítette a minisztertanács elnökének koordinációs és irányító hatalmát a miniszterekkel szemben. A következőkben részletesen ismertetem a törvény főbb releváns elemeit, mert ezek alakították ki a miniszterelnök és a Minisztertanács Elnökségének pozícióját a politikai rendszerben, s ez a kiindulási pont az elmúlt két-három évtized változásainak vizsgálatához. A reform kimondta, hogy a minisztertanács elnöke:

– elhalaszthatja egy szakminiszter által javasolt jogszabálytervezet tárgyalását,

⁴³⁰ A bizottság munkájáról lásd bővebben: Giuseppe De VERGOTTINI: „Riforma della struttura del governo e introduzione del gabinetto ristretto” *Studi parlamentari e di Politica costituzionale* 1982/4. 29-38.

⁴³¹ Az 1988. évi 400. törvényről lásd bővebben Annarita CRISCITIELLO: „Le strutture di supporto del Presidente del Consiglio” in Cristina BARBIERI – Luca VERZICHELLI (szerk.): *Il governo e i suoi apparati* (Genova: Name 2003) 164-166.

- összehívhatja a minisztertanács üléseit,
- kérheti a parlamenti bizalmi szavazást egy-egy jogszabály-tervezethez,
- kinevezi és felmenti a Minisztertanács Elnökségét irányító államtitkárt, továbbá a saját irányítása alatt álló apparátust és köztisztviselőket,
- ellenjegyez,
- bizottságot hozhat létre egyes, általa kijelölt szakminiszterek részvételével.

A 400. törvény értelmében a minisztertanács elnöke elnökhelyettest is kinevezhetett. Fontos előrelépés volt továbbá, hogy míg korábban a kinevezések a kormánykoalíciót alkotó pártok vezetőinek egyeztetései alapján dőltek el, mostantól a kormányfő döntött róluk.

A törvény felállította az állam és a régiók közötti kapcsolatokért felelős állandó konferenciát is, amelyen a minisztertanács elnöke elnökölt, fejlesztve a központi közigazgatás és a régiók közötti együttműködést, megerősítve a kormányfő hatalmát ezen a területen.

A reform összességében megerősítette a minisztertanács elnökének egyéni hatalmát a Minisztertanács Elnökségén belül, ezáltal formalizálta a Spadolini elnöksége óta folyamatosan jelen lévő politikai gyakorlatot. A kormányfő jogkörei mind saját apparátusára, mind a napirendalkotásra vonatkozóan megnövekedtek a törvény rendelkezéseinek következtében. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a kormányfő és a kormány politikai rendszeren belüli gyenge pozíciója következtében a 400. törvény által eredményezett megerősödés ellenére sem a minisztertanács elnöke, sem a kabinet nem vált a politikai rendszer központi szereplőjévé.

6.2.3.2. A Minisztertanács Elnökségének tevékenységét támogató intézmények

A 400. törvény elsődleges célja az volt, hogy racionalizálja a Minisztertanács Elnöksége egész apparátusának működését, ugyanakkor a törvény rendelkezései a felállított szervezeti egységek falait „mozgathatóvá” tették, nagyfokú rugalmasságot hagyva az egyes kormányoknak, hogy ki-, illetve átalakítsák az intézmény bizonyos szervezeti egységeit.

A törvény létrehozta a Minisztertanács Elnökségét irányító államtitkár tisztségét. Az államtitkár feladata a Minisztertanács Elnökségéhez tartozó szakpolitikákért felelős

szervezeti egységek közötti koordinálás volt. Az államtitkár felelőssége mind a politikai, mind a közigazgatási koordináció hatékony működésére kiterjedt.

A Minisztertanács Elnökségének állományába tartozó köztisztviselőket a törvény két csoportba osztja: egyrészt az úgynevezett célfeladattal rendelkező köztisztviselőkre, másrészt a kormányfő által kinevezett személyzetre. Ezáltal a reform elkülönítette a minisztertanács elnökéhez közvetlenül tartozó apparátust az intézmény köztisztviselői apparátusától.

A szabályozás a Minisztertanács Elnökségén négyfajta irodátípust különböztetett meg:

- a politikai hatalommal szoros együttműködésben dolgozó irodákat,
- a minisztertanács elnökét politikai irányító és koordinációs feladataiban közvetlenül támogató irodákat,
- a funkcionális feladatokat (személyügy, költségvetés, statisztika, információszolgáltatás) ellátó irodákat,
- az operatív feladatokat végző irodákat.

A főtitkárság koordinálta a minisztertanács elnökével szoros együttműködésben dolgozó irodák munkáját. Tehát a legfontosabb koordinációs feladatokat végző egységeket közvetlenül a miniszterelnök irányítása alá helyezték.

A 400. törvény lényeges előrelépést tett a szabályozás terén, de nem oldotta meg a legfontosabb problémát, a Minisztertanács Elnöksége hatalmas személyi apparátusának kérdését. A statisztikák szerint az 1980-as évekre közel 4500 fő dolgozott a Minisztertanács Elnökségének állományában, s ezen köztisztviselői réteg egy jó része nem a kormányfő feladatkörének ellátásában vett részt.⁴³²

6.2.4. Az 1990-es évek elején bevezetett intézményi reformok

A 400. törvény hatályba lépését követően számos további változás történt a Minisztertanács Elnökségén. De Mita kormányfő az 1980-as évek végén Andrea Manzellát nevezte ki a Minisztertanács Elnöksége főtitkárának, aki a 400. törvény alapjául szolgáló javaslattervezetet kidolgozta még az 1980-as évek elején. Manzella

⁴³² A statisztikai adatok a Minisztertanács Elnökségén dolgozó alkalmazottakkal készített interjúkból származnak.

főtitkársága alatt megerősödött a Minisztertanács Elnökségének szakmai jellege, mert különböző, belső szakértői bizottságokat hozott létre az egyes szakpolitika-területeken és, felállított egy munkacsoportot, amely a 400. törvény végrehajtásáért volt felelős. A belső szakértői bizottságok elsősorban elismert egyetemi professzorokból álltak, heti rendszerességgel üléseztek, közigazgatási, szervezési és pénzügyi kérdésekben adtak tanácsot a minisztertanács elnökének, már-már árnyékkormány jellegű apparátust kialakítva, s megerősítve ezzel a minisztertanács elnökét a politikai döntéshozatalban.

A De Mitát követő Giulio Andreotti alatt belső szabályokat dolgoztak ki a Minisztertanács Elnöksége hat osztályának szervezeti felépítésére és működésére, és megerősítették az elnökhelyettes tisztségét és apparátusát. A 400. törvény már létrehozta az elnökhelyettesi tisztséget, de az új intézményhez tartozó szerveket nem határozta meg. Ezt a hiányosságot pótolta az Andreotti idején elfogadott belső szabályozás, amely felállította az elnökhelyettes titkárságát, és meghatározta saját irányítása alatt működő apparátusát, tartalommal töltötte meg ezáltal az 1980-as évek végén létrehozott tisztséget, és erősítve a miniszterelnököt.

Az Andreotti vezette két kormány idején megerősítették a politikai intézményeket, például a kabinettanácsot, míg a főként szervezési feladatokkal bíró intézményeket, például a kormányprogramért felelős szakértők bizottságát nem fejlesztették.⁴³³

Az első „miniszterelnöki” jellegű kormányt Giuliano Amato vezette, aki jelentősen csökkentette a miniszterek számát, nem nevezett ki elnökhelyettest, továbbá a parlamenttel való kapcsolatokért magát a Minisztertanács Elnökségének államtitkárát tette felelőssé, nem pedig egy osztályvezetőt vagy tárca nélküli minisztert, mint ahogy az korábban történt. Ezzel a lépéssel magasabb szintre emelte a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti együttműködés koordinációját, megerősítve ezzel a kormányt a parlamenttel szemben. Amato az intézményi reformok mellett szélesítette saját hatalmát is a kormány politikájának kialakításában.⁴³⁴

Amatót követően Carlo Azeglio Ciampi lett a minisztertanács elnöke, aki folytatta és egyben felgyorsította a Minisztertanács Elnökségének strukturális átszervezését. 1993-

⁴³³ Az Andreotti-kormány idején elfogadott változásokról lásd bővebben: Antonio MENÉ: „Cronache costituzionali 1990-1991. Il governo” *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 1993/3. 839-857.

⁴³⁴ Az Amato-kormány Minisztertanács Elnökségét érintő intézkedéseiről bővebben lásd: Giovanni PITRUZZELLA: *Forme di governo e trasformazioni della politica* (Bari-Roma: Laterza 1996).

ban elfogadta a Minisztertanács Elnökségének belső szabályzatát,⁴³⁵ 1994-ben átszervezte a főtitkárságot, és jelentősen megerősítette a parlamenttel való kapcsolatokért felelős tárca nélküli minisztert.

Ezek a reformok:

- növelték a minisztertanács elnökével közvetlenül együtt dolgozó apparátust, a főtitkárság és a közösségi politikákért felelős titkárság személyzetét,
- erősítették a parlamenttel való kapcsolatokért felelős tárca nélküli minisztert,
- növelték a koordinációs és konzultációs tevékenységet a kormányon belül,
- felállították az előkormányülés intézményét, amely technikailag készítette elő a kormányülésre beterjesztendő javaslatokat,
- lehetővé tették, hogy a kormányfő egy vagy több kormányzóvivőt nevezzen ki, akik feladata a kormány tevékenységének hatékonyabb kommunikálása volt.

A változások eredményeként a kormány jobban tudta irányítani a politikai napirendalkotás folyamatát. Az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején tapasztalható élénk, a Minisztertanács Elnöksége és a kormányfő körüli reformláz az első, többségi rendszerben választott kormányok ideje alatt a várakozásokkal szemben jelentősen csökkent.

6.2.5. Az első Berlusconi-kormány: a várt átszervezés elmaradása

Az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején elfogadott, a Minisztertanács Elnökségére vonatkozó reformok után további lépések voltak várhatóak, különösen a Silvio Berlusconi vezette kormány idején. A karizmatikus és újszerű vezetési stílusú politikustól a Minisztertanács Elnökségének további megerősítését és a kormányzati döntéshozatal központosítását várták a politikai élet szereplői és az elemzők is.

A várakozásokkal szemben azonban Berlusconi a Minisztertanács Elnökségét nem hatalma megerősítésének, hanem a koalíción belüli viták elrendezésének színtereként használta. Az 1995 elején kialakult kormányválság következtében nem állt rendelkezésére sem elegendő idő, sem a megfelelő közigazgatási szakértői bázis ahhoz, hogy folytassa a Minisztertanács Elnökségének már korábban elkezdett megerősítését.

⁴³⁵ *Regolamento interno del Consiglio dei Ministri. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993. governo.it/Presidenza/normativa/allegati/dpcm_19931110.pdf*

Az első Berlusconi-kormányt követő szakértői kormány, Lamberto Dini vezetésével a számos megoldandó probléma mellett nem tudott a Minisztertanács Elnökségének reformjával foglalkozni, bár a kormányfő többször hangsúlyozta, hogy a kormányzati stabilitás és hatékonyság növeléséhez szükség lenne a minisztertanács elnökének megerősítésére és az egész végrehajtó hatalom politikai rendszeren belüli kiemelésére.⁴³⁶

6.2.6. A Minisztertanács Elnökségének átszervezése 1997-ben

Három év „szünetet” követően az első Romano Prodi vezette kormány idején újból előtérbe került a Minisztertanács Elnökségének szervezetét és döntéshozatali mechanizmusait érintő reform. Amato után újból egy „miniszterelnöki” típusú vezetési stílusú politikus került a Minisztertanács Elnökségének élére, aki folytatta a korábban megkezdett intézményi reformokat.

Az 1997. évi reform⁴³⁷ a végrehajtó hatalom három pillérét rendezte át:

- a decentralizált közigazgatási szervek rendszerét,
- a miniszteri struktúrát,
- a központi állami vezetést.

A dokumentum 11. és 12. cikke foglalkozott a Minisztertanács Elnökségével. A reform eredményeként az intézmény irányítása még inkább a kormányfő kezében összpontosult. A Minisztertanács Elnökségét vezető államtitkárt és államtitkárságot megerősítették, nőtt a politikai és technikai feladatokat végző apparátus száma, amely már közvetlenül a minisztertanács elnökének irányítása alá tartozott. A reform azonban nem csupán az államtitkárt, hanem a Minisztertanács Elnökségének főtitkárát is megerősítette mind a szervezeti, mind pedig a koordinációs feladat- és hatáskörök terén. Ebben az időszakban a főtitkári tisztséget Alessandro Pajno töltötte be, aki a későbbi, 1999. évi átfogó reform kidolgozója volt.

A reform Minisztertanács Elnökségét érintő legfontosabb része a hivatal óriási méretű apparátusának átszervezésére tett kísérlet volt. Az évek során számos olyan szakpolitikai területet csatoltak a Minisztertanács Elnökségéhez, amelyekhez nem volt szükség az intézmény koordinációjára és politikai irányítására. Az 1997. évi törvény

⁴³⁶ Lásd bővebben: Gianfranco PASQUINO: *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale* (Roma Bari: Laterza 1985) 168.

⁴³⁷ 1997. évi 59. delegált törvény(*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*).

ezen területek egy részét visszacsatolta az illetékes szakminisztériumokhoz, másik részüket pedig kiszervezte különböző végrehajtó ügynökségekhez.

Kidolgozták a Minisztertanács Elnökségének szervezeti, szabályozási és pénzügyi függetlenségének kereteit is, amelyeket elvben már a 400. törvény is előírányzott.

Az 1997. évi reform nemcsak a Minisztertanács Elnökségét, hanem a minisztériumi szervezeti struktúrákat is átrendezte. A fő cél a szemléletváltás volt, egy egyszerű és központosított Minisztertanács Elnöksége, amely szervezeti, szabályozási és pénzügyi önállósággal bírt annak érdekében, hogy biztosítsa az intézmény irányítási feladatának ellátását és hatékonyságát.

Fontos változás volt, hogy már a Minisztertanács Elnöksége is dolgozhatott külső, nem a közigazgatás állományába tartozó szakértőkkel.⁴³⁸ Ennek következtében a minisztertanács elnöke egyre több külső szakértőt alkalmazott, így függetlenítette magát a központi apparátustól.⁴³⁹

Az 1997. évi reform esetében újítás volt annak jellege is, mivel azt már nem rendes törvényként, hanem delegált hatáskörben elfogadott törvényerejű rendeletként fogadták el. A delegált törvényerejű rendelet és a rendes törvény közötti legfőbb különbség az, hogy előbbiről nem a parlament, hanem a kormány, és ezáltal a kormányfő dönt.

Az 1997. intézkedéscsomag fontos előrelépés volt a Minisztertanács Elnökségének életében, azonban a kormány fő szervére vonatkozó szabályozások évtizedeken keresztüli hiánya következtében csak kisebb előrelépésnek tekinthető a prezidencializáció intézményesülése terén. Kiemelendő, hogy az 1988. évi 400. törvényt követő első jelentősebb módosítást egy gyenge kormányzati támogatással rendelkező és kevésbé karizmatikus minisztertanács elnök, Romano Prodi vitte véghez.

6.2.7. Az első és a második D'Alema-kormány reformjai

Massimo D'Alema egyfelől kontinuitást képviselt a korábbi kormányfőkhöz képest, másfelől nagyon erős politizációt hajtott végre a Minisztertanács Elnökségén, számos, a

⁴³⁸ 1998. augusztus 6-i minisztertanács elnökének rendelete, 10. cikk, 2. bekezdés.

⁴³⁹ Forrás: Alessandro Pajnovál készített interjú.

saját pártján belül magas pozíciót betöltő politikust nevezett ki a Minisztertanács Elnökségének nem csupán vezetői, de középvezetői tisztségeibe is.⁴⁴⁰

Massimo D'Alema mind vezetési stílusban, mind a szabályozások terén továbbvitte a Romano Prodi által megkezdett gyakorlatot. Elfogadta a Minisztertanács Elnökségének átszervezésére és a miniszteri struktúra átalakítására vonatkozó reformot. Az 1999. évi 303. törvényerejű rendelettel átszervezték a Minisztertanács Elnökségét, és csökkentették szervezeti egységeinek számát, közelítve azt a többi, európai demokráciában ismert miniszterelnöki hivatali struktúrához. A reform fontos eleme, hogy kiemelte: a Minisztertanács Elnöksége és az egyes minisztériumok eltérő szervezeti egységek, mivel különböző feladatokat végeznek. Emellett radikálisan, tizennyolcra tizenkettőre csökkentette a szakminisztériumok számát.

Megerősítették a kormányfő politikaformáló, irányító és koordináló funkcióit, ennek eredményeként a kormányfő kezdett a politikai rendszer középpontjába kerülni. A 303. törvényerejű rendelet (*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) megerősítette a Minisztertanács Elnökségét is, alkalmasabbá téve azt, hogy megfelelő háttérrel biztosítson a kormányfőnek feladatai ellátásához.⁴⁴¹ A reform kiemelte a minisztertanács elnöke irányító és koordináló szerepének fontosságát is. Igaz ezt a szerepet már az 1988. évi 400. törvény is elismerte, bár kevésbé formális módon.

A rendelet⁴⁴² a Minisztertanács Elnökségének korábbi úgynevezett „elefánt” jellegének megszüntetésére számos intézkedést hozott. A cél az volt, hogy megtisztítsák az intézményt azon plusz feladataitól, amelyek nem kormányzati koordinációs és irányító munkát végeznek. Mindezek érdekében a technikai és operatív funkciókat külső ügynökségekhez utalták, és átszervezték a Minisztertanács Elnökségének feladatköréhez nem szervesen kapcsolódó szakpolitika-területeket, azok egy részét áthelyezték szakminisztériumokhoz, illetve különböző ügynökségekhez. Emellett újraszervezték az apparátust, és egyszerűsítették a Minisztertanács Elnökségének szervezeti felépítését.

⁴⁴⁰ A Minisztertanács Elnökségének államtitkárává Franco Bassaninit, a korábbi közigazgatási minisztert, míg a Minisztertanács Elnökségének főtitkárává Paolo De Joannát, a korábbi gazdasági minisztert nevezte ki.

⁴⁴¹ A reformról lásd bővebben Alessandro PAJNO – Luisa TORCHIA: *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del Consiglio dei Ministri* (Bologna: Il Mulino 2000).

⁴⁴² A prezidencializáció szempontjából fontos intézkedések mellett ki kell emelni, hogy a reform kialakította kilenc minisztérium osztályrendszerét és átszervezte a kormány helyi, területi képviselőire a prefektusi rendszert.

A reform továbbá meghatározta, hogy melyek azok a politikaterületek és feladatkörök ⁴⁴³, amelyek a Minisztertanács Elnökségének közvetlen hatáskörébe tartoznak, és ezekhez a feladatokhoz megfelelő képzettségű és számú apparátust biztosított.

A törvényerejű rendelet kimondta továbbá, hogy a Minisztertanács Elnökségének feladata, hogy biztosítsa a kormányfő politikairányító funkciójához szükséges hátteret. Ezáltal megerősítették az intézmény szerepét a kormányon belül.

Az 1999. évi reform további újítása volt, hogy megerősítette a Minisztertanács Elnökségét és a kormányfőt az európai uniós politikák és a decentralizáció területén.

A törvényerejű rendelet részletesen szabályozta a minisztertanács elnökének szervezetalakítási jogköreit nem csupán a Minisztertanács Elnökségén, hanem az egész kormányon belül. A reform alapján a kormány vezetője rendelettel új szervezeti egységeket hozhat létre a Minisztertanács Elnökségének főtitkárságán belül, meghatározhatja a miniszterek és államtitkárok tevékenységi körét, létrehozhat ideiglenes missziókat a Minisztertanács Elnökségén belül, továbbá meghatározhatja, hogy mely osztályok és irodák tevékenykednek a tárca nélküli miniszterekkel és a Minisztertanács Elnökségén dolgozó államtitkárokkal szoros együttműködésben, és meghatározhatja ezen egységek összetételét.

A rendelet a kormányfő pénzügyi függetlenségét is eredményezte, a Minisztertanács Elnöksége önállóságot kapott, 1999-től szabadon felhasználhatta az állami költségvetésben meghatározott keretét, míg korábban a minisztériumokéval megegyező felhasználási szabályok voltak rá érvényesek, és az Állami Számvevőszék ellenőrizte a működését. A reform további következménye, hogy immár a kormányfő rendeletek útján dönthetett a Minisztertanács Elnökségének saját költségvetési és számviteli egységeinek felállításáról és összetételéről is.

⁴⁴³ Ezek a következők: a kormány adminisztratív és jogalkotási tevékenysége, a kormányprogram szempontjából stratégiai jelentőségűnek nyilvánított szektorális politikák, a közigazgatás működéséhez és innovációjához kapcsolódó politikák, az intézményi kommunikációs politikák, az esélyegyenlőség biztosításával és a diszkrimináció elleni harccal foglalkozó politikák.

Az 1999. évi reform garantálta a kormányfő szélesebb döntéshozatali hatalmát, és meghatározta a Minisztertanács Elnökségének legfontosabb szervezeti egységeit,⁴⁴⁴ pótolva ezzel a korábban hiányos szabályozást.

Ugyanakkor a további szervezeti egységekre vonatkozóan szabad kezet kaptak a mindenkori kormányfők.

Az 1999. évi reform fontos előrelépés volt a prezidencializáció intézményesülésében a Minisztertanács Elnökségének szintjén, és egyben az utolsó átfogó kezdeményezés volt a minisztertanács elnökének és a kormány központi szervének megerősítésére.

6.2.8. Az 1999. évi reformok gyakorlati megvalósítása: a második Amato-kormány

A 2000 áprilisában hivatalba lépő második Amato-kormány képes volt kihasználni az 1999. évi reformok előnyeit, különösen a szervezetalakítási szabadságot és a pénzügyi függetlenséget. A Minisztertanács Elnökségének vezetésében Amato a korábbi, politikai pályafutása során alkalmazott közigazgatási és politikai szemléletét folytatta, s ennek részeként nem csupán átültette a gyakorlatba az 1999. évi reform intézkedéseit, de azok hibáit és hiányosságait is igyekezett orvosolni. A változások eredményeként a minisztertanács elnökének irodájához csatolta a különleges titkárságot, amely a kormányfővel szoros együttműködésben tevékenykedő egységek részévé vált, illetve azokat az irodákat és osztályokat, amelyek nem a Minisztertanács Elnökségének fő feladataihoz tartoztak, szakminisztériumokhoz és ügynökségekhez helyezte át, a koordinációs funkciókat pedig a Minisztertanács Elnöksége főtitkárának kezében összpontosította.

Az Amato által 2000 és 2001 között elfogadott összes rendelet azt a célt szolgálta, hogy megerősítse a Minisztertanács Elnökségének politikai elemző képességét, illetve működésének hatékonyságát.⁴⁴⁵ Ez különösen érvényesült a gazdasági ügyekért felelős osztály esetében. Ezt a lépést az a cél motiválta, hogy a Minisztertanács Elnöksége függetlenedni tudjon a Gazdasági Minisztériumtól a jogszabálytervezetek előkészítési

⁴⁴⁴ A főtitkárságot, az Európai Unióban való részvételért felelős osztályt, a kormány jogalkotási tevékenységének koordinálásáért felelős osztályt, és a regionális ügyekért felelős osztályt.

⁴⁴⁵ A legfontosabb: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 maggio 2000 (*Modificazione al decreto del Presidente del consiglio dei Ministri 15 aprile 2000 recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*).

fázisában. Megerősítette a főtitkár és a költségvetési és számviteli iroda közötti kapcsolatot és ezen iroda szakmai apparátusát. A törekvés részeként több mint harminc fiatal politikai elemzőt vettek fel a Minisztertanács Elnökségére, s megerősítették a jogi és törvényalkotásért felelős osztályt is.⁴⁴⁶

A politika-előkészítő egységek mellett a különböző intézményekkel való kapcsolattartásért felelős egységeket is fejlesztették annak érdekében, hogy a kormány valóban hatékonyan el tudja látni a koordinációs feladatokat.

6.2.9. Berlusconi visszatérése

Berlusconi visszatérésevel folytatódott a Minisztertanács Elnökségének politizációja, a minisztertanács elnöke a fő tisztségeket pártja vezető embereinek és személyes tanácsadóinak adta.

A második Berlusconi-kormány első kormányülésén elfogadta a 2001. évi 217. kormányrendeletet (*Modificazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del governo*), kialakítva az új miniszteri struktúrát, amely már összhangban volt az 1999. évi 300. törvényerejű rendelettel (*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*). A rendelkezés értelmében a kormány lényegesen kisebbé vált, ez viszont jelentősen korlátozta a koalíciós egyezkedések és „osztogatások” lehetőségét.

Kevéssel a kormány megalakulását követően fogadta el a parlament az 1988. évi 400. törvény módosítását.⁴⁴⁷ Az új törvény a minisztériumok számát tizenkettőről tizennégyre emelte, bevezette a miniszterhelyettesi tisztséget, amely a továbbra is jelen lévő minisztériumi államtitkár mellett működött; néhány, korábban a szakminisztériumokhoz visszahelyezett vagy ügynökségekhez kihelyezett osztályt és irodát visszacsatolt a Minisztertanács Elnökségéhez, például az Információs és Kiadói Osztályt, a Polgári Védelemért és a Nemzeti Közszolgalatért Felelős Osztályt.

⁴⁴⁶ Forrás: Alessandro Pajnovál készített interjú.

⁴⁴⁷ 2001. évi 317. törvény (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, recante modificazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo*).

Berlusconi új tárca nélküli miniszteri pozíciókat is létrehozott a kormányprogram megvalósításáért és az egész világon élő olaszokért felelős, illetve az innovációs és technológiai miniszteri tisztségeket. Ezzel az intézkedéssel új politikaterületeket vont a Minisztertanács Elnökségének irányítása alá, növelve ezzel az intézmény így is túl nagy méretét, továbbá fejlesztette a politikai célok megvalósulásának monitoring-rendszerét, intézményi struktúráját.

2002-ben egy rendelettel egyszerűsítette az intézményi kommunikációt, csökkentette bizonyos szervezeti egységek humánerőforrását, és növelte a Minisztertanács Elnökségén dolgozó külsős szakértők számát. Ebben az időszakban jelentősen megváltozott az intézmény kommunikációja.

Ugyanakkor kevésbé logikus, a döntéshozatal központosításával szembenő intézkedések is megfigyelhetők ebben az időszakban. A kormányzás második évében elfogadták például a 2002. évi 137. törvényt (*Delega per riorganizzazione Governo, Presidenza del Consiglio ed enti pubblici*),⁴⁴⁸ amellyel a gazdasági ügyekért felelős osztályt átalakították, és számos feladat- és hatáskört vettek el tőle, ezzel párhuzamosan pedig megerősítették a gazdasági minisztériumot, létrehozva a gazdasági miniszter és a kormányfő által alkotott tandemet.

A várakozásokkal ellentétben tehát a második és harmadik Berlusconi-kormány nem intézményesítette jelentősebb mértékben a prezidencializáció ismérveit a Minisztertanács Elnöksége és a kormányfő szintjén.

6.2.10. A második Prodi-kormány

A második Prodi-kormány beiktatását követően tizenhatról tizennyolcra emelte a tárcával rendelkező szakminiszterek számát.⁴⁴⁹ Ez a döntés egyértelműen a koalíciós szükségletek kielégítését szolgálta. A reform további két fő területet érintett: a gazdaságpolitikai hatásköröket és a szociálpolitika területén megjelenő feladatokat. A gazdaságpolitika terén a rendelet eredményeként átalakították a termelési tevékenységekért felelős szakminisztériumot, a nevét is megváltoztatták

⁴⁴⁸ A törvényhez később kilenc törvényerejű rendeletet fogadtak el, amelyek kiegészítő rendelkezéseket tartalmaztak.

⁴⁴⁹ 2006. évi 181. számú törvényerejű rendelet (*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri*).

Gazdaságfejlesztési Minisztériummá, továbbá a Gazdasági Programozásért Felelős Minisztériumközi Bizottság (CIPE) titkárságát a gazdasági minisztériumból a Minisztertanács Elnökségére helyezték át. Ez utóbbi változás nagy jelentőséggel bírt a minisztertanács elnökére nézve, hiszen ezáltal a kormányfő komoly hatalmat kapott a gazdasági programozás és a nemzeti gazdaságpolitika koordinálásában, és függetlenné tudott valamennyire a Gazdasági Minisztériumtól.

A második Prodi-kormány időszakának elején elfogadott rendeletet követően a kormánykoalíció igen labilis helyzete következtében⁴⁵⁰ nem volt lehetőség a reformok folytatására. Közvetett módon azonban történt előrelépés, hiszen a 2008. évi költségvetési törvény maximalizálta a kabinet tagjainak számát. E rendelkezés a következő ciklustól lépett hatályba. A reform kimondta, hogy a miniszterek, miniszterhelyettesek, a tárca nélküli miniszterek és az államtitkárok száma nem haladhatja meg a hatvanat.⁴⁵¹

A második Prodi-kormányban a Minisztertanács Elnökségét érintő reformja további előrelépést jelentett a döntéshozatal központosításában, főként a Minisztertanács Elnöksége gazdaságpolitikai személyzetének megerősítésén keresztül.

6.2.11. A XVI. törvényhozási ciklus „újításai”

A 2008. évi választások a jobboldal nagyarányú győzelmét hozták, és újból Silvio Berlusconi alakíthatott kormányt, immár negyedszer. A 2007 végén elfogadott 2008. évi költségvetési törvény korábban említett rendelkezése eredményeként a miniszterek és államtitkárok száma nem változott lényegesen az előző ciklushoz képest. A költségvetési törvény vonatkozó rendelkezései alapján ezért nem is volt szükség a kormány összetételét meghatározó kormányrendelet elfogadására az új törvényhozás elején.

A negyedik Berlusconi-kormány csupán egy lényeges dokumentumot fogadott el a Minisztertanács Elnökségére vonatkozóan, átfogó reformot azonban nem hajtott végre a

⁴⁵⁰ A második Prodi-kormány a parlament felsőházában csupán két szenátori hellyel bírt többel az ellenzékhez képest, amely gyakorlatilag a koalíció működésében napi szintű fennakadásokat, nehézségeket okozott. A kormány életben tartására Romano Prodi havi több alkalommal kért bizalmi szavazást egy-egy kormányzati javaslatához.

⁴⁵¹ Lásd bővebben: 2007. évi 244. törvény (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*) 1. cikk, 376. bekezdés.

szervezet felépítésére, működésére és hatásköreire vonatkozóan. Az említett törvényerejű rendelet megerősítette a Minisztertanács Elnökségének korábban már meglévő jogköreit és saját szervezetalakítási jogait, továbbá tartalmazta azokat a szabályozásokat, amelyek a 2008. évi költségvetési törvény rendelkezéseinek aktualizálásához voltak szükségesek.⁴⁵²

Berlusconi legutolsó kormányzati ciklusa során eleinte nem használta ki stabil parlamenti többségét, s nem lépett előre jelentősen a Minisztertanács Elnökségének fejlesztésében és megerősítésében, nem ment tovább a baloldali kormányok által az 1990-es évek végén megkezdett úton.

6.3. A prezidencializáció intézményesülésének mérőszámai

A Minisztertanács Elnökségére vonatkozó jogszabályi háttér változásainak elemzését követően a jelen pontban közvetlen és közvetett statisztikai adatokból gyűjtött információkra építve értékelem, hogy a prezidencializáció ismérvei a gyakorlatban is megfigyelhetőek-e a Minisztertanács Elnöksége esetében, illetve, hogy milyen hatással voltak az intézmény mindennapi működésére nézve.

6.3.1. A kormányülések gyakorisága és hossza

A végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció egyik ismérve, hogy a politikai döntések színtere már nem a kormányülés, hanem az egyes szakminiszterek és a minisztertanács elnöke közötti találkozók, illetve a kormányfő és saját tanácsadóival folytatott egyeztetések. Ennek alapján feltételezhető, hogy a prezidencializáció eredményeképpen a kormányülések gyakorisága csökken, illetve az ülések rövidülnek és formalitássá válnak.

Kutatásom eredménye azt mutatja, hogy a kormányülések gyakoriságának és hosszának csökkenése Olaszország esetében nem igazolható. A kormányülésekről szóló sajtóközlemények feldolgozásával 1996 és 2013 között vizsgáltam a kormányülések rendszerességét és átlagos hosszát.

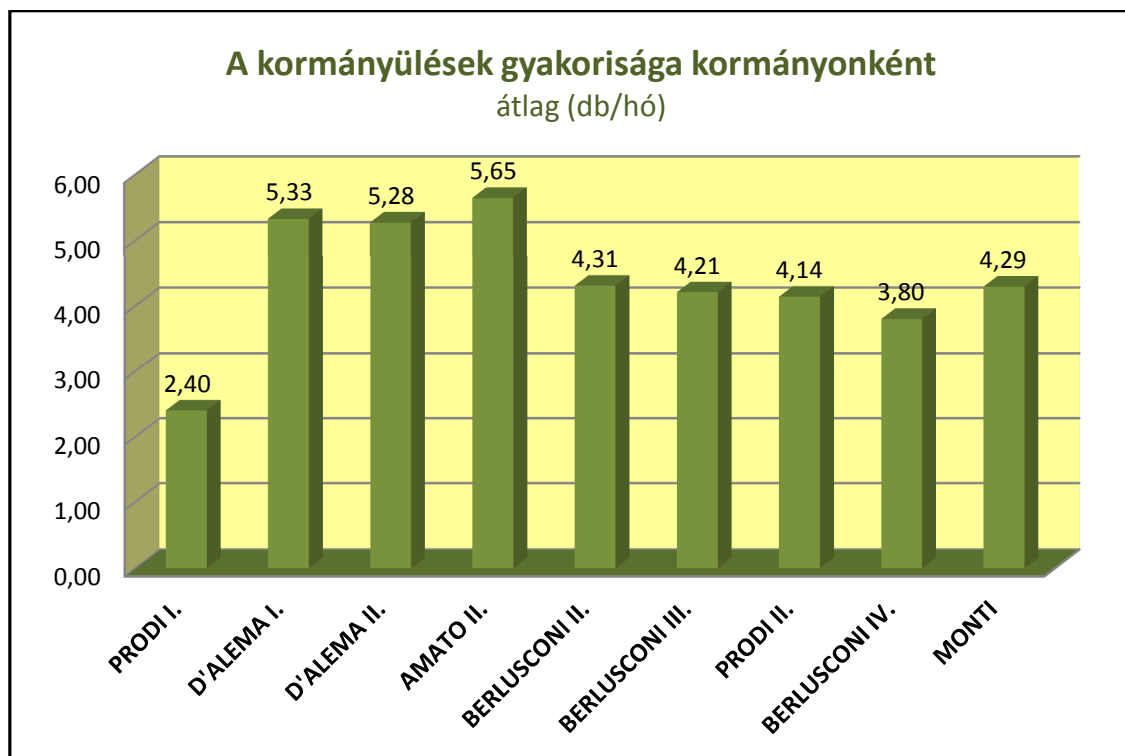
⁴⁵² 2008. évi 85. számú törvényerejű rendelet (*Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.*).

6. táblázat: a kormányülések gyakorisága és hossza

A kormány azonosítója	Az ülések száma	A kormány élettartama (hó)	A havi ülések átlagos száma	Az átlagos ülés hossz (perc)
PRODI I.	70	29,17	2,40	140,4
D'ALEMA I.	75	14,07	5,33	123,5
D'ALEMA II.	22	4,17	5,28	109,5
AMATO II.	71	12,57	5,65	139,7
BERLUSCONI II.	200	46,43	4,31	127,2
BERLUSCONI III.	54	12,83	4,21	113,0
PRODI II.	94	22,70	4,14	115,2
BERLUSCONI IV.	161	42,33	3,80	77,0
MONTI	79	18,40	4,29	194,4

Forrás: saját kidolgozás a kormányülésekről készült sajtóközlemények alapján. A sajtóközlemények elérhetőek a következő oldalon: www.governo.it

10. ábra: a kormányülések gyakorisága



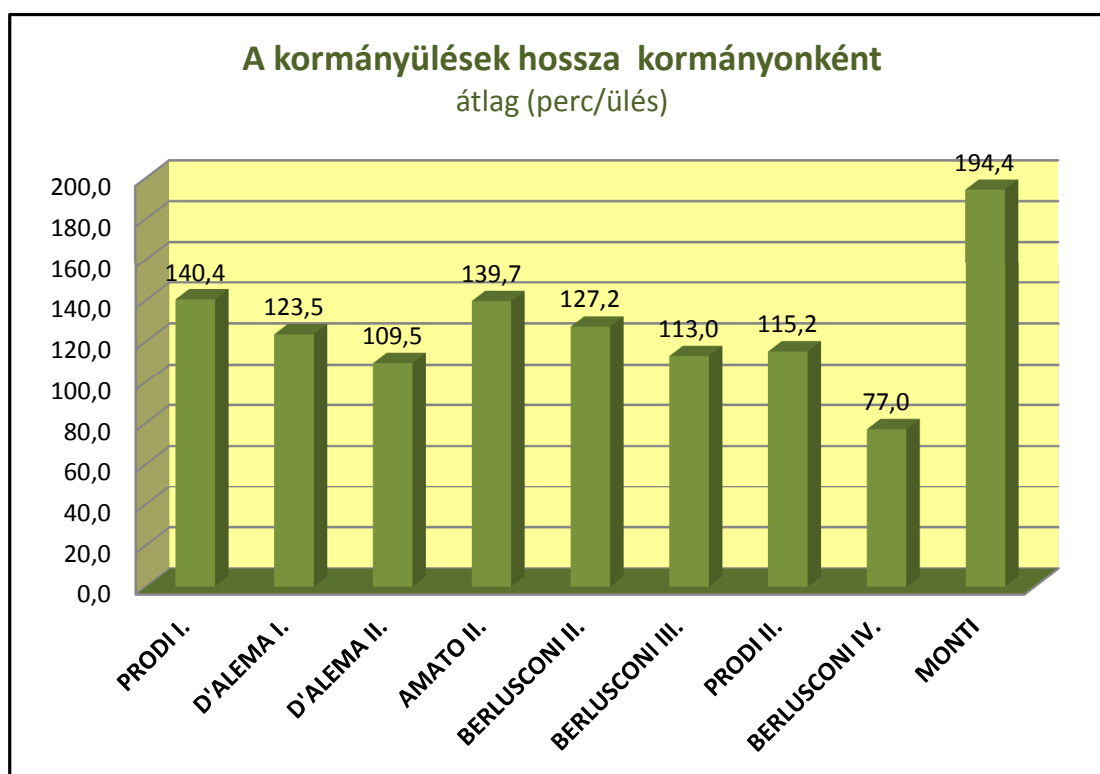
Forrás: saját kidolgozás a kormányülésekről készült sajtóközlemények alapján. A sajtóközlemények elérhetőek a következő oldalon: www.governo.it

Mivel az egyes kormányok élettartama igen eltérő volt a vizsgált időszakban, az ülések vizsgálatánál fontosnak tartom az egyes kormányok élettartamára vonatkozó információkat is a pontosabb összehasonlíthatóság végett. A kormányülések rendszerességének vizsgálatának eredményeképpen megállapítható, hogy jelentős eltérés csak az első Prodi-kormányánál figyelhető meg, amikor az ülések száma nem érte el átlagosan a havi hármat. Ezzel szemben a többi kormányánál az ülések havi átlaga 3,8 és 5,65 között mozog. Leggyakrabban az igen rövid életű, második Amato-kormány ülésezett, míg a legritkábban a negyedik Berlusconi-kormány. A második Amato-kormány esetében nagyon fontos volt a kollegialitás, a kormányfő a helyzetből fakadó adottságok (választások közelsége, heterogén koalíció stb.) miatt valódi *primus inter pares* volt, és ez eredményezte, hogy gyakrabban tartottak kormányüléseket. A heti rendszeresség azonban minden ciklusban megfigyelhető.

A kormányülések időtartamára vonatkozó adatok közül fontos még kiemelni a negyedik Berlusconi-kormányt, amelynél az ülések átlagosan 77 percig tartottak, valamint a Monti-kormányt, amely jelentősen hosszabb megbeszéléseket tartott, átlagosan 194 perces üléseket. A negyedik Berlusconi-kormány üléseinek rövidülése mögött több tényező áll, és fontos kiemelni, hogy bár az ülések átlagos hossza körülbelül 40 perccel csökkent a korábbi kormányokhoz képest, a találkozók gyakorisága változatlan maradt, hetente egyszer tartottak kormányülést. A megbeszélések rövidülését indokolhatja az a tény, hogy a koalíció pártjainak száma lényegesen kisebb volt, mint a korábbi jobbközép kormányok idején, így kevesebb egyeztetéssel is sikerülhetett megállapodásra jutni. A koalíció nagyobb homogenitásából következően a kormányfő jobban képes volt *primus super pares*ként viselkedni.

A Monti-kormány maratoni üléseinek oka a kabinet szakértői jellegéből származik, a lényegi egyeztetések színtere a kormányülés volt.

11. ábra: a kormányülések hossza



Forrás: saját kidolgozás a kormányülésekről készült sajtóközlemények alapján. A sajtóközlemények elérhetőek a következő oldalon: www.governo.it

A második Köztársaság többi kormánya esetében lényeges, kiugró eltérések nem figyelhetők meg. 2008-ig sem a jobb-, sem a baloldali kabinetek nem tartottak sokkal rövidebb vagy hosszabb üléseket. Tehát sem intézményi reformok által (formálisan nem alakítottak ki a kormányülés mellett vagy a helyett más döntéshozatali fórumokat), sem a gyakorlatban nem helyezték át teljesen a végső döntéshozatalt más szintre.

6.3.2. A humán erőforrás-állomány fejlődése a Minisztertanács Elnökségén

A végrehajtó hatalom szintjén megvalósuló prezidencializáció másik ismérve a kormányfő és a kormány központi intézményének, a Minisztertanács Elnökségének a megerősítése. A Minisztertanács Elnökségén dolgozó alkalmazottakkal készített interjúk⁴⁵³ alapján az intézmény köztisztviselőinek száma körülbelül 4500. A Gazdasági

⁴⁵³ Prof. Alessandro Pajno (a Minisztertanács Elnökségét vezető államtitkár a Ciampi-kormány idején), prof. Bernardo Giorgio Mattarella (Oktatási Minisztérium, Jogi főosztály, főosztályvezető), dr. Giovanni Vetrillo (Minisztertanács Elnöksége, Kohézióért felelős tárca nélküli miniszter kabinetfőnöke), dr.

és Pénzügyminisztérium által készített éves statisztika szerint a Minisztertanács Elnöksége teljes- és részmunkaidőben foglalkoztatottainak száma a vizsgált időszakban⁴⁵⁴ 2344 és 2709 között mozgott, és az adatok az utóbbi években csökkenő tendenciát mutattak. Egy-egy emelkedés a Minisztertanács Elnökségéhez csatolt szervek, titkárságok hatására valósult meg. A 2007-es kimagasló növekedés például a Gazdasági Programozásért Felelős Minisztériumközi Bizottságnak (CIPE) a Minisztertanács Elnökségére való áthelyezésének következménye volt.

7. táblázat: a humánerőforrás-állomány fejlődése a Minisztertanács Elnökségén a vizsgált időszakban⁴⁵⁵

Év	Teljes munkaidőben foglalkoztatottak	Részmunkaidőben (50%-ig) foglalkoztatottak	Részmunkaidőben (50%-nál kevesebb) foglalkoztatottak	Összes foglalkoztatott	A Minisztertanács Elnökségének állományába tartozók aránya az összes közigazgatási alkalmazotthoz képest
2004	2328	26	20	2374	0,07%
2005	2463	27	25	2515	0,07%
2006	2372	21	30	2423	0,07%
2007	2661	29	19	2709	0,08%
2008	2386	27	12	2425	0,07%
2009	2303	11	30	2344	0,07%
2010	2466	7	48	2521	0,08%
2011	2373	11	54	2438	0,07%

Forrás: saját kidolgozás a www.contoannuale.tesoro.it honlap adatai alapján.

Alessia Clemente (Minisztertanács Elnöksége, Polgári Védelemi Ügynökség, főtanácsadó), dr. Giovanni Savini (Minisztertanács Elnöksége, Parlamenttel való kapcsolatokért felelős tárca nélküli miniszter kabinetfőnöke), dr. Alessandro Giordani (Minisztertanács Elnöksége, elnöki kabinet, második Prodi-kormány), prof. Luisa Torchia (Minisztertanács Elnöksége, elnöki kabinet, jogtanácsos, első és második Prodi-kormány).

⁴⁵⁴ A statisztikai adatok csak 2004 és 2011 között állnak rendelkezésre. Forrás: www.contoannuale.tesoro.it

⁴⁵⁵ A táblázat csak a Minisztertanács Elnökségének saját állományába tartozó köztisztviselőket tartalmazza, a különböző minisztériumoktól és közigazgatási szervektől konkrét célfeladatra „kölcsönzött” munkaerőt azonban nem. Erre vonatkozóan nem érhető el hivatalos adat.

Az interjúkban kapott információk és a minisztériumi statisztikák közötti lényeges eltérést az okozza, hogy ez utóbbi nem tartalmazza a más közhivataloktól kölcsönzött munkaerőt, ami azonban jelentős tényező a Minisztertanács Elnöksége esetében. Erre vonatkozó részletes közvetlen vagy közvetett statisztikák azonban nem léteznek, így ezt nem lehet vizsgálni.

Összességében elmondható, hogy a Minisztertanács Elnökségének alkalmazotti létszáma nem növekedett jelentősen az elmúlt 20 évben, illetve az egy-egy száz fős emelkedés átszervezés eredményeként jött létre, így a prezidencializáció intézményesülésének ezen ismérve nem igazolódott a Minisztertanács Elnöksége esetében.

6.3.3. A Minisztertanács Elnökségének szerkezeti változásai

A Minisztertanács Elnökségén négyfajta szervezeti egység létezik: a minisztertanács elnökével szoros együttműködésben tevékenykedő irodák; a politikai irányító és koordinációs feladatokat ellátó irodák és osztályok; a strukturális, illetve az operatív feladatokat végző egységek. A Minisztertanács Elnöksége szervezeti struktúrájának 1996 és 2013 közötti változásait⁴⁵⁶ vizsgálva megállapítható, hogy jelentős változás nem figyelhető meg, a hivatal alapstruktúrája változatlan maradt az évek során. Mozgás, eltérés csak a Minisztertanács Elnökségéhez csatolt újabb szakpolitika-területek esetén volt. A sport, a drogellenes politikák és a turizmus áthelyezése az intézmény struktúrájába, majd azok ügynökségekhez, szakminisztériumokhoz való kiszervezése, átszervezése jó példa erre.⁴⁵⁷

6.4. Összegzés

Az 1970-es évekig kevés konkrét törekvés, javaslat született a kormányra vonatkozó alkotmányos szabályok gyakorlati megvalósítására és részleteinek törvényi kidolgozására. Az első jelentős előrelépés a kormány testületére vonatkozó szabályozások terén a Massimo Severo Giannini által készített, a központi állami

⁴⁵⁶ Részletes adatokért lásd a 2. számú melléklet 5. táblázatát.

⁴⁵⁷ Érdekes megjegyezni, hogy az első Prodi-kormány által megkezdett reformfolyamatok, a Minisztertanács Elnökségének megerősítése és szakmaiságának növelése eredményeként 2001-ig a Közigazgatási Főiskola is az intézmény szervezeti egysége volt.

közigazgatás legfontosabb problémáiról szóló jelentés volt, amely részletesen tárgyalta a szükséges szervezeti és működési szabályokat. A következő állomás Giovanni Spadolini kormányfősége volt, amikor kiemelt politikai napirendi pontként szerepelt a kormánynak mint testületnek a szabályozása.

A Giannini-jelentés törvénnyé alakítására több év várakozás után 1988-ban került sor. Az 1988. évi 400. törvény az első számú átfogó reform a kormány szervezetére vonatkozóan. A törvény fő érdeme a kormányzati struktúra kialakítása mellett az, hogy megerősítette a minisztertanács elnökének hatalmát a Minisztertanács Elnökségén belül. A reform eredményeképpen növekedtek a kormányfő saját apparátusára és a napirendalkotásra vonatkozó jogkörei. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a kormányfő és a kormány politikai rendszeren belüli gyenge pozíciója miatt, a 400. törvény által eredményezett megerősödés ellenére, sem a minisztertanács elnöke, sem a kabinet nem vált a politikai rendszer központi szereplőjévé.

A várakozásokkal szemben Silvio Berlusconi első kormánya idején nem folytatta a 400. törvénnyel megkezdett utat. A Minisztertanács Elnökségét nem hatalma megerősítésének, hanem a koalíción belüli viták elrendezésének színtereként kezelte, használta, s ennek megfelelően nem dolgozott ki reformot az intézmény további erősítésére és a döntéshozatal központosítására sem.

Előrelépés csupán az első Prodi-kormányval történt, amikor az 1997-es reformmal a Minisztertanács Elnökségének irányítása még inkább a kormányfő kezében összpontosult. A másik lényeges eredmény volt az intézmény szervezeti, szabályozási és pénzügyi függetlenségének megteremtése. A prezidencializáció intézményesülésének vizsgálata szempontjából fontos kiemelni továbbá a reform azon részét, amely lehetővé tette külső szakértők alkalmazását az intézményben. Ez lehetőséget biztosított a kormányfőnek, hogy döntései meghozatalakor ne csupán a központi bürokráciára, hanem saját bizalmi embereinek tanácsaira is támaszkodhasson, és függetlenítse magát a központi közigazgatástól. Az 1997. évi reform fontos előrelépés volt a Minisztertanács Elnökségének életében, azonban a kormány fő szervére vonatkozó szabályozások évtizedeken keresztül hiányoztak, ezért csak kisebb fejlődésnek tekinthető a prezidencializáció intézményesülése terén.

Massimo D'Alema és Giuliano Amato kormányfők folytatták a Prodi által megkezdett utat. A fő cél az volt, hogy növeljék a Minisztertanács Elnökségének elemző képességét (megfelelő külső szakemberek alkalmazásával) és döntéshozatali függetlenségét a Gazdasági Minisztériumtól.

A fent bemutatott tendenciában egyértelmű változást hozott Silvio Berlusconi visszatérése a Palazzo Chigibe ⁴⁵⁸ mind 2001-ben, mind 2008-ban. Nyolcéves kormányfősége alatt csak részleges és több esetben is egymásnak ellentmondó, nem logikus reformokat hozott a kormány központi szervére és a kormányzati döntéshozatalra vonatkozóan.

A Minisztertanács Elnökségére vonatkozó jogszabályok kronologikus elemzése mellett az alfejezetben több statisztikai adatot, mérőszámot is láthattuk. Ezek közül azonban egyik sem igazolta a prezidencializáció intézményesülését a Minisztertanács Elnöksége esetében. Sem a kormányülések gyakoriságában nem figyelhető meg lényeges változás (csökkenés), sem az intézmény személyi állományában (a politikai koordinációt és ellenőrzést végző apparátus számának növekedése) a vizsgált 25 éves időszakban.

Mindezek alapján elmondható, hogy a kormány központi szerve esetében nem igazolható egyértelműen a prezidencializáció intézményesülése.

7. A kormányzati kommunikáció szerepe a politika prezidencializációjában

A kommunikáció az egyik legfontosabb eszköz a támogatottság fenntartásában egy olyan korszakban, amikor szinte folyamatos a választási kampány. A kormányzati kommunikáció központosítása lehetővé teszi, hogy ezt a fontos forrást, eszközt a politikai élet szereplői jobban (ki) tudják használni. Egy olyan politikai rendszerben, amely a prezidencializáció jeleit mutatja, különösen fontos a kommunikáció, s az még inkább a kormányfőhöz kapcsolódik. A kormányfő nem csupán a választópolgárok támogatásának fenntartására, hanem saját pártján, koalícióján belüli pozíciójának megőrzésére használja a kommunikációt mint eszközt.⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ A Minisztertanács Elnökségének székhelye.

⁴⁵⁹ Lásd POGUNTKE–WEBB (3. l.j.) 16-17.

Szűkebb intézményi szempontból a prezidencializáció a kormányzati kommunikáció szintjén a minisztertanács elnöke által ellenőrzött és irányított kormányzati kommunikációt jelenti, s egy integrált kormányzati kommunikációs stratégia megalkotását, továbbá a kormányfő közvetlen irányítása alá tartozó különböző kommunikációs osztályok és irodák létrehozásában nyilvánul meg. Ezek a kommunikációs szervezeti egységek a kormány és a kormányfő különböző kezdeményezéseit ismertetik és magyarázzák a társadalom számára, elfogadhatóvá téve azokat az állampolgároknak, illetve kezelik a kormány és a kormányfő népszerűségére vonatkozó közvélemény-kutatásokat.

Az olasz politikai rendszer prezidencializációja szorosan kapcsolódik Silvio Berlusconi nevéhez, azonban, ahogy a korábbi pontokban láthatóvá vált, a jelenség elemeinek intézményesüléséért Berlusconi személyesen igen keveset tett. A Minisztertanács Elnökségének megerősítése és az intézmény valódi miniszterelnöki irodává átalakítása sokkal inkább a baloldali és sok esetben igen nehéz koalíciós problémákkal küzdő kormányokhoz és kormányfőkhöz köthető, Romano Prodihoz és Massimo D'Alemaéhoz.

Azt várhatnánk azonban, hogy a kormányzati kommunikáció területe más, ebben a szektorban valódi előrelépéseket tett intézményi szinten Silvio Berlusconi, aki politikai debütálását követően mindig különös figyelmet fordított a kommunikációra. Ebben a pontban azt vizsgálom, hogy a kormányzati kommunikáció intézményrendszere hogyan fejlődött az elmúlt két és fél évtizedben, és ebben milyen szerepe volt a jobboldal vezetőjének.

7.1. A kormány kommunikációja az 1980-as évek előtt

A Minisztertanács Elnökségéhez 1948 óta tartozott egy külső ügynökség, amelynek feladata az információszolgáltatás volt. A második világháború után rendeletben⁴⁶⁰ határozták meg a Minisztertanács Elnökségének sajtóval és rádiókkal kapcsolatos feladatait, valamint az irodalmi, művészeti és tudományos jogdíjakra vonatkozó hatáskörét. A rendelet számos jogkört biztosított a kormányfő számára a nyomtatott sajtó, a rádiózás, illetve az irodalmi, tudományos és művészeti, szerzői jogdíjak szabályozása terén. Az 1948. évi szabályozást követően azonban egészen az 1980-as

⁴⁶⁰ 1948. évi 274. számú törvényerejű rendelet (*Concernente la sistemazione dei servizi stampa, spettacolo e del Commissariato del turismo, nonché dei relativi ruoli organici*).

évekig nem került sor újabb reformokra. Bár 1981-ben a kormányzati kommunikáció nem szerepelt a fő prioritási területek között, döntöttek az új kiadói szolgálat felállításáról.

7.2. Az első Craxi-kormány idején történt változások

Az első jelentős előrelépésre a Benito Craxi vezette kormány idején került sor, amikor 1983-ban, az 1981. évi reform folytatásaként felállították a Kiadói Szolgálatot, amely a Minisztertanács Elnökségét vezető államtitkár, Amato közvetlen irányítása alá került. Ezzel növelték a minisztertanács elnökének kormányzati kommunikáció feletti ellenőrzését.

Az átalakított osztály három fő feladatot látott el:

- a kormány és intézményeinek kommunikációját,
- a kommunikációval és a jogdíjakkal, valamint a kulturális és információs szektorokkal foglalkozó jogszabályok előkészítését.

A reform elsődleges célja az volt, hogy csökkentse az egyes szakminisztériumokban végzett ilyen jellegű tevékenységet, áthelyezve azokat a Minisztertanács Elnökségére, központosítva a politikai döntéshozatalt ezen a területen. További célkitűzés volt a kormányfő sajtóirodájának és a kormány információs osztályának elkülönítése, illetve, hogy mind a privát szektorban, mind a közigazgatásban jelen lévő erőforrásokat és szaktudást felhasználják a kormányzati kommunikáció fejlesztésére. A reform összességében a kommunikációs tevékenység központosítását és megerősítését célozta meg. Egy évvel később immár a minisztertanács elnökeként Amato kiértékelve a frissen felállított osztály eredményeit és gyengeségeit, átszervezte azt.

7.3. Az 1980-as évek végétől kezdődő változások és azok hatása a kormányzati kommunikációra

Olaszországban az első és a második Köztársaság közötti átmenetet erőteljes és gyors változások kísérték a kormány és a közvélemény viszonyában. Az 1992-es „Tiszta kezek” botrány következtében az első Köztársaság két meghatározó pártja, a Kereszténydemokrata Párt és az Olasz Szocialista Párt gyakorlatilag szétmorzsolódott. A harmadik meghatározó párt, az Olasz Kommunista Párt saját identitásválsága áldozata lett. A tradicionális pártok válsága egész Európában megfigyelhető volt ebben

az időszakban, de Olaszországban a korrupciós botránysorozat következtében már az 1980-as évek végétől még jelentősebb volt a pártok krízise és összeomlása. A tradicionális pártok után maradt ürt betöltő új és régi-új szereplők (élükön Silvio Berlusconi későbbi kormányfővel) fő célja az volt, hogy közvetlenebb kapcsolatot építsenek ki a választópolgárokkal. Ennek elsődleges eszköze pedig a kommunikáció volt. Az olasz politika prezidencializációja és a két Köztársaság közötti átmenet okozta helyzet, klíma megteremtette az igényt a kormányzati kommunikáció megerősítésére.

A kormányzati kommunikáció intézményi megerősítése azonban nem volt egyszerű folyamat, nem csupán az ország parlamentáris kormányformája, hanem az erőteljes kulturális ellenállás miatt is. A kormány kollegiális jellege következtében a kormányzati kommunikáció a végrehajtó hatalom egészének tevékenységét jelenítette meg, és nem kifejezetten a kormányfő munkáját. Nem elsősorban a minisztertanács elnöke és az állampolgárok között próbált közvetlen kapcsolatot kialakítani, hanem a kormány egésze és az állampolgárok között. Ezt a helyzetet súlyosbította a kommunikáció megerősítésével és általános szükségességével szembeni nagyon erőteljes kulturális ellenállás a társadalom részéről, amely a fasizmus örökségének eredménye volt. A félelem mindennemű autoriter hatalom kialakulásának lehetőségétől és minden olyan eszköztől, amely ezt akár a lehető legkisebb eséllyel is lehetővé tenné. A kommunikáció pedig egy fontos eszköz az autoriter hatalom kialakításában és fenntartásában, különösen propagandává alakítva. Nem véletlen tehát, hogy Olaszországban sokáig nem létezett kommunikációért felelős minisztérium. Ez a félelem magyarázza azt is, miért ennyire hangsúlyos a kormányzati kommunikációért felelős intézmények esetében az információ-szolgáltatási feladatkör, amely más európai országokban nem a kommunikációval foglalkozó szervezeti egységek hatáskörébe tartozik.

Az 1988. évi 400. törvény a kormányzati kommunikációt is érintette, amely felállította annak központi intézményét, az Információs és Kiadói Osztályt, és azt a főtitkár irányítása alá helyezte. A törvény azonban nem tartalmazta az új osztály részletes szabályozását, ennek kidolgozására csak több mint egy évtizeddel később, 2000-ben került sor. Az 1988. évi reform az Információs és Kiadói Osztály mellett létrehozta a Sajtó- és Szóvivői Irodát is, amely a kormányfővel közvetlen együttműködésben végzi munkáját. Az iroda feladata a kormányfő és a kormány munkájával kapcsolatos információk kezelése és a Minisztertanács Elnöksége honlapjának szerkesztése.

Kezdetben az irodán hat köztisztviselő dolgozott, akik munkáját ciklusonként egy-két, az adott kormányfőhöz és kormányhoz tartozó bizalmi ember segítette. Majd az 1990-es évek közepétől több mint 30 százalékkal csökkent az irodán dolgozó köztisztviselők száma, és további négy-öt bizalmi ember vett részt a munkában.⁴⁶¹

7.4. Az Információs és Kiadói Osztály szerkezeti struktúrája és hatásköre a 2000-es évek elejéig

A következőkben részletesen elemzem a kommunikációval foglalkozó fő szervezeti egység, az Információs és Kiadói Osztály fejlődését annak bemutatására, hogy a kormányzati kommunikáció megerősödött-e a prezidencializáció intézményesülése által.

Az Információs és Kiadói Osztály hatásköre négy fő területre terjedt ki:

- a kormányzati kommunikáció és ennek intézményrendszere,
- a kommunikációhoz kapcsolódó jogalkotás és szabályozási rendszer,
- a szerzői jogok törvényi szabályozása,
- a kulturális és információs szektor azon feladatai, amelyek az osztály felállítása előtt is már a Minisztertanács Elnökségének hatáskörébe tartoztak, mint például a publikációs tevékenység.

Az osztály célja a kormány kommunikációs tevékenységének központi, állami szintű koordinálása volt annak érdekében, hogy csökkentsék a fragmentációt és a párhuzamosan végzett azonos kommunikációs tevékenységeket, ezzel növelve a kormányzati kommunikáció hatékonyságát.

7.5. Az Információs és Kiadói Osztály reformja 2000-ben

Bár az 1988. évi 400. törvény felállította az Információs és Kiadói Osztály struktúráját, nem határozta meg részletesen az egyes szervezeti egységek feladat- és hatáskörét, illetve eszközrendszerét. Ennek a hiányosságnak 2000-ben vetettek véget a

⁴⁶¹ Forrás: Rodolfo Gianollával készített interjú (Minisztertanács Elnöksége, Információs és Kiadói Szolgálat, tanácsadó).

közigazgatás információs és kommunikációs tevékenységének szabályozásával.⁴⁶² A 2000. évi törvény értelmében az Információs és Kommunikációs Osztály három területen lát el feladatokat: a kommunikációs, a kiadói és a szerzői jogdíjak területén.

7.5.1. Az Információs és Kiadói Osztály szerkezete

Az Információs és Kiadói Osztály három irodából és hat szolgálatból állt a 2000. évi törvény értelmében:

– az Intézményi Információsztálatási és Kommunikációs Tevékenységért Felelős Irodából,

- amelynek része volt az Intézményi Kommunikációért Felelős Szolgálat és az Információsztálatásért, a Közszolgálati Rádió- és Televízió-csatornákkal való kapcsolatokért, illetve az Intézményi Publikációkért Felelős Szolgálat;

– a Kiadói Irodából,

- amelynek része volt a Sajtószolgálat és a Rádió- és Televízióadókért és Befektetésekért Felelős Szolgálat;

– a Szerzői Jogok Védelméért, a Szellemi Tulajdonért és a Szerzők és Kiadók Olasz Társaságáért (SIAE) Felelős Irodából,

- amelyhez két szolgálat tartozott, a Szerzői Jogok és a Szellemi Tulajdonok Védelméért Felelős Szolgálat és a Szerzői Jogokért Közbenjáró Szervek Felügyeletéért Felelős Szolgálat.

Az Intézményi Információsztálatási és Kommunikációs Tevékenységért Felelős Iroda fő feladata a kommunikációs tevékenységek programozása és a közvélemény-kutatások, felmérések végzése volt. Az Intézményi Kommunikációért Felelős Szolgálat legfontosabb feladata az összes intézményi kommunikációs kampány koordinálása. Fejlesztette a kormányfő és a Minisztertanács Elnökségének kommunikációs programját, s ellenőrizte az egyes szakminisztériumok éves kommunikációs tervét,

⁴⁶² 2000. évi 150. törvény (*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*).

illetve azok pontos és hatékony megvalósítását. Minden minisztérium köteles volt a Szolgálat számára az előre megjelölt határidőre megküldeni az éves kommunikációs tervet, amelynek nem csupán a minisztérium kommunikációs terveit kellett tartalmaznia, hanem minden, az adott minisztérium ellenőrzése alá tartozó szerv kommunikációs tevékenységére vonatkozó terveket is.

Ez a fajta koordináció a gyakorlatban azonban nem működött hatékonyan, mert az egyes minisztériumok nem tartották be jelentéstételi kötelezettségüket, s a Szolgálat kezében sem volt semmilyen szankciós eszköz, amely segítségével hatást tudtak volna gyakorolni a kötelezettséget elmulasztó minisztériumokra.

Fontos kiemelni, hogy bár a szolgálat volt a legfőbb kormányzati kommunikációs szerv, nem fedte le azonban a teljes kormányzati kommunikációs tevékenységet. Intézményközi kommunikációval és Olaszország külföldi megítélésével, imázsépítésével nem foglalkozott.

7.5.2. Az Információs és Kiadói Osztály működésének változásai

Az Információs és Kiadói Osztály szerkezeti felépítése a 2000. évi törvény rendelkezéseit követően jelentősen nem változott, gyakorlatilag kisebb módosításokkal még mindig a 2000. évi törvény szabályozásai a hatályosak. Változás csupán az osztály működésében, illetve irányításában volt megfigyelhető az évek során. Az osztályvezetők névsorából jól látható az a tendencia, hogy az Információs és Kiadói Osztály osztályvezetői posztján nincs jelentős fluktuáció, számos osztályvezető több cikluson keresztül látta el ezt a tisztséget, különböző kormányoknak és minisztertanácsi elnököknek is dolgoztak. Ez alapján elmondható, hogy az osztály vezetői pozíciója nem kifejezetten bizalmi állás. Ez a tény azért nagyon érdekes, mert fontos stratégiai területről van szó.

8. táblázat: az Információs és Kiadói Osztály vezetői

Évek	A minisztertanács elnöke	Főtitkár	Az Információs és Kiadói Osztályvezetője
1988–1989	Ciriaco De Mita	-	Stefano Rolando
1989–1992	Giulio Andreotti	-	Stefano Rolando
1992–1993	Giuliano Amato	-	Stefano Rolando
1993–1994	Carlo Azelio Ciampi	-	Stefano Rolando
1994–1995	Silvio Berlusconi (I)	-	Stefano Rolando
1995–1996	Lamberto Dini	-	Stefano Rolando
1996–1998	Romano Prodi (I)	Arturo Parisi	Mauro Masi
1998–2000	Massimo D'Alema	Marco Minniti	-
2000–2001	Giuliano Amato	Dario Franceschini	Mauro Masi
2001–2005	Silvio Berlusconi (II)	Paolo Bonaiuti	Paolo Bonaiuti
2005–2006	Silvio Berlusconi (III)	Paolo Bonaiuti	Paolo Bonaiuti
2006–2008	Romano Prodi (II)	Riccardo Franco Levi	Paolo Peluffo
2008–2011	Silvio Berlusconi (IV)	Paolo Bonaiuti	Elisa Grande
2012–2013	Mario Monti	Carlo Malinconico, Paolo Peluffo	Ferruccio Sepe
2013-2014	Enrico Letta	Roberto Garofoli	Ferruccio Sepe

Forrás: a kormány archív oldalai (www.governo.it) alapján saját kidolgozás.

Szintén jól látható az is, hogy a posztot a második D'Alema-kormány idején nem töltötték be. Az osztályvezetői feladatokat ebben az időszakban Gianni Cuperlo, D'Alema korábbi kommunikációs tanácsadója végezte, aki azonban hivatalosan nem volt az Információs és Kiadói Osztály vezetője, csupán a kormány kommunikációjáért felelős személy.

A másik fontos tény az Információs és Kiadói Osztály és a kormányzati kommunikáció megerősítésével kapcsolatban, hogy a második és harmadik Berlusconi-kormány ideje alatt az osztályvezetői pozíciót, a Minisztertanács Elnökségéért felelős államtitkári pozíciót, illetve a kormányzóvivői tisztséget ugyanaz az ember, Paolo Bonaiuti látta el.

Ebben az időszakban megfigyelhető egy erőteljes centralizációs tendencia a „pozícióhalmozás” következtében, ám ehhez a változáshoz semmilyen szinten nem társult az Információs és Kiadói Osztály egyéb (személyzet, költségvetés stb.) megerősítése.⁴⁶³ Nem növelték az osztály feladatkörét és eszköztárát, nem bővítették humánerőforrását, és nem növelték költségvetését sem. Ezen egyéb változások elmaradása miatt ez az időszak sem tekinthető egyértelműen a prezidencializáció intézményesülésének a kormányzati kommunikációért felelős szervek körében.

7.6. Összegzés

Az olasz politikai rendszer prezidencializációja szorosan kapcsolódik ahhoz a politikai felfogáshoz és politikai stílushoz, amelyet Silvio Berlusconi képvisel Olaszországban az 1990-es évek elejétől. Az olasz politikai rendszer prezidencializációja több változásban is megragadható – a pártrendszer átalakulásában, a választási szabályok reformjában, a politika mediatizációjában stb. –, amelyekben mind jelentős szerepet játszott a jobbközép erők vezetője.

E fejezet korábbi részeiben (különösen a 6. pontban) már rámutattam arra az ellentmondásra, hogy bár a vizsgált jelenség Olaszországban jellemző, annak végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülése már kevésbé. Sőt a második Köztársaság idején a Berlusconinál kisebb parlamenti támogatással bíró baloldali kormányfők voltak azok, akik lépéseket tettek a prezidencializáció intézményesüléséért. A kommunikáció azonban egy olyan terület, amelyen Silvio Berlusconi komoly erőfeszítéseket tett. A 7. pontban részletesen, kronológiai sorrendben bemutatott reformok azonban eltérő eredményt mutatnak. A kormányzati kommunikáció intézményi megerősítése a társadalom kulturális ellenállása miatt nem volt egyszerű folyamat. Ebből az ellenállásból ered az a jellegzetesség is, amely ritka az európai országok körében, hogy a kommunikációval foglalkozó, központi kormányzati szerv felelős az információszolgáltatási és a kiadási feladatokért is.

A kormányzati kommunikáció központi irányításának és ellenőrzésének megvalósítására kevés lépést tettek a vizsgált időszakban. Az első ilyen irányú szándék az volt, hogy a minisztériumoknak éves kommunikációs tervet kellett kidolgozniuk és

⁴⁶³ Forrás: Rodolfo Gianollával, a Minisztertanács Elnökségén működő Információs és Kiadói Osztály munkatársával készített interjú. A köztisztviselő 1973 óta dolgozik az osztályon.

az Intézményi Információszolgáltatási és Kommunikációs Tevékenységért Felelős Irodának megküldeniük. A gyakorlatban ez azonban nem működött, mert a minisztériumok nem voltak együttműködők, s a 2000. évi reform szankciókat nem állapított meg a kötelezettség megszegése esetére. A másik, a kormányzati kommunikációra vonatkozó döntéshozatal központosítására irányuló kísérlet a 2001–2006 közötti ciklushoz kötődik, amikor a második és a harmadik Berlusconi-kormány ideje alatt ugyanaz a személy töltötte be a Minisztertanács Elnökségének főtitkári, a kormányzóvivői, illetve az Információs és Kiadói Osztály osztályvezetői tisztségét. Ez a kezdeményezés azonban nem folytatódott 2006 után.

A vizsgálatból tehát az következik, hogy a kormányzati kommunikációért felelős intézményrendszert nem erősítették meg jelentősen az elmúlt két és fél évtizedben. Erőforrásait nem növelték, feladat- és hatáskörük pedig nem bővült lényegesen.

8. Konklúzió

A fejezetben tárgyalt mindhárom területen (a kormány és parlament közötti kapcsolatokban, a Minisztertanács Elnökségének és a kormányfőnek a megerősítésében, illetve a kormányzati kommunikáció fejlesztésében) a vizsgálat kiindulási alapját a vonatkozó jogszabályok jelentették az 1980-as évektől egészen napjainkig. A jogszabályi háttér vizsgálatát kiegészítettem az intézmények napi, gyakorlati működésének elemzésével, amelyekhez statisztikai adatokat, illetve köztisztviselőkkel készített személyes interjúkat használtam.

A kormány és a parlament közötti kapcsolatok esetében igazolható a prezidencializáció intézményesülése, vagyis a kormány és a kormányfő egyre jelentősebb térnyerése mind a napirend-, mind pedig a törvényalkotásban. Az elmúlt közel három évtized házszabályreformjainak vizsgálata alapján megállapítható, hogy a módosítások a kormány parlamenti térnyerésének kedveztek, ugyanakkor ezzel egy időben az ellenzék nem tudott valós ellensúlyként fellépni a kormánnyal szemben. Ez utóbbinak csak részben volt az oka, hogy az ellenzék rendelkezésére álló eszköztár nem volt megfelelő, vagy csak nehézkesen alakult ki. Az okok között kell említeni az olasz politikai rendszer magas fragmentációját és az ellenzék aktivitásának viszonylag alacsony

szintjét. Az előző pontokban elemzett, a házsabály által biztosított eszközök között van olyan, amelyet az ellenzék alig vagy egyáltalán nem használ.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a kormány parlamenti megerősödése – ahogy arról a fejezet 5. pontjában is részletesen írtam – sajátos jegyeket is hordoz Olaszországban. A megerősödés hátterében nem csupán a prezidencializáció intézményesülése áll, hanem a történelmi „örökség” (a kormányok tradicionális gyengesége az első Köztársaságban) és a kormányozhatóság szintjének növelése iránti igény is. Ezen célok elérése érdekében nem csak a házsabályi reformokat alkalmazták, a vizsgált időszakban megfigyelhető az Alkotmány által biztosított különleges eszközök nem megfelelő használata, vagy éppen „túlhasználata” is, amely által jelentősen megerősödött a kormány a parlamenttel szemben a törvényalkotási munkában.

A kutatás eredményeként arra a további következtetésre jutottam, hogy az olasz politikai rendszer prezidencializációja nem jelent meg olyan egyértelmű és jelentős intézményi változások tekintetében – sem a kormány központi szerve, a Minisztertanács Elnöksége, sem a kormányzati kommunikációért felelős intézmények esetében – mint Magyarországon. Mindkét területen megfigyelhetők kezdeményezések, törekvések az intézmények megerősítésére és a döntéshozatal centralizálására, azonban átfogó reformokról nem beszélhetünk. A kormány és a parlament közötti kapcsolat esetén azonban eltérő a helyzet. A kormány és – ezáltal közvetetten – a minisztertanács elnöke fokozatosan megerősödött a parlamenti munkában (mind a napirend-, mind a törvényalkotásban) a vizsgált időszak házsabályreformjainak eredményeként.

Az első és második Köztársaság közötti átmeneti időszakban a kormányon belüli kapcsolatok megváltoztak, a kabinet koherensebbé és a kormányfő által irányítottá vált. A Minisztertanács 1993-ban elfogadott belső szabályzatával és a főtitkárság 1994. évi átszervezésével a kormány testületi jellege és a minisztertanács elnökének vezetői hatalma megerősödött a korábbi nagyon gyenge pozíciójához képest. A reformok eredményeként a kormányfő megkapta a lehetőséget, hogy szabályozza és koordinálja az egyes miniszterek tevékenységét. Ezt a lehetőséget azonban nagymértékben korlátozta az a tény, hogy a második Köztársaság idején minden kormány koalíciós kormány volt, a baloldali esetén pedig ez még inkább korlátozó tényezőnek bizonyult, mivel a baloldali szövetségek sok kis pártot foglaltak magukban, s igen heterogének voltak.

Azok a törekvések, amelyek az 1988. évi 400. törvény, illetve az 1999. évi reformok alapját képezték, elsősorban a korábbi jogszabályi hiányosságok és a Minisztertanács Elnökségére vonatkozó szabályozások jelentős hiányára adtak választ, és nem a prezidencializáció ismérveinek intézményesülését jelentették.

A kutatás másik fontos megállapítása, hogy ezek a fent nevezett kezdetleges intézményi reformok nem az olasz politikai rendszer prezidencializálódásának „vezéralakjához”, Silvio Berlusconihoz köthetőek, hanem a lényegesen gyengébb, fragmentált baloldali kormánykoalíciók élén álló kormányfőkhöz, elsősorban Romano Prodihoz és Massimo D'Alema-hoz.

A politika prezidencializálódásának intézményesülése nem bizonyítható teljes mértékben az olasz végrehajtó hatalom egészére vonatkozóan, vagyis mind a három vizsgált területen: a parlament és a kormány közötti kapcsolatokban, a Minisztertanács Elnöksége és a kormányfő megerősítése terén, illetve a kormányzati kommunikáció intézményrendszerének fejlesztésében. Azt mondhatjuk, hogy az olasz választási rendszer legutóbbi reformjai elindították a politikai rendszer prezidencializálódását, azonban ezt nem követte a kormány szerkezeti rendszerét alapjaiban átalakító reform, amely összhangba hozta volna a választási rendszer változásait a kormányzati struktúrával és a kabinet működési logikájával. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy Olaszországban, Magyarországgal ellentétben a kiindulási helyzet, a kormány politikai rendszeren belül betöltött szerepe lényegesen eltérő volt. Az első Köztársaság évtizedeiben nem a kormány és a miniszterelnök volt a rendszer meghatározó szereplője és irányítója, hanem sokkal inkább a pártok és a pártvezetők. Ez a nagyon gyenge pozíció kezd változni az 1980-as évek végétől, amely a kedvezőtlen kiindulási helyzet és a részleges reformok miatt az erősödés ellenére nem tud olyan jelentős erőközponttá válni, mint Magyarországon.

V. Összegzés

Disszertációmban arra tettem kísérletet, hogy megvizsgáljam, hogyan intézményesül a prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén Magyarországon és Olaszországban, továbbá, hogy ez az intézményesülés alapvetően a két ország meghatározó karizmatikus politikai vezetőihez, Orbán Viktorhoz és Silvio Berlusconihoz kapcsolódik-e.

A kutatás abból indult ki, hogy a vizsgált két ország politikai rendszere prezidencializálódott. E feltevés a téma meghatározó szakirodalmi forrásain alapult.⁴⁶⁴

Két hipotézist állítottam fel:

- a prezidencializáció intézményesült a végrehajtó hatalom szintjén,
- ez az intézményesülés a két ország meghatározó, karizmatikus politikai vezetőihez kötődik, Magyarország esetében elsősorban Orbán Viktorhoz, Olaszország esetében pedig Silvio Berlusconihoz.

A kutatás elején konceptualizáltam a politika prezidencializációját és meghatároztam melyek azok az ismérvek, amelyek alapján vizsgálható a prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén.

A politika prezidencializációjának intézményesülése a végrehajtó hatalom szintjén a következő változásokat generálja:

- a miniszterelnök jogkörének formális bővülését,
- a politikai folyamatok centralizációját és koordinációjának erősödését
- a miniszterelnöki hivatal/iroda egyre jelentősebb ellenőrzését a politikai döntéshozatali folyamatok felett,

⁴⁶⁴ Lásd például: Mauro CALISE: „Presidentialization, Italian Style” in Thomas POGINTKE – WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics* (Oxford: Oxford University Press 2005) 88-106.; Sergio FABBRINI: *The Presidentialization of Italian Local Government*. Paper presented at the 28th Joint Session of ECPR Workshops, Copenhagen, 14-19 April.; KÖRÖSÉNYI András: „Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából” *Századvég* 2001/20. 3-38.; KÖRÖSÉNYI András: „Gyurcsány-vezér” in SÁNDOR Péter – TOLNAI Ágnes – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2006) 141-149.

– a miniszterelnök és a kormány térnyerését a törvényalkotásban és a parlamenti munkában.

A végrehajtó hatalomban a vezető hatalma két tényező kombinációján alapul: egyrészt azon területek összességén, amelyeken belül függetlenül hozhat döntéseket, és azon képességének mértékén, amely alapján az egyéb területeken, ahol nem rendelkezik korlátlan döntéshozatali potenciállal, képes kivédeni a kezdeményezésével szemben támasztott ellenvetéseket. E logika alapján a vezető hatalma két módon növekedhet: azon politikaterületek számának emelkedésével, amelyeken önállóan dönthet, illetve azon képességének erősödésével, amely által képes kivédeni az egyéb politikai aktorok ellenállását. Ez utóbbi képesség a következő erőforrásokon alapul: formális hatalmán; személyzetén; pénzügyi forrásainak mértékén; napirend-meghatározási, formálási képességén, a kommunikáció feletti ellenőrzésének mértékén; illetve a nemzetközi tárgyalásokban való növekvő részvételi, döntési lehetőségén – mivel az ilyen fórumokon hozott döntéseket, nemzeti szinten már nem lehet újratárgyalni, csupán ratifikálják őket.

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

A végrehajtó hatalom vezetőjének intézményi pozícióját kétfajta kapcsolat határozza meg alapvetően: a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közötti egyensúly, valamint a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, vagyis a kapcsolat a miniszterelnök, a miniszterek és egyéb kormánytagok között.

A végrehajtó hatalmat érintő prezidencializáció általában több párhuzamos folyamatban nyilvánul meg: a miniszterelnök végrehajtó hatalmon belüli hatalmának növekedésében, a kormány testületi jellegének csökkenésében és a kormány parlamenttel szembeni térnyerésében. Ezeket a párhuzamos folyamatokat vizsgáltam mindkét ország esetében.

A politika prezidencializációja a miniszterelnök és a kormány szintjén számos változásban ragadható meg. Az ismérvek nem egyenlő súlyúak, és előfordulhat, hogy bizonyos esetekben kontraproduktívak is. Nem lehetséges egy általános, minden országra biztosan és hatékonyan alkalmazható ismérrendszer felállítani, mivel a

prezidencializáció egy komplex, összetett jelenség, amelyre hatással vannak az adott politikai rendszer történelmi örökségei és tradíciói is.

A miniszterelnök és a kormányon belüli kapcsolatokat átalakulására, a miniszterelnök jogköreinek bővülésére, a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációjára és koordinációjára vonatkozóan a prezidencializáció vizsgálható jelei a következők:

- a miniszterelnöki hivatal egyre nagyobb ellenőrzése a politikai döntéshozatal folyamatai felett,
- a közpolitikai döntések kezdeményezésének eltolódása a minisztériumokból a miniszterelnöki hivatalba vagy külső szakértőkhöz,
- az ellenőrzési és tanácsadói erőforrások koncentrációja a kormányzati központban,
- a bilaterális kapcsolatok és találkozók szerepének növekedése a miniszterelnök és az egyes miniszterek között,
- a miniszterelnök személyes tanácsadóinak és tanácsadó testületeinek számbeli növekedése, amely által a miniszterelnök függetleníteni tudja magát a kabinettól és a bürokráciától,
- a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi erőforrások növelése,
- egy integrált, a miniszterelnök által ellenőrzött kommunikációs stratégia irányába való elmozdulás (kommunikációs és közkapcsolati irodák felállítása, amelyek azzal foglalkoznak, hogy a miniszterelnök politikai elképzeléseit megfogalmazzák, megértessék és elfogadtassák az állampolgárokkal),
- a miniszterelnöki hivatal által a kormányfő népszerűségéről és a választók politikai preferenciáiról végzett közvélemény-kutatások,
- a miniszterek növekvő fluktuációja,

- a pártkötődés nélküli technokraták és politikusok számának növekedése.

A politika prezidencializációja során a miniszterelnök hatalma nem csupán a kabinetben belül növekszik, hanem a parlamentben is, így a végrehajtó hatalom egyértelműen teret nyer a törvényhozási folyamatokban.

Ez a törvényalkotásban és a napirend kialakításában való részvételben jelenik meg:

- kezdeményezési jog,
- módosító indítványok benyújtása,
- vitában való részvétel,
- bizottsági munka,
- különleges és rendes eljárások közötti különbségek

és a parlament ellenőrzési lehetőségeinek csökkenésében, korlátozásában:

- kérdések,
- interpellációk,
- információszerzés.

Annak elemzéséhez, hogy a fent nevezett változások a vizsgált két országban, Magyarországon és Olaszországban megfigyelhetők-e, az alkotmányokat, a házszabályokat és a kormányok testületét érintő törvényeket, illetve azok reformjait elemeztem. A törvények és szabályozások alkalmazását és a mindennapi politika gyakorlati működését parlamenti statisztikákon keresztül tanulmányoztam.

A vizsgálatot négy lépésben végeztem el mindkét ország esetében. Először a két ország alkotmányos és politikai rendszerét tanulmányoztam, elemeztem politikai, társadalmi és gazdasági berendezkedésüket, történelmi örökségüket és kulturális hagyományait. Ezt követően vizsgáltam a parlament és a kormány közötti kapcsolatok változását, a kormány térnyerését a parlamentben, és azt, hogy ezzel párhuzamosan megfigyelhető-e a parlamenti ellenzék eszköztárának megerősítése, illetve az ellenzéki aktivitás a parlamenti munkában. Majd a kormány és a miniszterelnök központi szerveit a Miniszterelnöki Hivatal/Miniszterelnökség és a Minisztertanács Elnökségét tanulmányoztam annak érdekében, hogy bemutassam a miniszterelnök megerősítésére tett lépéseket. Végezetül a politika prezidencializációja szempontjából fontos területet, a

kormányzati kommunikációt, és annak intézményrendszerét vizsgáltam mindkét országban.

Az értekezésben a vonatkozó jogszabályok vizsgálatán túl nagy hangsúlyt helyeztem az intézményi változások gyakorlati következményeinek bemutatására is, ezért a normatív elemzést kiegészítettem egy empirikus kutatással is, amelynek alapját statisztikai adatok és mélyinterjúk adták.

A gyakorlati oldal vizsgálatakor azonban számos nehézséggel szembesültem. Míg a parlamenti statisztikák mindkét országban elérhetőek és hozzáférhetőek voltak, addig a Miniszterelnöki Hivatal/Miniszterelnökség, illetve a Minisztertanács Elnökségére vonatkozó adatok begyűjtésénél már problémák merültek fel. A statisztikai adatok korlátozottsága Olaszország esetében olyan szintű volt, hogy egyetlen vizsgált ismervhez sem álltak rendelkezésre közvetlenül az adatok. Az értekezésben bemutatott olasz statisztikákat mind közvetetten, más statisztikai adatokból, vagy az interjúk során kapott információkból állítottam össze.

A kutatás fő kérdéseinek multidiszciplináris megközelítésben való tanulmányozása segítségével nyert megállapításokat a következőképpen összegezhetjük Magyarországra vonatkozóan.

Az 1989-1990-ben létrehozott parlamentáris rendszerben a miniszterelnöknek különösen erős pozíciója volt. Nem a kormánynak volt miniszterelnöke, hanem a miniszterelnöknek volt kormánya. Ez a jellegzetesség fontos a prezidencializáció kialakulása szempontjából, mert egy eleve erős kormányfő növelte, szélesítette hatalmát és ellenőrzését a politikai döntéshozatal felett a folyamat során.

A kormány és a parlament közötti kapcsolat változása

A parlamenti hárszabályok reformjai és a parlamenti gyakorlat hatására a vizsgált időszakban megváltozott a kormány és a parlament közötti kapcsolat, felgyorsultak a döntéshozatali folyamatok, megerősödött a miniszterelnök és a kormány a parlamenti munkában elsősorban a különleges eljárások körének szélesítése és egyszerűsítése, illetve a „salátatörvények” nagy arányú használata következtében.

Ezzel a folyamattal párhuzamosan ugyanakkor szűkült az ellenzék korábbi igen széles parlamenti mozgásterére. Ez utóbbi nem csupán eszközei korlátozásának, hanem a kormányok „önkérdései” és „öninterpellációs” gyakorlatának következménye.

A kutatás alapján elmondható, hogy a prezidencializációs tendenciák, törekvések egy-egy része intézményesült az elmúlt évek házsabály-reformjaiban, ugyanakkor a mindennapi parlamenti munkában ugyanolyan fontossággal bírnak az ügyrendi szinten nem intézményesült, de a gyakorlatban alkalmazott kormányzati praktikák, amelyek a végrehajtó hatalmat erősítik a törvényhozó hatalommal szemben. Fontos kiemelni, hogy bár egy több évtizede tartó folyamatról beszélünk a vizsgált 25 éves időszakban megfigyelhetőek voltak olyan ciklusok, amelyek során a tendencia, a kormány parlamenttel szembeni megerősödése fokozottabb volt – például a Gyurcsány- és Orbán-kormányok ideje alatt.

A miniszterelnök és intézményének megerősítése

A prezidencializáció ismérvei közül számos megtalálható a magyar kormányzati rendszerre vonatkozó reformok céljaiban, közvetlen és/vagy közvetett hatásaiban, illetve következményeiben 1997-től napjainkig. A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztése egyben a miniszterelnök pozíciójának folyamatos erősödését is eredményezte. A

Az első Orbán-kormány jelentősen megerősítette az intézményt, a referatúra-rendszer kialakításával központosította a politikai döntéshozatalt, új politikai államtitkárságokat állított fel, és egységesítette a kormányzati kommunikáció szervezeti hátterét a Hivatalon belül.

A Medgyessy-kormány folytatta elődje törekvéseit, és erősítette a Hivatal struktúráját, valamint újabb hatáskörökkel bővítette az intézményt.

Gyurcsány Ferenc első ciklusa idején tovább bővítette a Hivatal személyzeti létszámát, és a 2006-os kormányzati átalakítás keretében szélesítette a miniszterelnöki hatalom jogi eszköztárát.

A 2010–2014 közötti ciklus reformjainak erős centralizációs törekvései nyomán kialakult új kormányon belüli „központ”, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium,

élén egy olyan miniszterrel, akinek a kezében egyre több hatalom összpontosult. Úgy vélem, hogy a miniszterelnök és a KIM minisztere közötti kisebb nézeteltérések ugyan megnehezíthették a kormányfő saját elképzeléseinek megvalósítását, azonban hosszú távon és alapjaiban a miniszter nem gyengíthette meg a miniszterelnököt, hiszen a közigazgatási és igazságügyi miniszter is, a miniszterelnöktől függött mind az általuk vezetett szakpolitikák, mind saját „székük” tekintetében.

A kormányzati kommunikáció intézményrendszere

A második ciklustól kezdve a kommunikáció minden magyar kormány prioritásai között szerepelt. Ennek az elkötelezettségnek köszönhetően fokozatosan kiépítették a kommunikációért felelős legfontosabb intézményeket, létrehozták a legjelentősebb tisztségeket, kidolgozták és fejlesztették a különböző egységek közötti koordinációt. Bár a kormányzati kommunikáció központosítására irányuló törekvések minden ciklusban megfigyelhetőek voltak, 2006-tól még erősebbé váltak.

Az elmúlt két évtized vonatkozó jogszabályainak elemzése igazolta a központosítási törekvések lineáris, folyamatos tendenciáját. Az egyetlen kivételt a Bajnai-kormány jelentette. Úgy vélem azonban, hogy a Bajnai-kormány különleges helyzete, szakértői jellege miatt lényegében nem töri meg a tendenciát a 2009 és 2010 közötti időszakban sem.

A prezidencializáció erőteljes jelei elsőként az 1998–2002 közötti ciklus reformjaiban voltak megfigyelhetőek. Az első Orbán-kormány reformjai azonban olyan pályát jelöltek ki a kormányzati kommunikáció számára, amelyről utódjai sem kívántak lényegében letérni.

A politika prezidencializációjának intézményesülése a magyar végrehajtó hatalom szintjén

A fenti felsorolásból jól látható, hogy a három vizsgált területen a prezidencializáció intézményesült Magyarországon, igaz, nem egyforma mértékben. A leglátványosabb és legmeghatározóbb változások a Miniszterelnöki Hivatal és a Miniszterelnökség,

valamint a kormányzati kommunikáció esetében figyelhetőek meg, míg a kormány és a parlament közötti kapcsolat esetében a házszabályi változások mellett fontos szerepet tölthettek be a nem formalizált, de a gyakorlatban alkalmazott eszközök is (például a „salátatörvények”).

A meghatározó alapidokumentumok (alkotmány, házszabály, a kormány szerkezetét, döntéshozatali folyamatát érintő törvények, a kormányzati kommunikáció intézményrendszerére vonatkozó szabályok) reformjai és a mindennapi politika változásai alapján az értekezés első hipotézise, a magyar politikai rendszer prezidencializációjának intézményesülése bizonyítható.

A disszertáció elején megfogalmazott második hipotézis, amely szerint a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció intézményesülése elsősorban Orbán Viktor személyéhez kötődik, azonban nem igazolható teljes mértékben és egyértelműen, mivel egy ciklusokon átívelő, lineáris folyamatról beszélhetünk mindhárom vizsgált területen.

A kutatás fő kérdéseinek multidiszciplináris megközelítésben való tanulmányozása segítségével nyert megállapításokat a következőképpen összegezhetjük Olaszországra vonatkozóan.

Olaszországban, Magyarországgal ellentétben a kiindulási helyzet, a kormány politikai rendszeren belül betöltött szerepe lényegesen eltérő volt. Az első Köztársaság évtizedeiben nem a kormány és a miniszterelnök volt a rendszer meghatározó szereplője és irányítója, hanem sokkal inkább a pártok és a pártvezetők. Ez a nagyon gyenge pozíció csupán az 1980-as évek végétől kezdett módosulni. Ezt a változást a blokkolt demokrácia megszűnése, a pártrendszer átalakulása, a választási reform és a politikai elit kicserélődése együttesen eredményezte.

A kormány és a parlament közötti kapcsolat változása

A Köztársaság első évtizedeiben az olasz kormányok igen gyengék voltak a végrehajtó hatalomra vonatkozó alkotmányos szabályok általános jellege, a szimmetrikus kétkamarás rendszer és a fasiszmus előtti házszabályokhoz való visszatérés miatt. A problémát súlyosbította az a tény, hogy az 1948. évi Alkotmány rendelkezéseit csak két

évtizeddel később dolgozták ki részletesen. A kormány és a kormányfő politikai rendszerben betöltött helye a második Köztársaságban változott, egyre inkább megerősödött, azonban a kezdeti „hátrány” öröksége, következményei még mindig érezhetőek voltak.

Az 1980-as évek házszabályreformjainak hatására a kormány–parlamentari többség–ellenzék kapcsolata elmozdult a megállapodásokon alapuló modelltől („*consociativismo*”) a többségi modell felé. Bár számos, a kormánynak kedvező módosítást vezettek be, a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni megerősödése nem volt folyamatos ebben az évtizedben.

Az 1996–1999-es házszabály-reformok a parlament megerősítését tűzték ki célul a kormány–parlamentari többség és az ellenzék közötti feladatmegosztás által, jelentősen kibővítve ugyanakkor az ellenzék eszköztárát.⁴⁶⁵ Bár a reformok megerősítették az ellenzék ellenőrzési és alternatívaállítási szerepét, nagyobb átláthatóságot biztosítva számára a parlamenti munkában, nem vezettek be egy megfelelő ellenzéki státútumot, és ezáltal nem módosították jelentősen a hatalmi ágak közötti egyenlőtlen erőviszonyokat. Így az ellenzék nem volt képes a prezidencializáció intézményesülésének lényeges ellensúlyozására. Ez a helyzet a reformokat követő években súlyosbodott.

Az utóbbi ciklusokban a megfelelő eszközök hiányában a kormányok a már rendelkezésükre álló eszközöket használták, több esetben nem megfelelő módon „hatékony” működésük biztosítására. E gyakorlat eredményeként a kormány vált a törvényalkotási munka főszereplőjévé.

A miniszterelnök és intézményének megerősítése

Az 1988. évi 400. törvény volt az első számú átfogó reform a kormány szervezetére vonatkozóan. Bár a törvény jelentősen megerősítette a Minisztertanács Elnökségét és a kormányfőt, a politikai rendszerben beöltött nagyon gyenge pozíciójuk miatt ez a reform nem volt elegendő az áttöréshez.

⁴⁶⁵ Lásd CURRERI (376. lj.) 777.

Silvio Berlusconi az 1990-es évek elején a várakozásokkal ellentétben nem tett lényeges előrelépéseket ezen a területen, a Minisztertanács Elnökségét nem hatalma megerősítésének, hanem a koalícion belüli viták elrendezésének színtereként kezelte, használta. Ennek megfelelően nem dolgozott ki reformot az intézmény további erősítésére és a döntéshozatal központosítására sem.

Igazi változást a Romano Prodi és Massimo D'Alema által vezetett kormányok hoztak az 1990-es évek közepétől, az 1997-es és az 1999-es reformokkal. A fő cél a Minisztertanács Elnökségének szervezeti, szabályozási és pénzügyi függetlenségének megteremtése volt. Bár a két reform jelentős előrelépés volt a korábbi helyzethez képest, az előző évtizedek szabályozási hiányosságai miatt csak kisebb fejlődésnek tekinthető a prezidencializáció intézményesülése szempontjából.

Az 1990-es évek második felének tendenciáit egyértelműen megtörte Silvio Berlusconi visszatérése a Chigi Palotába mind 2001-ben, mind 2008-ban. A jobboldali politikus nyolc évig tartó miniszterelnöksége idején csupán részleges és számos esetben egymásnak ellentmondó intézkedéseket hozott a Minisztertanács Elnökségére és a kormányzati döntéshozatalra vonatkozóan.

Sem a Minisztertanács Elnökségére vonatkozó jogszabályok, sem az intézmény működését bemutató statisztikai adatok, mérőszámok nem igazolták teljes mértékben a prezidencializáció intézményesülését. Az elemzett adatok közül sem a kormányülések gyakoriságában nem volt megfigyelhető lényeges változás (csökkenés), sem az intézmény személyi állományában (a politikai koordinációt és ellenőrzést végző apparátus számának növekedése) a vizsgált 25 éves időszakban.

Összefoglalva elmondható, hogy a kormány központi szerve esetében nem igazolható egyértelműen a prezidencializáció intézményesülése Olaszországban.

A kormányzati kommunikáció intézményrendszere

A kormányzati kommunikáció intézményi megerősítése nehéz folyamatnak bizonyult az olasz társadalom kulturális ellenállása miatt. Ezen ellenállás és a politikai elkötelezettség hiánya következtében a kormányzati kommunikáció központi

irányításának és ellenőrzésének megvalósítására kevés lépést tettek a vizsgált időszakban, s ezek a lépések sem kifejezetten Silvio Berlusconihoz kötődtek.

Az első a kormányzati kommunikáció központosítására és ellenőrzésére tett lépés az volt, hogy a minisztériumoknak éves kommunikációs terveket kellett kidolgozniuk és az Intézményi Információszolgáltatási és Kommunikációs Tevékenységért Felelős Irodának megküldeniük. A gyakorlatban ez azonban nem működött, mert a minisztériumok nem voltak együttműködőek, s a 2000. évi reform szankciókat nem állapított meg a kötelezettség megszegése esetére. A másik, a kormányzati kommunikációra vonatkozó döntéshozatal központosítására irányuló kísérlet a 2001–2006 közötti ciklushoz kötődik, amikor a második és a harmadik Berlusconi-kormány ideje alatt ugyanaz a személy töltötte be a Minisztertanács Elnökségének főtitkári, a kormányzóvivői, illetve az Információs és Kiadói Osztály osztályvezetői tisztségét. Ez a kezdeményezés azonban nem folytatódott 2006 után.

A kormányzati kommunikációért felelős intézményrendszert nem erősítették meg jelentősen az elmúlt két és fél évtizedben Olaszországban. Erőforrásait nem növelték, feladat- és hatáskörük pedig nem bővült lényegesen.

A politika prezidencializációjának intézményesülése az olasz végrehajtó hatalom szintjén

A fent ismertetett megállapítások alapján elmondható, hogy a kormány és a parlament közötti kapcsolatok esetében igazolható a prezidencializáció intézményesülése, vagyis a kormány és a kormányfő egyre jelentősebb térnyerése mind a napirend-, mind pedig a törvényalkotásban. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a kormány parlamenti megerősödése sajátos jegyeket is hordoz Olaszországban.

A másik két vizsgált területen – a kormány központi szervénél, a Minisztertanács Elnökségén és a kormányzati kommunikációért felelős intézmények esetében – a prezidencializáció nem jelent meg olyan egyértelmű és jelentős intézményi változásokban. A kevés elért reform pedig nem Silvio Berlusconihoz, hanem a sokkal kisebb és instabilabb politikai támogatással bíró baloldali kormányfők nevéhez kötődik.

Összegezve tehát a két országtanulmány következtetései alapján elmondható, hogy a prezidencializációnak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülése nem csupán karizmatikus nagy politikai és párthatalommal bíró vezetők alatt valósulhat meg. Magyarország esetében egy lineáris, évtizedeken át tartó folyamatról beszélhetünk, amely nemcsak Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége alatt intézményesült, hanem a kisebb párttámogatással bíró és eltérő habitussal rendelkező Medgyessy Péter idején is. Olaszország esetében a prezidencializáció nem intézményesült mindhárom vizsgált területen és azok az intézményi reformok, amelyek a kormányt és a miniszterelnököt erősítették nem a Silvio Berlusconi által vezetett kabinetek idején kerültek elfogadásra. Mind az ismertetett hárszabályreformok, mind a Minisztertanács Elnökségét érintő új szabályozások a heterogénebb baloldali koalíciók élén álló miniszterelnökök, elsősorban Romano Prodi és Massimo D'Alema nevéhez kötődnek.

VI. Források

1. Bibliográfia

Bruce ACKERMAN: „New Separation of Powers” *Harvard Law Review* 2000/3. 633-725.

Michele AINIS: *La legge oscura*. (Roma-Bari: Laterza 2003).

Richard ALBERT: „Presidential values in parliamentary democracies” *International Journal of Constitutional Law* 2010/2. 207-236.

Alessandro AMADORI: *Mi consenta* (Milano: Libri Scheiwiller 2002).

Giuliano AMATO: „Un governo nella transizione. La mia esperienza di presidente del consiglio” *Quaderni costituzionali* 1994/3. 355-371.

Giuliano AMATO: *Forme di Stato e forme di governo* (Bologna: Il Mulino 2003).

Hanna BÄCK (et al.) (szerk.): Does European Integration Lead to a „Presidentialization“ of Executive Politics? Paper Presented at the ECPR General Meeting in Pisa.

Walter BAGEHOT: *The English Constitution, 1867* (London: Fontana 1963).

Horst BAHRO – Bernard H. BAYERLEIN – Ernst VESER: „Duverger’s concept: Semi-presidential government revisited” *European Journal of Political Research* 2007/34. 201-224.

BARABÁSI KUN János: *A parlamenti házszabályok* (Budapest: s.n. 1097).

Augusto BARBERA – Carlo FUSARO: *Corso di diritto pubblico* (Bologna: Il Mulino 2001) 202-204.

Augusto BARBERA – Carlo FUSARO: La forma di governo nell’esperienza costituzionale italiana (1947-2007). CONGRIPS – SSPA 19/04/2008

Cesare BARBIERI: *Il Capo del governo in Italia. Una ricerca empirica* (Milano: Giuffré 2001).

Cesare BARBIERI – Luca VERZICHELLI: *Il governo e i suoi apparati* (Genova: Name 2003).

Mauro BARISONE: *L’immagine del leader. Quanto conta per gli elettori?* (Bologna: Il Mulino 2006).

Franco BASSANINI – Roberto GUALTIERI: *Per una moderna democrazia europea. L’Italia e la sfida delle riforme istituzionali* (Firenze-Antella:Passigli 2009).

Francesco BATTINI: (1998): „La Presidenza del Consiglio dei Ministri: alla vigilia della riforma” *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 1998/1. 207-216.

Mark BENNISTER – Richard HEFFERNAN: „Cameron as Prime Minister: The Intra-Executive Politics of Britain’s Coalition Government” *Parliamentary Affairs* 2012/4. 778-801.

Jean BLONDEL: *Political Leadership* (London: SAGE 1985).

Jean BLONDEL: „Dual Leadership in the Contemporary World” in Arendt LIJPHART (szerk.): *Parliamentary versus Presidential Government*. (Oxford: Oxford University Press 1991) 162-173.

Jean BLONDEL – Ferdinand MÜLLER-ROMMEL: *Governing Together* (New York: St. Martin’s Press 1993).

BORÓKAI Gábor: „Kormányzati kommunikáció barátságtalan környezetben” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2002*. (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány 2003).

Nigel BOWLES – Desmond S. KING – Fiona ROSS: „Political Centralization and Policy Constraint in British Executive Leadership: Lessons from American Presidential Studies in the Era of Sofa Politics” *British Politics* 2007/2. 372-394.

Anthony Wilfred BRADLEY – Keith David EWING: *Constitutional & Administrative Law* (Hampshire: Longman 2011).

Martin BURCH – Ian HOLLIDAY: *The British Cabinet System* (London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf 1996).

Piero CALANDRA: *I governi della Repubblica. Vicene, formule, regole* (Bologna: Il Mulino 1996).

Piero CALANDRA: *Il governo della Repubblica* (Bologna: Il Mulino 2002).

Mauro CALISE: *La costituzione silenziosa* (Roma-Bari: Laterza 1998).

Mauro CALISE: „Presidentialization, Italian Style” in Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies* (Oxford New York: Oxford University Press 2005) 88-107.

Mauro CALISE: *La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti* (Roma-Bari: Laterza 2006).

Mauro CALISE: *Il partito personale* (Roma: Laterza 2010).

Donatella CAMPUS: „La formazione del governo Berlusconi” in Gianfranco PASQUINO (szerk.): *Dall’Ulivo al governo Berlusconi* (Bologna: il Mulino 2002) 275-296.

Donatella CAMPUS: *L’antipolitica al governo. De Gaulle, Reagan, Berlusconi* (Bologna: Il Mulino 2007).

Donatella CAMPUS: „Mediatization and personalization of politics in Italy and in France: The cases of Berlusconi and Sarkozy” *The International Journal of Press/Politics* 2010/2. 219-235.

Giovanni CAPANO – Marco GIULIANI (szerk.): *Parlamento e processo legislativo in Italia* (Bologna: Il Mulino 2001).

Daniele CARAMANI: *Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press 2008).

Paolo CARETTI: „Il rafforzamento dell’esecutivo e la sua incidenza sulla forma di governo parlamentare” in Giancarlo ROLLA (szerk.): *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici* (Milano: Giuffrè 1991) 31-44.

Paolo CARETTI (szerk.): „Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio” *Osservatorio sulle fonti 2006*.

Sabino CASSESE: *La crisi dello Stato* (Roma-Bari: Laterza 2002).

Luciano CAVALLI: *Il capo carismatico* (Bologna: Il Mulino 1981).

Luciano CAVALLI: *Governo del leader e regime dei partiti* (Bologna: Il Mulino 1992).

Stefano CECCANTI: *La forma di governo parlamentare in transizione* (Bologna: Il Mulino 1997).

Stefano CECCANTI: „Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una “riforma strisciante” *Quaderni costituzionali* 1998/1. 157-172.

Jose Antonio CHEIBUB: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press 2007)

CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmányjog és közigazgatási jog* (Budapest Pécs: Dialóg Campus 2011).

Pietro CIARLO: „Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri” *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 2002/136-137. 17-32.

Pierluigi CIOCCA: *Ricchi per sempre? Una storia economica d’Italia (1796-2005)* (Torino: Bollati Boringhieri 2007).

Ben CLIFT: „Dyarchic presidentialization in a presidentialized polity: the French Fifth Republic” in Thomas POGUTNKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press 2005).

Simona COLARIZI: *Storia politica della Repubblica, 1943-2006* (Roma Bari: Laterza 2007)

Joseph M. COLOMER – Gabriel L. NEGRETTO: „Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?” *Government and Opposition* 2005/1. 60-89.

Annarita CRISCITIELLO: „Le strutture di supporto del Presidente del Consiglio” in Cristina BARBIERI – Luca VERZICHELLI (szerk.): *Il governo e i suoi apparati* (Genova: Name 2003) 153-178.

Annarita CRISCITIELL: *Il cuore dei governi* (Napoli: Edizione Scientifiche Italiane 2004).

Salvatore CURRERI: „Riforme regolamentari e futuro del Parlamento” *Quaderni costituzionali* 2008/4. 763-788.

Salvatore CURRERI – Carlo FUSARO: „Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione” *Il Filangieri – Quaderno* 2007. 243-285.

Cserny Ákos: „A kormány és a kormány tagjainak politikai felelőssége” *Magyar Jog* 2010/1. 13-22.

Cserny Ákos: *A miniszteri felelősség* (Budapest: Complex 2011).

CSIZMADIA Andor: *A kormányzás egyes kérdései Magyarországon a felszabadulás előtt* (Budapest 1983)

CSIZMADIA Ervin: „Blairizmus = orbánizmus? Nem” *Századvég* 2002/22. www.c3.hu/scripta/szazadvég/22/csizmadia.htm

CSIZMADIA Ervin: „Miniszterelnökök és politikai környezet” *Politikatudományi Szemle* 2006/4. 5-40.

CSIZMADIA Ervin: *Politikai változáselmélet* (Budapest: L'Harmattan 2007).

Roberto D'ALIMONTE – Stefano BARTOLINI: *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001* (Bologna: Il Mulino 2002).

Claudio De CESARE: „La questione di fiducia” in Salvatore LABRIOLA (szerk.): *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)* (Milano: Giuffré 1999) 207-247.

Roberto De LISO: „Lo statuto dell'opposizione non basta a stabilizzare il bipolarismo italiano” *Forum costituzionale* www.forumcostituzionale.it/site/index.php?option=com_search&Itemid=2&searchword=Liso&submit=Cerca&searchphrase=exact

Michele DE LUCA: „Presidentialism” in Bertrand BADIE – Dirk BERG-SCHLOSSER – Leonardo MORLINO (szerk.): *International Encyclopedia of Political Science* (Thousand Oaks: Sage 2011) 2123-2127.

Chiara DE MICHELI – Luca VERZICHELLI: *Il Parlamento* (Bologna: Il Mulino 2004).

DERGÁN Ádám: „Kormányzati kommunikáció Magyarországon az 1990-es években” *Kommunikáció, média, gazdaság* 2008/2. 29-42.

Giuseppe DE VERGOTTINI: „Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione” www.associazionedeicostituzionalisti.it

Giovanni DI COSIMO: *Il governo forte* (Macerata: Eum 2010).

Alfonso DI GIOVINE – Anna MASTROMARINO: *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee* (Torino: Giappichelli Editore 2007).

Enrico DEAGLIO: *Patria 1978-2008* (Milano: Il Saggiatore 2009) 47-173.

- Paul DUNLEAVY – R.A.W. RHODES: „Core executive studies in Britain” *Public Administration* 1990/1. 3-28.
- Maurice DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris: Presses Universitaires de France 1960).
- Maurice DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris: Presses Universitaires de France 1970)
- Maurice DUVERGER: *Le monarchie republicaine* (Paris: Laffont 1974).
- Maurice DUVERGER: *Échec au roi* (Paris: Albin Michel 1978).
- Maurice DUVERGER: „Le concept de régime semi-présidentiel” in Maurice DUVERGER (szerk.): *Les régimes semi-présidentiels* (Paris: Presses Universitaires de France 1986) 7-17.
- Maurice DUVERGER: „A New Political System Model: Semi-Presidential Government” *European Journal of Political Research* 1980/8. 165- 187.
- EGRESI Katalin: *Az olasz alkotmány* (Budapest: Gondolat 2013).
- Robert ELGIE: *Political Leadership in Liberal Democracies* (London: MacMillan 1995).
- Robert ELGIE: „The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions” *European Journal of Political Research* 1998/33. 219-238.
- Robert ELGIE: „From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?” *Democratization* 2005/1. 106-122.
- Robert ELGIE: „The perils of semi-presidentialism: Are they exaggerated?” *Democratization* 2008/15. 49-66.
- Robert ELGIE: „Presidential values in parliamentary democracies” *International Journal of Constitutional Law* 2010/2.
- Leopoldo ELIA: Governo (forme di) in *Enciclopedia del diritto* (Milano: Giuffrè 1970) 634-675.
- Leopoldo ELIA: „La presidenzializzazione della politica” *Teoria politica* 2006/1.
- ENYEDI Zsolt: „Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában” *Századvég* 2002/22. 127-135. www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/enyedi.htm
- Sergio FABBRINI: „Presidentialization as Americanization? The Rise and Fall of Leader-Dominated Governmental Strategies in Western-Europe in the Eighties” *American Studies International* 1994/2. 51-65.
- Sergio FABBRINI: „Due anni di governo Prodi. Un primo bilancio istituzionale” *Il Mulino* 1998/4. 657-672.
- Sergio FABBRINI: *Il principe democratico*. (Bari: Laterza 1999).

Sergio FABBRINI: *The Presidentialization of Italian Local Government*. Paper presented at the 28th Joint Session of ECPR Workshops, Copenhagen, 14-19 April.

Sergio FABBRINI – Stefano Vassallo: *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee* (Napoli: Laterza 1999).

Brian FARRELL: *Chairman or Chief? The Role of the Taoiseach in Irish Government* (Dublin: Gill and Macmillan 1971).

FEHÉR Zoltán: „A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák – I. rész” *Politikatudományi Szemle* 2002/3. 35-67.

FEHÉR Zoltán: „A kormányzás háttérintézményei 1.” *Politikatudományi Szemle* 2003/1. 105-155.

Michael FOLEY: *The Rise of British Presidency* (Manchester: Manchester University Press 1993).

Michael FOLEY: *The British Presidency: Tony Blair and the politics of public leadership* (Manchester: Manchester University Press 2000).

Tommaso Edoardo FROSINI: *Il premierato nei governi parlamentari* (Torino: Giappichelli 2004).

Tommaso Edoardo FROSINI – Carla BASSU – Pier Luigi PETRILLO (szerk.): *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*. (Roma: Carocci 2009).

Carlo FUSARO: „Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari” in Silvano LABRIOLA (szerk.): *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)* (Milano: Giuffré 1999) 161-207.

G. FODOR Gábor – KITTA Gergely: „Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmódja” *Politikatudományi Szemle* 2009/1. 97-114.

GALLAI Sándor – LÁNCZI Tamás: „Személyre szabott kormányzás” in KARÁCSONY Gergely (szerk.): *A 2006-os választások. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA 2006) 292-334.

Carlo GHISALBERTI: *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994* (Roma: Laterza 2006).

Eduardo GIANFRANCESCO – Nicola LUPO (szerk.): *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno* (Roma, 17 marzo 2006). (Roma: Luiss University Press 2007).

Luigi GIANNITI – Nicola LUPO: „Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta” in Stefano CECCANTI – Salvatore VASSALLO (szerk.): *Come chiudere la transizione* (Bologna: Il Mulino).

Paul GINSBORG: *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996* (Torino: Einaudi 1998) 280-293.

- GOMBÁR Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia* (Budapest: Századvég 2006).
- GYŐRI Enikő: “Hogyan őrizheti meg szuverenitását az országgyűlés az EU-csatlakozás után?” *Politikatudományi szemle* 2003/4. 23-52.
- HACK Péter: „A kormányzati hatalom ellensúlyainak megroppanása” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2001* (Budapest: Demokácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2002) 113-121.
- Jürgen HARTMANN: *Westliche Regierungssysteme* (Wiesbaden: VS Verlag 2011).
- Richard HAYTON: „Conservative Party Statecraft and the Politics of Coalition” *Parliamentary Affairs* 2013 published online 30 September 2013.
- HORKAY HÖRCHER Ferenc: „A hatalom természetrajza” *Századvég* 2002/22. www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/horkay.htm
- Richard HEFFERNAN: „Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK” *British Journal of Politics and International Relation* 2003/5. 347-372.
- Richard HEFFERNAN: „The continuing shadow of the Thatcher governments” *British Politics Review* 2009/1. 1-12.
- Richard HEFFERNAN – Paul WEBB: „The British Prime Minister: Much more than 'First among equals'” in Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press 2005) 26–62.
- Ludwig HELMS: „The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations” *Political Quarterly* 2005/3. 430-438.
- Ludwig HELMS: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors* (Houndmills: Macmillan 2005).
- HORN Gyula: *Azok a kilencvenes évek...* (Budapest: Kossuth, 1999).
- HORVÁTH Jenő: Olaszország. In: *20. századi egyetemes történet. 1945-1995* (Budapest: Korona 1997).
- Giuseppe IERACI: “King in Parliament”. *Note for a Conceptual Scheme of the Government-Parliament Relationship in Parliamentary Democracies*. Workshop: Il governo tra influenza partitica, regole istituzionali e capacità amministrative. Siena, 18-19 June 1999.
- ILONSZKI Gabriella: „Parliament and Government in Hungary – a changing relationship” *Central European Political Science Review* 2001/4. 72-102
- ILONSZKI Gabriella: “Az elnöki parlamentarizmus és a parlament” *Századvég* 2002/24. 109-133. www.c3.hu/scripta/szazadveg/24/ilonszki.htm
- Sergio IMPARATO: The Presidentialization of Foreign Policy. Paper presented at the 3rd ECPR Graduate Conference, Dublin 2010.

Wolfgang ISMAYR: *Die politischen Systeme Westeuropas* (Wiesbaden: VS Verlag 2009).

JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009).

JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest, HVG-Orac 2011).

John K. JOHNSON: *The Role of Parliament in Government* (Washington, D.C.: World Bank Institute 2005).

Karl Magnus JOHANSSON – Jonas TALLBERG: „Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change” *West European Politics* 2010/2. 208-236.

Richard KATZ: „Party Government: A Rationalistic Conception” in Francis GEOFFREY CASTLE – Rudolf WILDENMANN (szerk.): *Visions and Realities of Party Government* (Berlin/New York: Walter de Gruyter 1986) 31-71.

KILÉNYI Géza: „A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében” *Magyar közigazgatás* 1995/5.

Anthony KING: *The British Prime Ministers* (London: Macmillan 1969).

Anythony KING: *The British Prime Ministers* (London: Macmillan 1985).

KÖRÖSÉNYI András: „A kormányzati rendszer tíz éve (1989-1998). Változások a hatalommegosztás rendszerében” in *Magyarország évtized könyve 1988-1998*. I. kötet, 418-439.

KÖRÖSÉNYI András: „Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból” *Századvég* 2001/20. 3-38.

KÖRÖSÉNYI András: „Az Orbán-kormány és a kormányzati hatalom szerkezete 2001-ben” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2001* (Budapest: Demokácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2002) 17-36.

KÖRÖSÉNYI András: „Politikai képviselet a vezérdemokráciában” *Politikatudományi Szemle*, 2003/4. 5-22.

KÖRÖSÉNYI András: *Vezér és Demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok* (Budapest: L'Harmattan 2005).

KÖRÖSÉNYI András: „Mozgékony patthelyzet” in GOMBÁR Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia* (Budapest: Századvég 2006).

KÖRÖSÉNYI András: „Gyurcsány-vezér” in SÁNDOR Péter – TOLNAI Ágnes – VASS László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2006* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2007) 141-149.

KUKORELLI István: *Az országgyűlési képviselők jogállása* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1989).

KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek* (Budapest: Korona Kiadó 1995).

KUKORELLI István: „A Kormány és az ellenzéke az új házszabályban” in GOMBÁR Csaba (et al.) (szerk.): *Kérdőjelek: a magyar kormány 1994-1995* (Budapest: Korridor 1995).

KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban.* (Budapest: Századvég 2006).

KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007).

KUKORELLI István – SMUK Péter: *A magyar országgyűlés 1990-2010. Öt parlamenti ciklus története* (Budapest: Országgyűlés Hivatala 2010).

Herbert KÜPPER – TÉREY Vilmos: „A Kormány” in JAKAB András (szerk..) *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1289-1415.

Fulco LANCHESTER: „Tentativi di dialogo all’inizio della XVI Legislatura” in Franco BASSANINI – Roberto GUALTIERI (szerk.): *Per una moderna democrazia europea. L’Italia e la sfida delle riforme istituzionali* (Firenze-Antella: Passigli 2009).

LÁNCZI András: „A politika fogalma” In GYURGYÁK János (szerk.): *Mi a politika?* (Budapest: Osiris 1999) 19-38.

Ana LANGER: „A historical exploration of the personalization of politics in the print media: The British Prime Minister 1945-1999” *Parliamentary Affairs* 2007/3. 371-387.

Linda LANZILOTTA: „La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri” *Quaderno dell’Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari* 2003/13. 165-176.

Guido LEGNANTE: „Personalizzazione della politica e comportamento elettorale. Con una ricerca sulle elezioni comunali” *Quaderno di Scienza Politica* 1999/3. 395-487.

LENGYEL László: „A politikai intézményrendszer dilemmái 1989-2006” in GOMBÁR Csaba (szerk.): *Túlterhelt deomkrácia* (Budapest: Századvég 2006) 51-69.

Aurelio LEPRE – Claudia PETRACCONE: *Storia d’Italia dall’Unità a oggi* (Bologna: Il Mulino 2008).

Arendt LIJPHART: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press 1999).

Arendt LIJPHART (szerk.): *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press 1992).

Juan LINZ: „The Virtues of Parliamentarism” In: Arendt LIJPHART (szerk.): *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press 1992) 212-217.

- Juan LINZ: „The Perils of Presidentialism” *Journal of Democracy* 1990/1. 50-69.
- Juan LINZ: „Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?” in Juan LINZ – Arturo VALENZUELA (szerk.): *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 1994) 3–87.
- Juan LINZ – Arturo VALENZUELA (szerk.): *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 1994).
- Juan LINZ: „Presidential or parliamentary executives” in Jan-Erik LANE – Svante O ERSSON: *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes* (London: Routledge 2003) 117-143.
- Vincenzo LIPPOLIS: „Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana” in Luciano VIOLANTE (szerk.): *Storia d'Italia. Il Parlamento* (Torino: Giulio Einaudi 2000) 613-659.
- Vincenzo LIPPOLIS: Maggioranza, opposizione e governo in *Storia d'Italia Annali 17, Il Parlamento* (Torino: Giulio Einaudi Editore 2001).
- Vincenzo LIPPOLIS: „La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997” *Il Filangieri – Quaderno* 2007.
- Vincenzo LIPPOLIS: „Le riforme degli anni '80 alla Camera In: Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista” *Giornale di Storia costituzionale* 2008/1. 161-172.
- Vincenzo LIPPOLIS: „Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale” *Quaderni costituzionali* 2009/1. 115-119.
- Vincenzo LIPPOLIS – Giovanni PITRUZZELLA: *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica* (Soveria Mannelli: Rubbettino 2007).
- Alberto LUCARELLI: *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli* (Padova: Cedam 2000).
- Nicola LUPO: *Dalla legge ai regolamenti. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni* (Bologna: Il Mulino 2003).
- Nicola LUPO: „Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario” in Eduardo GIANFRANCESCO – Nicola LUPO (szerk.): *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno* (Roma, 17 marzo 2006) (Roma: Luiss University Press 2007).
- Albert MABILEAU: „La Personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques” *Revue Fenacaise de Science Politique* 1960/1. 39-65.
- Paolo MANCINI (szerk.): *Persone sulla scena* (Roma: Nuova Eri 1993).
- Peter MANDELSON – Rodger LIDDLE: *The Blair Revoultion: Can New Labour Deliver?* (London: Faber 1996).

Peter MANDELSON – Rodger LIDDLE: *The Blair Revolution Revisited* (London: Faber 2002).

Scott MAINWARING: „Presidentialism, multipartism, and democracy” *Comparative Political Studies* 1993/2. 198-228.

Paolo MANCINI: „Leader, president, person: Lexical ambiguities and interpretive implications” *European Journal of Communication* 2011/1. 48-63.

MANDÁK Fanni: *Il trasferimento dei poteri dal Parlamento al Governo*. Paper presentato al XXV Convegno SISP 2011 www.sisp.it/files/papers/2011/fanni-mandak-1130.pdf

MANDÁK Fanni: „A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején” in VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban* (Győr: Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2012) 30-41.

MANDÁK Fanni: „A sürgősségi kormányrendeletek módosítások nélküli újbóli beterjesztésének problémája Olaszországban” in SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből* (Győr: PKK 2013) 44-49.

MANDÁK Fanni: „A sürgősségi kormányrendeletek alkotmányossági feltételeinek nyilvánvaló hiánya az olasz alkotmányjogban” in SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből* (Győr: PKK 2013) 49-54.

Carlo MARLETTI: *La repubblica dei media* (Bologna: Il Mulino 2010).

Maria Luisa MAZZONI HONORATI: „Il procedimento legislativo” in Sergio LABRIOLA (szerk.): *Il parlamento repubblicano (1948-1998)* (Milano: Giuffrè 1999) 247-277.

Stefano MERLINI: „Nuove prassi nella formazione del governo” *Quaderni costituzionali* 2008/3. 605-639.

Stefano MERLINI: *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano* (Torino: Giappichelli 2011).

Gianfranco MIGLIO: „Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale” *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1984/2. 209-232.

Debora MIGLIUCCI: *Storia e costituzione: le basi giuridiche e istituzionali dei 150 anni d'Italia* (Milano: Angeli 1980).

Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1995. Közlöny- és Lapkiadó Kft., Budapest, 1996.

Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1996. Közlöny- és Lapkiadó Kft., Budapest, 1997.

Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1997. Közlöny- és Lapkiadó Kft., Budapest, 1998.

Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 2001. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2002.

MOLNÁR Anna – ANDREIDES Gábor (szerk.): *150 éves az olasz egység* (Budapest: Brozsek 2011).

Andrea MORRONE: „Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati?” *Quaderni costituzionali* 1998/3. 449-494.

Anthony Mughan: *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections* (Houndmills: Macmillan 2000).

MÜLLER György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon* (Budapest: Magyar Közlöny- és Lapkiadó 2008).

MÜLLER György: „Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán” *Jogelméleti Szemle* 2010/1. 1-11.

MÜLLER György: *Magyar kormányzati viszonyok* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2011).

MÜLLER György: „A miniszterelnöki kormányról” *Jogelméleti Szemle* 2012/4. 1-8.

Wolfgang MÜLLER – K. STROOM: *Coalition Government in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press 2003).

NAGY Sándor Gyula: „Katalónia a következő független állam Európában?” *Közgazdaság* 2013/1. 213-218.

NAVRACSICS Tibor: „Vázlat a kormányzati kommunikációról. A kormányzati kommunikáció környezete” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2001* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány 2002).

Richard E. NEUSTADT: *The Politics of Leadership* (New York: Wiley 1960).

Philip NORTON (szerk.): *Legislatures* (Oxford: Oxford University Press 1990).

Philip NORTON (szerk.): *Parliaments in Western Europe* (London: Frank Cass. 1990).

Philip NORTON: „Presidentialization of British Politics” *Government and Opposition* 2003/2. 274-278.

Carlo NOTARMUZI: „Strutture generali, autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri” *Giornale di diritto amministrativo* 2000/9. 854-860.

NUBER István: „Új párt születése az olasz jobboldalon” in *Pécsi tanulmányok III.* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem – Politikai Tanulmányok Tanszéke 2006) 87-95.

PACZOLAY Péter: „Magyar alkotmányjog 1989-2005” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005* (Budapest: Gondolat-ELTE ÁJK 2007).

Alessandro PAJNO – Luisa TORCHIA: *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio dei ministri* (Bologna: Il Mulino 2000).

Gianfranco PASQUINO: *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale* (Roma Bari: Laterza 1985).

Gianfranco PASQUINO: *L'opposizione* (Bari: Laterza 1995).

Gianfranco PASQUINO: „Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana” *Rivista Italiana di Scienza Politica* 2007/1. 3-24.

Gianfranco PASQUINO: „Semi-Presidentialism at Work” *European Journal of Political Research* 1997/31. 128-136.

PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában* (Budapest: Osiris 1998).

PETRÉTEI József: „A parlamenti kontroll sajátosságairól” in BRAGYOVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára* (Miskolc: Bíbor Kiadó 2003) 329-358.

PESTI Sándor: „A parlament belső alkotmánya. A házszabályok nemzetközi és hazai fejlődésének elemzése” *Társadalmi Szemle* 1998/7. 60-78.

PESTI Sándor: „A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon” *Jogelméleti Szemle* 2000/4. 1-37.

PESTI Sándor: (2001). „A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon” in PESTI Sándor (szerk.): *Közpolitika* (Budapest: Rejtjel Kiadó 2001).

PESTI Sándor: (2002): *Az újkori magyar parlament*. Budapest, Osiris Kiadó.

PESTI Sándor: „A kormányzati reform” *Kommentár* 2006/5. 90-103.

Giovanni PICCIRILLI: „Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari” *Osservatorio sulle fonti* 2009/1. 53-61.

Valeria PIERGIGLI: „L'istituzione del Segretariato generale nella legge di riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri” *Diritto e Società* 1989/1. 53-101.

Giovanni PITRUZZELLA: *Forme di governo e trasformazioni della politica* (Bari-Roma: Laterza 1996).

Alessandro PIZZORUSSO: *Atti legislativi del Governo e rapporti fra poteri: aspetti comparatistici Quaderni costituzionali*, 1996.

Thomas POGUNTKE: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?* ECPR Workshop “The Presidentialization of Parliamentary Democracies?” Copenhagen, Aprile 2000.

Thomas POGUNTKE – Paul WEBB: *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies* (Oxford - New York: Oxford University Press 2005).

Pokol Béla: „Hatalommegosztás és parlamentáris kormányforma Magyarországon” in: SZABÓ Máté (szerk.): *Demokrácia és politikatudomány a 21. században* (Budapest: Rejtjel Kiadó 2002) 194-207.

Pokol Béla: *A magyar parlamentarizmus* (Budapest: Cserépfalvi Kiadó 1994).

Sue PRYCE: *Presidentializing the Premiership* (New York: St. Martin's Press 1997).

Gideon RAHAT – Tamir SHEAFER: „The personalization(s) of politics: Israel, 1949-2003” *Political Communication* 2007/24, 65-80. old.

RÁKOSI Ferenc – SÁNDOR Péter: „Egy politikai kormány szerkezeti terve” in KARÁCSONY Gergely (szerk.): *A 2006-os választások. Elemzések és adatok.* (Budapest: DKMKA 2006) 335-379.

Valentina REDA: *I Sondaggi dei Presidenti. Governi e umori dell'opinione pubblica* (Milano: Università Bocconi Editore 2011).

Rossella REGA: „Le strutture di comunicazione/Informazione nell'amministrazione dello stato. Sintesi dei dati e dei risultati” *Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica* 2003/17. 142–151.

Fred W. RIGGS: „The survival of presidentialism in America: para-constitutional practice” *International Political Science Review* 1988/4. 247-278.

Fred W. RIGGS: „Presidentialism: A Problematic Regime Type” in Arendt LIJPHART (szerk.): *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press 1991) 217-223.

Fred W. RIGGS: „Presidentialism versus Parliamentarism” *International Political Science Review* 1997/3. 253-278.

Guido RIVOSACCHI: *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura* (Milano: Giuffrè 2002).

Giorgio RIZZONI: „La Presidenza del Consiglio dei Ministri: un ministero „ sui generis” in Cesare D'ORTA – Francesco GARELLA (szerk.): *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati* (Bari-Roma: Laterza 1997) 367-400.

R.A.W. RHODES: „Executives in Parliamentary Government” in R.A.W. RHODES – Sarah BINDER – Bert ROCKMAN (szerk.): *Oxford Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford University Press 2006).

Giancarlo ROLLA (szerk.): *Le forme di governo dei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola* (Milano: Giuffrè 1991).

Giancarlo ROLLA: Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia. Egyetemi előadás. 8-10. unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/agora/rolla2.rtf

Stefano ROLANDO: *Il principe e la parola. Dalla propaganda di stato alla comunicazione istituzionale* (Roma: Edizioni Comunità 1987).

Stefano ROLANDO: „Sessant’anni della Costituente e della repubblica” *Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica* 2005/26.

ROMSICS Ignác: *A Harmadik Magyar Köztársaság 1989-2009* (Budapest: Kossuth 2010).

Franca RONCAROLO: *Leader e media. Campagna permanente e trasformazioni della politica in Italia* (Milano: Guerini 2008).

Francesca ROSA: „Il Parlamento all’ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari” *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 2008/159. 17-38.

Francesca ROSA: „Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?” *Osservatorio sulle fonti* 1/2009. 62-78.

Clinton ROSSITER: *The American Presidency* (New York: Harcourt, Brace and World 1956).

Antonio SAITTA: Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura www.associazionedeicostituzionalisti.it.

SÁRKÖZY Tamás: „Az Orbán-kormány szerkezeti felépítése. (A politikai racionalitás kormányzati struktúrája?)” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve* (Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2000) 312-324.

SÁRKÖZY Tamás: „A kormányzati intézményrendszer és a politikai stratégia” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve* (Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2001) 54-89.old.

SÁRKÖZY Tamás: „A nemzeti közép-kormány intézményrendszere” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve* (Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2003) 21-60. old

SÁRKÖZY Tamás: „MSZP–SZDSZ-kormányzás 2002–2006 – a kormányzati technológia oldaláról” in SÁNDOR Péter – VASS László – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2005) 126-140.

SÁRKÖZY Tamás: „Gondolattörések a kormányzás modernizálásáról” *Magyar közigazgatás* 2006/3-4. 145-151.

SÁRKÖZY Tamás: „Egy év után” *Mozgó Világ* 2007/6. 67-87.

- Giovanni SARTORI: *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti* (Bologna: Il Mulino 2004).
- Giovanni SARTORI: „Neither presidentialism nor parliamentarism” in Juan LINZ – Arturo VALENZUELA (szerk.): *The failure of presidential democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 2004) 106-118.
- Ferruccio SEPE: „Alcune osservazioni sui responsabili degli uffici di gabinetto e degli uffici legislativi dei ministeri nel periodo 1979-1994” in Villone M. ZULIANI (szerk.): *L'attività dei governi della Repubblica italiana (1948-1994)* (Bologna: Il Mulino 1996) 427-442.
- Ferruccio SEPE: „La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri” *Giornale di diritto amministrativo* 1999/4.
- Matthew SHUGART – John CAREY: *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press 1992).
- Cindy Skach: „The „newest” separation of powers: Semipresidentialism” *International Journal of Constitutional Law* 2007/1. 93-121.
- SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Budapest: Gondolat 2008).
- SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011*. (Budapest: Osiris 2011).
- SMUK Péter: „Az átmenet parlamenti joga, a parlamenti jog átmenete” *Pázmány Law Working Papers* 2012/40. 1-18.
- SOLTÉSZ István: „A kormányzat parlamenti ellenőrzése” *Magyar közigazgatás* 1994/5.
- SOLTÉSZ István (szerk.): *Az Országgyűlés feladatai* (Budapest: Országgyűlés Hivatala 2002).
- SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 2009).
- Luca STROPPIANA: „La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?” *Quaderni costituzionali* 2000/1. 101-116.
- STUMPF István: „Kormányváltás 1998-ban” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1999* (Budapest: DKMKA 2000) 324-336.
- STUMPF István: „Államépítés” in GOMBÁR Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia* (Budapest: Századvég 2006) 88-90.
- STUMPF István: „Kormányzati kihívások, erős végrehajtó hatalom, világos kormányzati stratégia” *Magyar közigazgatás* 2006/3-4. 156-174.
- STUMPF István: „Kormányzás és politika. A Medgyessy-kormány első éve” in STUMPF István: *„Az Országház kapujában”* (Budapest: Századvég 2007) 33-67.

STUMPF István: „A kegyelmi időszak vége. A Medgyessy-kormány második éve” in STUMPF István: „Az Országház kapujában” (Budapest: Századvég 2007) 67-99.

SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái* (Budapest: 1963)

SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005.* (Budapest: Osiris 2006).

SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés üléskezési rendje” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I-II.* (Budapest: Századvég 2009) 770-787. old.

SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés működésének alkotmányos szabályai” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I-II.* (Budapest: Századvég 2009) 798-835. old.

SZENTE Zoltán: „Az interpellációs és kérdezői jog a magyar parlamenti jogban” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I-II.* (Budapest: Századvég 2009) 867-876.

SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés húsz éve” in SÁNDOR Péter – STUMPF András – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évszázadkönyve: kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában.* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2009).

SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 2011).

Kevin THEAKSTON: „Political Skills and Context in Prime Ministerial Leadership in Britain” *Politics & Policy*, 2011/2. 283-323.

Kevin THEAKSTON: „Gordon Brown as Prime Minister: Political Skills and Leadership Style” *British Politics* 2011/6. 78-100.

TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog* (Budapest: Complex 2006).

TÖLGYESSY Péter: „Túlterhelt demokrácia” in GOMBÁR Csaba: *Túlterhelt demokrácia* (Budapest: Századvég 2006) 109-147.

TÖKÉS Rudolf: „Kormányváltás vagy radikális rendszermódosítás?” *Századvég* 2002/22. www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/tokes.htm

VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai* (Budapest: Complex 2011).

Sofia VENTURA: *Il Racconto del Capo* (Roma-Bari: Laterza 2012).

Giuseppe De VERGOTTINI: „Riforma della struttura del governo e introduzione del gabinetto ristretto” *Studi parlamentari e di Politica costituzionale* 1982/4. 29-38.

Douglas V. VERNEY: *The Analysis of Political Systems* (Glencoe: The Free Press 1959).

Douglas V. VERNEY: „Parliamentary Government and Presidential Government” in Arendt LIJPHART (szerk.): *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press 1991) 31-48.

Luca VERZICHELLI: „La formazione del governo parlamentare. Tra vincoli antichi e potenziamento istituzionale” in Cesare BARBIERI – Luca VERZICHELLI (szerk.): *Il governo e i suoi apparati* (Genova: Name 2003) 37-73.

Duncan WATTS: *British Government and Politics: A comparative guide* (Edinburgh: Edinburgh University Press 2012).

Paul WEBB: „La ’presidenzializzazione’ e l’erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito” *Rivista Italiana di Scienza Politica* 2004/3. 347-378.

WIENER György: „Formális és informális elemek a kormányzásban (I. rész)” *Közjogi Szemle* 2010/1. 24-33.

WIENER György: „Formális és informális elemek a kormányzásban (II. rész)” *Közjogi Szemle* 2010/2. 7-16.

Francesco ZUCCHINI: Government alternation and legislative agenda setting. Lessons from Italian Politics. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia 2006.

2. Az olasz országtanulmányban felhasznált jogforrások

A Szenátus hatályos házszabálya www.senato.it/1043

A Képviselőház hatályos házszabálya en.camera.it/4?scheda_informazioni=31

A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 3. www.camera.it/159

A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 9. www.camera.it/159

A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 14. www.camera.it/158

Legge 23 agosto 1988, n.400.

Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 2011

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 giugno 2012

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 ottobre 2012

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993

Legge 20 dicembre 1996, n. 639.

Legge 25 giugno 2005, n.109.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2007

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 maggio 2007

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 maggio 2007

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2007

Legge 14 luglio 2008, n. 121.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2010, n.142.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2010, n.143.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 settembre 2010

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 novembre 2010

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 novembre 2010

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 ottobre 2011

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 2011

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 luglio 2008

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 ottobre 2012

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 novembre 2012

Legge 7 giugno 2000, n. 28.

Legge 7 giugno 2000, n. 150.

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Circolare del sottosegretario Bonaiuti del 15 luglio 2009
Direttiva del 28 settembre 2009

Circolare del 7 febbraio 2008

Circolare del sottosegretario Bonaiuti del 15 luglio 2009

3. A magyar országtanulmányban felhasznált jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2012)

1949. évi XX. törvény

1989. évi XXXI. törvény

1989. évi XXXIV. törvény

1990. évi XL. törvény

1997. évi LXXX. törvény

1997. évi LXXIV. törvény

2001. évi CIII. törvény

2004. évi LIII. törvény

2006. évi LIV. törvény.

2006. évi LVII. törvény

2010. évi XLIII. törvény

2012. évi XXXVI. törvény

1044/2007. (VII.1.) kormányhatározat

1144/2010. (VII. 7.) kormányhatározat

1204/2012. (VI.26.) kormányhatározat

1205/2012. (VI.26.) kormányhatározat

137/1998. (V.16.) kormányrendelet

66/2000. (IX.13.) kormányrendelet

148/2002. (VII.1.) kormányrendelet

1/2006. (II.07.) kormányrendelet

160/2006. (VII. 28.) kormányrendelet

1/2007. (I. 9.) kormányrendelet

212/2010. (VII.1.) kormányrendelet

186/2011. (IX.4.) kormányrendelet
186/2012. (VII. 27.) kormányrendelet

1/1989. (I. 24.) OGY határozat
2/1989. (III. 14.) OGY határozat
8/1989. (VI.8.) OGY határozat
31/1990. (III. 25.) OGY határozat
74/1990. (X. 26.) OGY határozat
25/1991. (IV. 20.) OGY határozat
53/1991. (X.5.) OGY határozat
51/1992. (IX. 11.) OGY határozat
65/1992. (X. 16.) OGY határozat
74/1992. (XI. 6.) OGY határozat
75/1992 (XI. 6.) OGY határozat
46/1994. (IX. 30.) OGY határozat
62/1995. (VI. 17.) OGY határozat
61/1997. (VI. 5.) OGY határozat
71/1997. (VII. 17.) OGY határozat
104/1997. (XI. 26.) OGY határozat
25/1998. (III. 11.) OGY határozat
5/2001. (II. 15.) OGY határozat
34/2001. (VI. 1.) OGY határozat
103/2001.(XII. 21.) OGY határozat
104/2001. (XII. 21.) OGY határozat
47/2004. (V. 18.) OGY határozat
68/2004. (VI. 22.) OGY határozat
90/2005. (XII. 15.) OGY határozat

103/2007. (XII. 6.) OGY határozat
10/2011. (III. 9.) OGY határozat
36/2011. (VI. 15.) OGY határozat
98/2011. (XII. 31.) OGY határozat
36/2012. (IV. 19.) OGY határozat
73/2012 (XI. 07.) OGY határozat

4/1999. MeHVM utasítás
17/2002 MeHVM utasítás
1/2004 MeHVM utasítás
5/2004 MeHVM utasítás
7/2004 MeHVM utasítás
3/2005 MeHVM utasítás
5/2005 MeHVM utasítás
9/2005 MeHVM utasítás
1/2006 ME utasítás
3/2006 ME utasítás
1/2008 ME utasítás
36/2010. (VI.4.) ME határozat

4. Egyéb források

4.1. Parlamenti statisztikák

A szabadon választott Országgyűlés négy éve (1990. május 2 – 1994. április 7.)
Budapest, 1994. Kézirat.

Adatok az Országgyűlés 1995. évi tevékenységéről. 1995. december 22. Budapest,
Országgyűlés Főtitkára.

Adatok az Országgyűlés 1995. évi tevékenységéről. 1997. február 3. – 1997. december
15. Budapest, Országgyűlés Főtitkára.

Adatok az Országgyűlés 1996. évi tevékenységéről. 1996. február 5. – 1996. december 19. Budapest, Országgyűlés Főtitkára.

Adatok az Országgyűlés 1998. évi tevékenységéről. 1998. június 18 – december 28. Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 1994-1998. évi tevékenységéről. 1994. június 28 – 1998. március 16. Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 1999. évi tevékenységéről. 1999. február 1. – december 21. Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 1998-2002. évi tevékenységéről. 1998. június 18 – 2002. február 26. I. kötet, Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 1998-2002. évi tevékenységéről. 1998. június 18 – 2002. február 26. II. kötet, Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 2000. évi tevékenységéről. 2000. január 31 – december 19. Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága

Adatok az Országgyűlés 2003. évi tevékenységéről. 2003. január 1 – december 31. Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága

Adatok az Országgyűlés 2005. évi tevékenységéről. 2005. január 1 – december 31. Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 2002-2006. évi tevékenységéről. 2002. május 15 – 2006. február 13. Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 2011. évi tevékenységéről. 2011. január 1 – 2011. december 31. Budapest, Országgyűlés Hivatala.

Adatok az Országgyűlés 2012. évi tevékenységéről. 2012. január 1 – 2012. december 31. Budapest, Országgyűlés Hivatala.

4.2. Közérdekű adatigénylés

I-1/ME/486/2/2014 (Miniszterelnökség)

XVII/73/4/(2014) (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium)

4.3. Interjúk

4.3.1. Egyetemi oktatók

Prof. Prof. Sergio Fabbrini, LUISS University, Róma, Olaszország, 2013. szeptember 10.

Prof. Giovanni Orsina, LUISS University, Róma, Olaszország, 2013. szeptember 4.

Prof. Vincenzo Antonelli, LUISS University, Róma, Olaszország, 2013. szeptember 6.

Prof. Efisio Espa, Italian National School of Public Administration, Róma, Olaszország, 2013. szeptember 2.

Prof. Angelo Mari, Italian National School of Public Administration, Róma, Olaszország, 2013. szeptember 5.

Dr. Müller György, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, Magyarország, 2013. november 19.

4.3.2. Köztisztviselők

Prof. Alessandro Pajno, Minisztertanács Elnöksége, államtitkár a Ciampi-kormány idején; Róma, Olaszország, 2013. november 26.

Prof. Bernardo Giorgio Mattarella, Oktatási Minisztérium, Jogi főosztály, főosztályvezető; Róma, Olaszország, 2013. szeptember 2.

Dr. Giovanni Vetrutto, Minisztertanács Elnöksége, Kohézióért felelős tárca nélküli miniszter kabinete, kabinetfőnök; Róma, Olaszország, 2013. szeptember 3.

Dr. Alessia Clemente, Minisztertanács Elnöksége, Polgári Védelemi Ügynökség, főtanácsadó; Róma, Olaszország, 2013. november 27.

Dr. Rodolfo Gianolla, Minisztertanács Elnöksége, Információs és Kiadói Szolgálat; Róma, Olaszország, 2013. szeptember 3.

Dr. Giovanni Savini Minisztertanács Elnöksége, Parlamenttel való kapcsolatokért felelős tárca nélküli miniszter kabinete, kabinetfőnök; Róma, Olaszország, 2013. november 28.

Dr. Alessandro Giordani, Minisztertanács Elnöksége, miniszterelnöki kabinet, második Prodi-kormány, tanácsadó; Róma, Olaszország, 2013. november 25.

Prof. Luisa Torchia, Minisztertanács Elnöksége, elnöki kabinet, jogtanácsos, első és második Prodi-kormány; Róma, Olaszország, 2013. november 26.

Dr. Valerio di Porto, Képviselőház, Osservatorio sulla Legislazione, igazgató; Róma, Olaszország, 2013. szeptember 9.

SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

Könyv, könyvfejezet

Mandák Fanni (2013): A parlamenti képviselői és a polgármesteri tisztség összeférhetetlensége. In: Sente Zoltán (szerk.), *Applicatio est vita regulae* – nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből. Universitas Nonprofit Kft., Parlamenti Kutatások Központja, Győr, 2013. 144-149. old.

Mandák Fanni (2013): A sürgősségi kormányrendeletek módosítások nélküli újbóli beterjesztésének problémája Olaszországban. In: Sente Zoltán (szerk.), *Applicatio est vita regulae* – nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből. Universitas Nonprofit Kft., Parlamenti Kutatások Központja, Győr, 2013. 44-49.old.

Mandák Fanni (2013): A sürgősségi kormányrendeletek alkotmányossági feltételeinek nyilvánvaló hiánya az olasz alkotmányjogban. In: Sente Zoltán (szerk.), *Applicatio est vita regulae* – nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből. Universitas Nonprofit Kft., Parlamenti Kutatások Központja, Győr, 2013. 49-54. old.

Mandák Fanni (2012): A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején. In: Verebélyi Imre (szerk.) (2012): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. 30-42. old.

Mandák Fanni (2011): Az olasz parlament 150 éve. In: Molnár Anna – Andreides Gábor (szerk.): *150 éves az olasz egység*. Áron Kiadó, Budapest, 51-65.old.

Mandák Fanni (2011): Az olasz politikai rendszer működőképessége. In: Lőrinczné Bencze Edit - Zachar Péter Krisztián (szerk.) *A politológia és a nemzetközi kapcsolatok - a fiatal generáció szemével*. (Modern Minerva Könyvek 3.) Heraldika Kiadó, Budapest, 160-181.old.

Tudományos folyóirat

Mandák Fanni (2013): Olaszország politikai válság előtt? – A 2013. február 24-25-i választások eredményei és lehetséges következményei. In: *South-East Europe International Relations Quarterly* 2013/1. 1-7.o. http://www.southeast-europe.org/pdf/13/DKE_13_M_V_Mandak-Fanni_Olaszország-2013-febr-25.pdf

Mandák Fanni (2012): Olaszország politikai térképe. (Ilvo Diamanti: *Mappe dell'Italia politica*. Bologna, Mulino, 2009.) In: *South-East Europe International Relations Quarterly* 2012/4. 1-4. o. http://www.southeast-europe.org/pdf/12/DKE_12_M_R_Mandak-Fanni_Diamanti.pdf

Mandák Fanni (2011): Az olasz válság anatómiája. In: *Dél-Kelet Európa – South-east Europe International Relations Quarterly* n. 7. 2011/3. 1-3. o. http://www.southeast-europe.org/pdf/07/DKE_07_M_N_Mandak-Fanni-Ova.pdf

Mandák Fanni (2011): Berlusconi megy, Monti jön – Egy kormányválság krónikája. In: *Dél-Kelet Európa – South-east Europe International Relations Quarterly* n. 7. 2011/3. 1-4. o. http://www.southeast-europe.org/pdf/07/DKE_07_M_P_Mandak-Fanni.pdf

Mandák Fanni (2011): Sokpárti koalíciós kormányok elnöki rendszerekben – Inter-regionális kutatás: Afrika, Latin-Amerika, poszt-szovjet térség. In: *Dél-Kelet Európa – South-east Europe International Relations Quarterly* vol. 2. n. 3. 2011/3. 1-3. o. http://www.southeast-europe.org/pdf/07/DKE_07_M_N_MANDAK_FANNI.pdf

Mandák Fanni (2011): A lengyelek, akik hisznek Európában és Európa, amely hisz Lengyelországban – A lengyel EU elnökség olasz sajtóvisszhangja. In: *Dél-Kelet Európa – South-east Europe International Relations Quarterly* vol. 2. n. 6. 1-3. o. http://www.southeast-europe.org/pdf/06/DKE_06_M_P_MANDAK_FANNI.pdf

Mandák Fanni (2011): Az elnöki rendszer felé való elmozdulás jelei az olasz parlamentben. In: *Dél-Kelet Európa – South-east Europe International Relations Quarterly* vol. 1. n. 4. 1-9. o. http://www.southeast-europe.org/pdf/04/DKE_04_M_EU_MF.pdf

Angol nyelvű publikáció

Mandák Fanni (2014): Executive-Legislative relations in Italy after the Lisbon Treaty. In: *Studia Juridica Jaurinensis*, 1. évf. 1. szám, 1-11. old.

Mandák Fanni, Smuk Péter (2013): Mandák Fanni, Smuk Péter: Rights and Functions of Opposition - A Comparative Analysis -. In: Kecskés Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2013*. Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr. pp. 185-217.

Mandák Fanni, Smuk Péter (2012): *Institutionalization of Parliamentary Opposition – Comparative Analysis of European Case Studies* - Paper prepared for the 22nd IPSA World

Congress, Madrid, 8-12 July, 2012. 1-24. old. <http://ipsa.org/sites/default/files/ipsa-events/madrid2012/papers/paper-14594-2012-06-15-1518.pdf>

Mandák Fanni (2011): The Signs of Presidentialization of the Italian Parliamentary System – Rules of Procedure of the Chamber of Deputies from the 1980s In: *Dél-Kelet Európa – South-east Europe International Relations Quarterly* vol. 1. n. 4. pp. 1-9. http://www.southeast-europe.org/pdf/04/DKE_04_A_E_MANDAK_FANNI.pdf

Mandák Fanni (2007): Security for the Development of the Mezzogiorno - Regional Development Policy in South Italy. In: Dobrescu, P., Taranu, A., Bargaoanu, A. (eds.): *Globalization and the Politics of Development*. Bucharest, National School of Political Studies and Public Administration. pp. 209-215.

Olasz nyelvű publikáció

Mandák Fanni (2012): *L'evoluzione della comunicazione dei governi ungheresi dagli anni Novanta ad oggi*. XXVI Convegno Annuale Società Italiana di Scienza Politica. 1-20. old. <http://www.sisp.it/files/papers/2012/fanni-mandak-1406.pdf>

Mandák Fanni (2011): *Il trasferimento dei poteri dal Parlamento al Governo – Le riforme dei regolamenti parlamentari negli ultimi tre decenni*. XXV Convegno Annuale Società Italiana di Scienza Politica. pp. 1-26. <http://www.sisp.it/files/papers/2011/fanni-mandak-1130.pdf>

MELLÉKLET

1. számú melléklet: A disszertáció ábráinak és táblázatainak jegyzéke

Táblázatok:

1. táblázat: a MeH és a Miniszterelnökség személyi állománya..... 98. old.
2. táblázat: a kormányülések és előterjesztések száma..... 100. old.
3. táblázat: a MeH költségvetése 103. old.
4. táblázat: a törvényhozásra vonatkozó adatok az elmúlt ciklusokban 138. old.
5. táblázat: az elfogadott jogszabályok megoszlása típusok szerint 139. old.
6. táblázat: a kormányülések gyakorisága és hossza 185. old.
7. táblázat: a Minisztertanács Elnökségének humánerőforrás-állományának fejlődése
a vizsgált időszakban 188. old.
8. táblázat: az Információs és Kiadói Osztály vezetői 198. old.

Ábrák:

1. ábra: A politika prezidencializációját kiváltó tényezők..... 41. old.
2. ábra: A politika prezidencializációjának dinamikája a többségi, illetve a
konszenzuális rendszerekben 42. old.
3. ábra: Kormányülések száma 101. old.
4. ábra: Kormányülések számának havai átlaga 101. old.
5. ábra: Előterjesztések száma a kormányüléseken 102. old.
6. ábra: A MeH igazgatási költségvetése 104. old.
7. ábra: A MeH összköltségvetése 104. old.
8. ábra: Az elfogadott törvények száma kezdeményező szerint Olaszországban 138. old.
9. ábra: Az elfogadott jogszabályok megoszlása típusok szerint Olaszországban
..... 139. old.
10. ábra: A kormányülések gyakorisága Olaszországban 185. old.
11. ábra: A kormányülések hossza Olaszországban 187. old.

2. számú melléklet: kiegészítő táblázatok

1. táblázat: különböző kormányzati rendszerek megjelenése az egyes országokban

Régió	Parlamentáris rendszerek	Elnöki rendszerek	Fél-elnöki rendszerek	Hibrid/kevert rendszerek
EU, Nyugat-Európa és a Mediterráneum	Belgium, Csehország, Észtország, Finnország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Izrael, Olaszország, Lettország, Hollandia, Norvégia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, Törökország, Egyesült Királyság ⁴⁶⁶	Ciprus	Ausztria, Franciaország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Bulgária, Horvátország	Svájc
Poszt-kommunista országok (nem EU-tagok)	Albánia, Moldova		Örményország, Belorusszia, Bosznia-Hercegovina, Georgia, Makedónia, Románia, Oroszország, Szerbia, Ukrajna	

⁴⁶⁶ Finnország, Írország és Szlovénia esetében van közvetlenül választott államfő, aki azonban nem bír jelentős alkotmányos jogokkal.

Amerika	Kanada, Jamaika, Trinidad és Tobago	Argentína, Brazília, Chile, Kolumbia, Costa Rica, Dominikai Köztársaság, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexikó, Nicaragua, Panama, Paraguay, Amerikai Egyesült Államok, Venezuela	Peru	Bolívia,
Kelet- és Dél-Ázsia, Csendes- óceán	Ausztrália, Banglades, Fiji- szigetek, India, Japán, Malájzia, Nepál, Új-Zéland, Papua Új Guinea, Thaiföld	Indonézia, Fülöp- szigetek, Dél- Korea	Srí Lanka, Tajvan	
Afrika	Botsana, Lesoto, Mauritánia, Dél- Afrika	Benin, Ghána, Malawi, Nigéria	Burkina Fason, Madagszkár, Mali, Mozambik, Namíbia, Niger, Szenegál	

*Forrás: Matthew Soberg Shugart: Comparative Executive-Legislative Relations. 351-352. old.
In: R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman (szerk.): The Oxford Handbook of
Political Institutions. Oxford, Oxford University Press, 2006. 343-365. szerk.*

2. táblázat: elfogadott törvények és országgyűlési határozatok a magyar Országgyűlésben

	Új törvény	Törvény-módosítás	Országgyűlési határozat	Politikai nyilatkozat	Döntések száma összesen
1994	19	31	44	n.a.	94
1995	67	59	128	n.a.	254
1996	75	55	120	n.a.	250
1997	82	77	126	3	288
1998	28	32	57	1	118
1999	84	42	109	1	236
2000	99	48	105	0	252
2001	57	65	105	0	227
2002	30	32	99	0	161
2003	73	61	140	0	274
2004	65	75	140	3	283
2005	75	126	97	1	299
2006	43	43	51	1	138
2007	73	111	113	1	298
2008	57	63	130	1	251
2009	76	97	106	2	281
2010	43	107	111	2	263
2011	109	106	98	0	313
2012	70	154	96	0	320
2013	88	166	105	2	361

Forrás: parlamenti statisztikák. Saját kidolgozás.

3. táblázat: benyújtott, tárgyalta és elfogadott beszámolók és jelentések a magyar Országgyűlésben

	Száma
1994	n.a.
1995	n.a.
1996	17
1997	32
1998	21
1999	32
2000	37
2001	44
2002	88
2003	46
2004	51
2005	52
2006	26
2007	134
2008	n.a.
2009	124
2010	100
2011	n.a.
2012	157
2013	168

Forrás: parlamenti statisztikák. Saját kidolgozás.

**4. táblázat: az azonnali kérdések, kérdések és interpellációk számának alakulása
frakciók szerint a magyar Országgyűlésben**

	Azonnali kérdések			Kérdések			Interpellációk		
	Kormány-párti	Ellenzéki	Összesen	Kormány-párti	Ellenzéki	Összesen	Kormány-párti	Ellenzéki	Összesen
1994	15	87	102	13	54	67	3	96	99
1995	n.a.	n.a.	420	n.a.	n.a.	353	11	239	250
1996	61	392	453	83	528	614	9	245	258
1997	74	396	470	70	305	408	28	242	284
1998	51	97	148	56	97	153	49	74	123
1999	68	129	197	91	308	399	122	245	367
2000	68	137	205	104	439	543	148	303	457
2001	57	136	193	100	979	1079	154	399	543
2002	53	156	209	124	781	905	104	354	458
2003	99	253	352	265	4398	4663	183	993	1176
2004	114	267	381	311	4620	4931	225	1300	1525
2005	105	248	353	369	4140	4509	270	1569	1839
2006	36	148	184	132	757	889	67	371	438
2007	71	305	376	279	1442	1701	134	694	828
2008	64	243	307	287	2394	2681	178	849	1027
2009	68	271	339	334	2673	3007	206	1007	1213
2010	44	150	194	228	860	1088	51	253	304
2011	48	299	347	188	2005	2193	69	530	599
2012	46	322	368	155	2816	2971	79	786	865
2013	96	269	365	119	2754	2873	103	939	1042

Forrás: parlamenti statisztikák. Saját kidolgozás.

5. táblázat: az olasz Miniszterelnökség osztályainak és irodáinak átalakulása az elmúlt két évtizedben

A Miniszterelnökség szervei	Első Prodi kormány	Első D'Alema kormány	Második D'Alema kormány	Második Amato kormány	Második Berlusconi kormány	Harmadik Berlusconi kormány	Második Prodi kormány	Negyedik Berlusconi kormány	Monti kormány
Főtitkárság	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jogi- és törvényalkotási ügyekért felelős osztály	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Közigazgatási koordinációs Iroda / Közigazgatási koordinációs Osztály	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Információs és kiadói osztály	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Közösségi politikák koordinációjáért felelős osztály / Európai közös politikákért felelős osztály	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Intézményi reformokért felelős osztály	X	X	X	X	X ¹	X ¹	X	X	X
Költségvetési, adminisztratív és technikai szolgáltatásokért felelős osztály / Költségvetési és számviteli iroda	X	X	X		X ²	X ²	X ²	X ³	X ³
Parlamenttel való kapcsolatokért felelős osztály		X	X	X	X	X	X	X	X
Regionális ügyekért felelős osztály		X	X	X	X	X	X	X	X ⁴
Esélyegyenlőségi osztály		X	X	X	X	X	X	X	X
Állam, régiók és autonóm provinciák konferenciájának titkársága / Állam és városok konferencia titkársága / Állam, régiók, városok és autonóm területi egységek egyesített konferenciája		X	X	X	X	X	X	X	X
Sajtóiroda	X	X ⁵	X ⁵		X ⁵	X ⁵	X ⁶	X ⁵	X ⁵
Rendezvényszervezési Iroda	X	X	X		X	X	X	X	X ⁷
Katonai tanácsadók irodája	X	X	X		X	X	X	X	X
Olasz Köztársaság kitüntetéseiért felelős iroda		X	X	X	X	X	X	X	X ⁸
Diplomáciai tanácsadók irodája		X	X		X	X	X	X	X
Minisztertanács titkársága		X	X		X	X	X	X	X
Gazdasági ügyekért felelős osztály	X	X	X	X	X	X	X		
Közigazgatásért felelős osztály		X	X		X	X	X	X	X
Polgári védelemért felelős osztály		X	X		X	X	X	X	X
Nemzeti közszolgálatért felelős iroda		X	X		X	X	X	X	
Kormányprogramért felelős iroda	X				X ⁹	X ⁹	X ⁹	X	X

Belső ellenőrzésért felelős szolgálat	X				X ¹⁰	X ¹⁰	X ¹⁰	X ¹⁰	X ¹¹
Helyi gazdaságok fejlődéséért felelős osztály					X	X	X	X	X ¹³
Vallási felekezetekkel való kapcsolatokért felelős osztály				X	X	X	X	X	
Olaszok a világban osztály		X	X	X	X	X			
Miniszterelnöki iroda					X	X	X	X	X
Humán erőforrásért és informatikai szolgáltatásokért felelős osztály					X	X	X	X	X ¹⁴
Általános- és személyügyekért felelős osztály	X	X	X	X					
Állami-, kormányzati és humanitárius célokra használt repülőgépekért felelős iroda						X	X	X	
Drogellenes politikákért felelős nemzeti osztály						X	X		X
Rendes és különleges nyugdíjakért felelős bizottság titkársága	X	X	X						X
Sportért felelős szervezetekkel való kapcsolatokért felelős iroda / Sportért felelős iroda	X							X	X
Miniszterelnök-helyettes irodája		X	X					X	
Információs és statisztikai osztály / Információs, telekommunikációs és statisztikai iroda	X	X	X						
Közigazgatási Főiskola		X	X	X					
Szociális ügyekért felelős osztály		X	X	X					
Innovációs és technológiai osztály						X	X	X	
Turizmus fejlesztéséért és versenyképességéért felelős osztály								X	X
Védelmi bizottság titkársága		X	X						X
Szakszervezetekkel és a bírói karral való kapcsolatokért felelős iroda				X				X ¹⁵	X
Fiatalokért és a nemzeti közszolgálatért felelős osztály				X			X ¹⁶	X ¹⁷	
Központi számviteli osztály	X		X						
Főfelügyelői titkárság		X	X						
2000. évről felelős rendkívüli megbízott titkársága		X	X						
Városi területek osztály		X	X						
Szicília régióért felelős állami főbiztosság								X	X
Családpolitikáért felelős osztály								X	X
Strukturális forrásokért felelős osztály								X	X
Gazdasági programozásért és koordinációért felelős osztály								X	X
Közigazgatás digitalizálásáért és a technológiai innovációért felelős osztály								X	X
Szabályozások egyszerűsítéséért és minőségéért felelős egység								X	X ¹⁸
Fegyverek gyártásának koordinációjáért felelős iroda	X								
Nők és férfiak közti egyenlőségért felelős nemzeti bizottság				X					

Bioetikáért felelős bizottság				X					
Biotechnológiáért és biztonságért felelős bizottság				X					
Statisztikai információkat garantáló bizottság				X					
A nem szabályozott munka csökkentéséért felelős bizottság				X					
Szivárvány művelet				X					
Információs társadalom fóruma				X					
Intézményi kapcsolatokért és tanulmányokért felelős iroda								X	
Biztonságért felelős információs osztály								X	
Jogalkotás egyszerűsítéséért felelős miniszter munkáját támogató szerkezeti egység								X	
Olaszország egyesítésének 150. évfordulójára szervezett megemlékezésekért felelős technikai egység								X	
Javak, szolgáltatások vásárlásáért és az ingatlanok kezeléséért felelős iroda							X		
Olaszország imázsának növeléséért felelős szervezeti egység								X	

¹ Intézményi reformokért és decentralizációért felelős osztály

² Költségvetési és számviteli iroda

³ Költségvetésért és az adminisztrációs és számviteli szabályok ellenőrzéséért felelős iroda

⁴ Regionális ügyekért, turizmusért és sportért felelős osztály

⁵ Sajtó- és szövevényi iroda

⁶ Kormányzati kommunikációért felelős egység

⁷ Összevonták a kitüntetésekért felelős osztállyal

⁸ Összevonták a rendezvényszervezési osztállyal

⁹ Kormányprogramért felelős osztály

¹⁰ Belső ellenőrzésért felelős iroda

¹¹ Belső ellenőrzésért, átláthatóságért és szervezeti integritásért felelős iroda

¹² Állam, városok és autonóm területi egységek konferenciája

¹³ Helyi gazdaságok és városi területek fejlődéséért felelős osztály

¹⁴ Összevonták

¹⁵ Csökkentették kompetencia- és feladatkörét, Bírósági alkalmazottakért felelős szolgálat

¹⁶ Ifjúságpolitikáért és sporttevékenységekért felelős osztály

¹⁷ Csökkentették kompetencia- és feladatkörét: Ifjúsági osztály

¹⁸ Összevonták

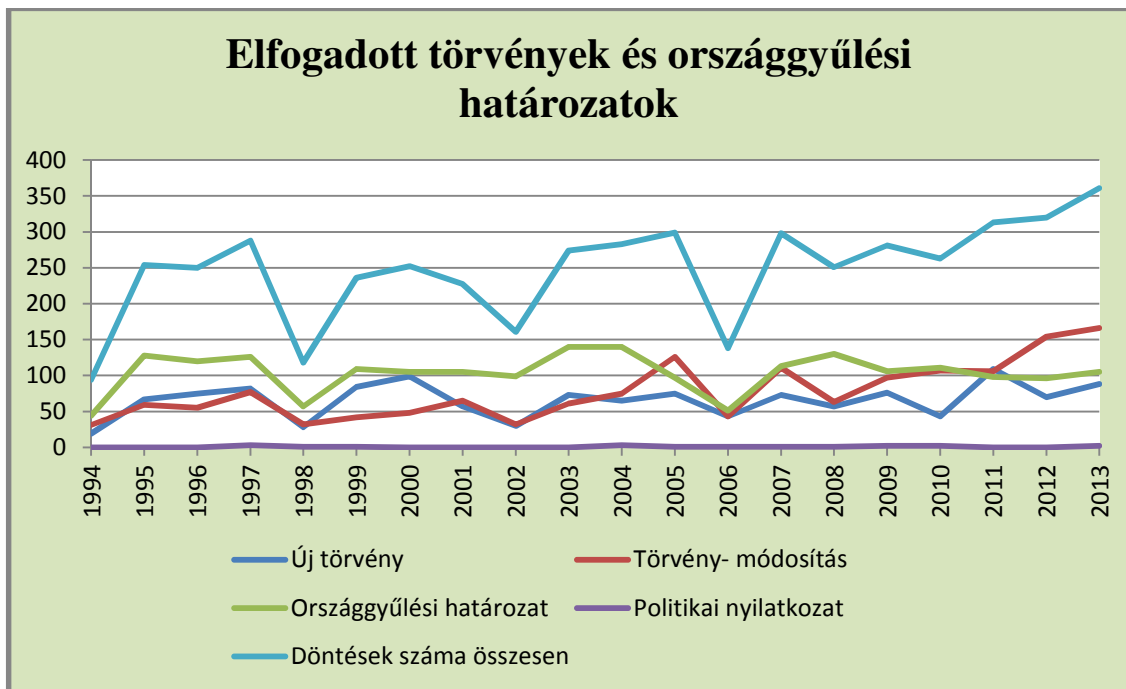
Színmagyarázat:

7-9 kormány
5-6 kormány
4 kormány
3 kormány
2 kormány
1 kormány

Forrás: saját kidolgozás a kormányok honlapjai és a Miniszterelnökség archívumának dokumentumai alapján.

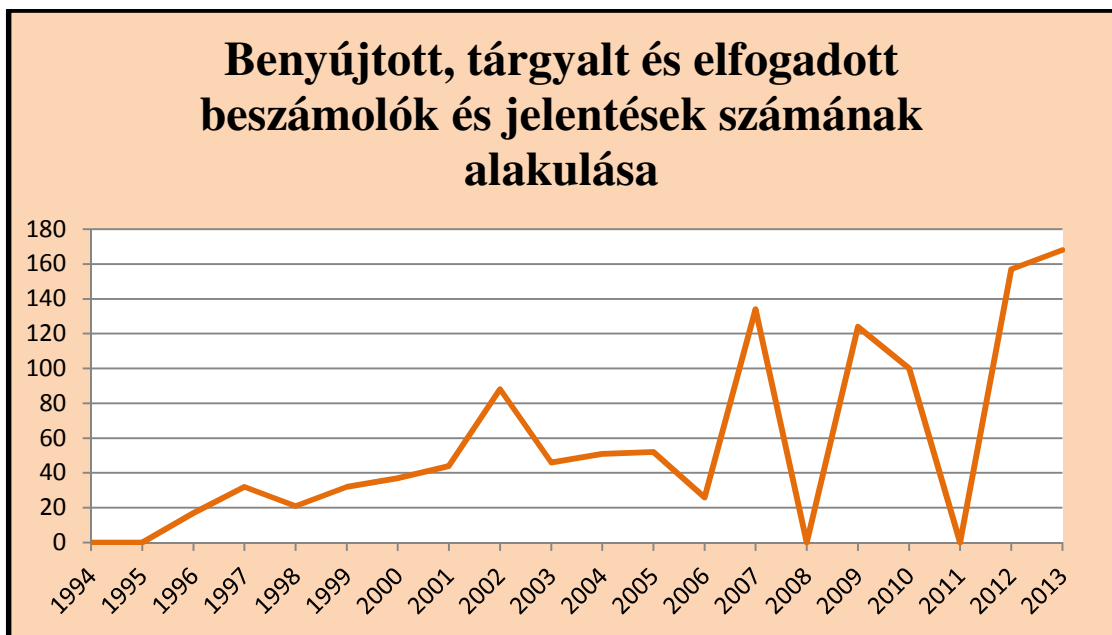
3. számú melléklet: Kiegészítő ábrák.

1. ábra: elfogadott törvények és országgyűlési határozatok



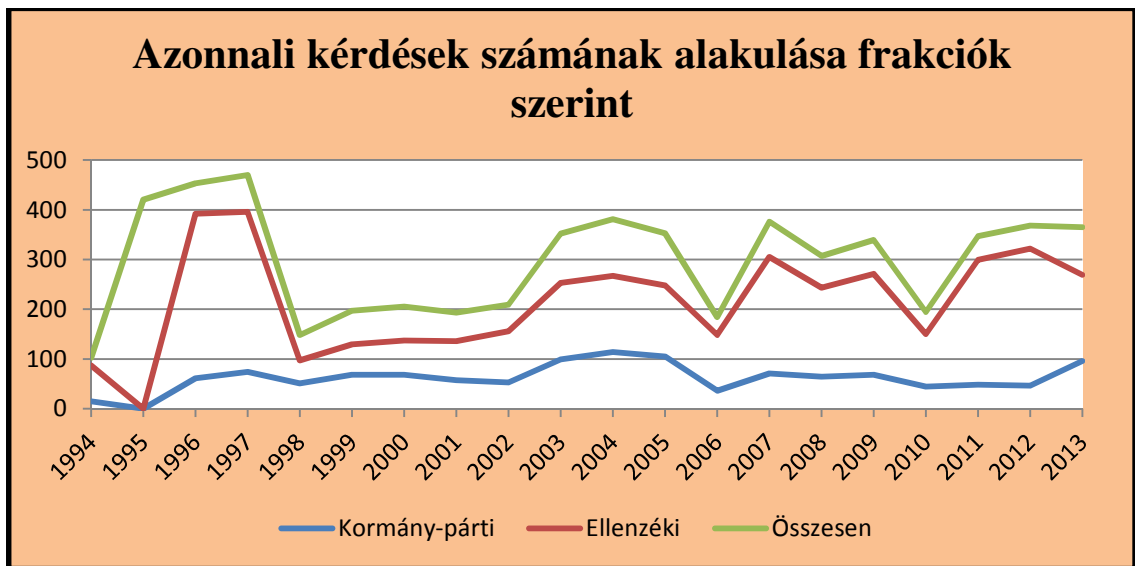
Forrás: parlamenti statisztikák. Saját kidolgozás.

2. ábra: benyújtott, tárgyalt és elfogadott beszámolók és jelentések



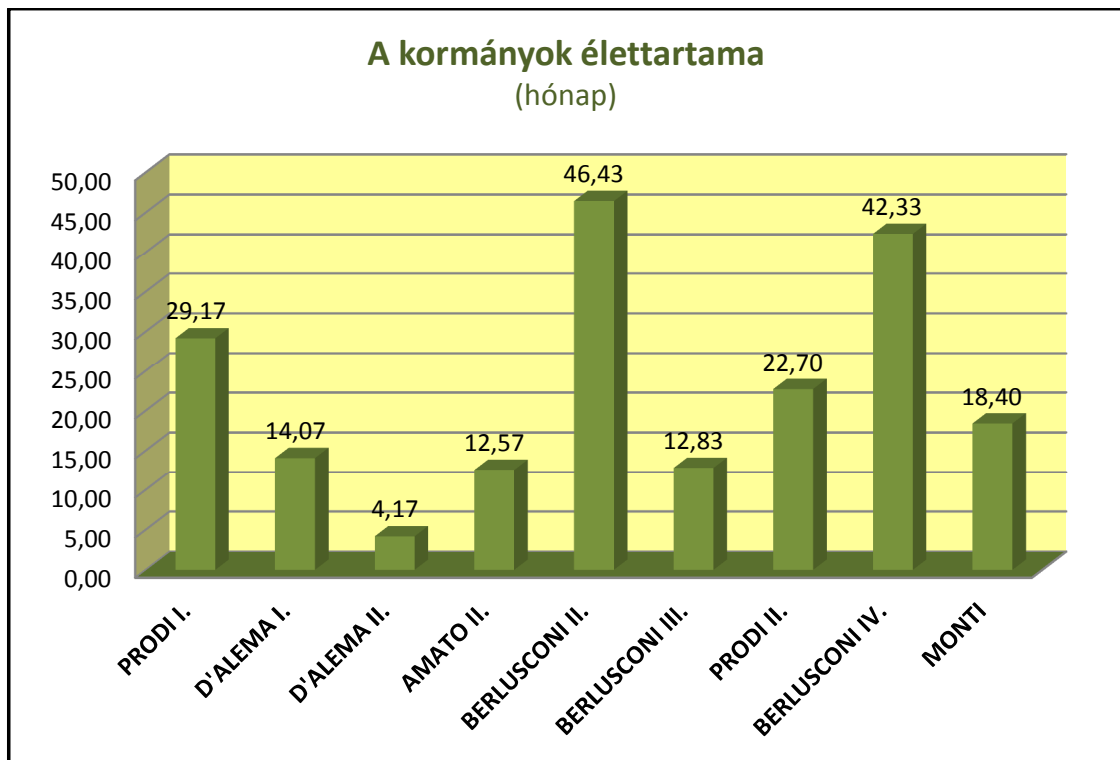
Forrás: parlamenti statisztikák. Saját kidolgozás.

3. ábra: azonnali kérdések számának alakulása frakciók szerint



Forrás: parlamenti statisztikák. Saját kidolgozás.

4. ábra: a kormányok élettartama



Forrás: saját kidolgozás a kormányülésekről készült sajtóközlemények alapján. A sajtóközlemények elérhetőek a következő oldalon: www.governo.it