

IV. Gáspár Kristóf

Ki a miniszterelnök? A magyar kancelláriaminiszter pozíciója 2014 és 2018 között

Bevezetés

A 2014 és 2018 közötti kormányzati ciklus kitűnik a 2010 óta tartó Orbán-kormányok sorából a kormányzati munka, a döntéshozatal szervezése és az ezekhez párosuló személyi központosítás tekintetében. A ciklus különlegességét elsősorban abban fedezhetjük fel, hogy a legalább másfél évtizede tartó miniszterelnöki prezidencializáció¹⁸¹ mellett egy újfajta erőkoncentráció is megfigyelhető volt: a kancelláriaminiszter intézményesített és személyes pozíciója addig és azóta sem tapasztalt súlyt biztosított a kormány egy kormányfőn kívüli tagjának. Izgalmas, de eszköztárunkkal nem (feltétlenül) leírható és megérthető, hogy miért jöhetett létre a Lázár János miniszter körül kialakuló erőter, valamint az is kérdéses, hogy az miért szűnt meg, miért nem lett tagja a kancelláriaminiszter az új, 2018-ban felállt kabinetnek. Ami viszont leírható, hogy pontosan miben is állt a miniszter hatalmi pozíciója a kormányon belül. Ennek érdekében jelen munkámban elsősorban egy újfajta, komplex megközelítést alkalmazó, de leíró módszerrel teszek kísérletet feltárni a miniszter pozícióinak különböző rétegeit.

Tanulmányom első felében megkísérlem bemutatni és elkülöníteni a miniszterelnöki feladatköröket, ugyanis egy sajátos látásmódot alkalmazva Lázár János szerepét úgy közelítem meg, mintha maga is „miniszterelnök” lett volna. Ezt követően a tanulmány gyakorlati, leíró és elemző részében a miniszter konkrét szerepét mutatom be és kísérletet teszek a tényleges miniszterelnökkel, Orbán Viktorral való összehasonlítására is.

Kutatásomnak nem célja valamilyen formabontó, netán radikális újragondolása az előző ciklusban fennállt hatalmi állapotoknak. Vállalkozásom mindössze a kancelláriaminiszter pozíciójának egy új nézőpontú leírására terjed ki. Munkámat elsősorban a címben is megjelenő kérdésre adandó válasz keresése motiválta: ki a miniszterelnök? Mit takar a miniszterelnöki pozíció a politikatudományban? Milyen összetevői, feladatkörei vannak a miniszterelnöki intézménynek? Csak egy miniszterelnök jelenléte elképzelhető egy kormányban?

1. A miniszterelnöki feladatkörök

A magyar politikai rendszer talán egyetlen olyan szereplője a miniszterelnök, akinek feladatkörei alig-alig vannak „köbe vésve”. Bár mozgástere általában a jogszabályok, illetve a fennálló politikai helyzet alapján talán viszonylag könnyen leírható, munkájának tartalmáról annál kevesebbet tudunk. Az alábbiakban ennek a munkának a feltárására, a különböző feladatkörök elkülönítésére teszek kísérletet. Munkám során sokban támaszkodtam Franczel Richárd átfogó, a miniszterelnöki intézményt nemzetközi és hazai szinten is bemutató

¹⁸¹ PESTI Sándor – FARKAS Anikó – FRANCZEL Richárd: „A kormány működési és szervezeti rendje” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris Kiadó 2015) 109–134.

munkáira, melyek nézetem szerint kiválóan alkalmasak az intézmény politikatudományi elemeket is alkalmazó, de kimondottan jogtudományi feltárására (emiat több helyen is utalok e szerző megállapításaira). Ugyanakkor jelen kutatásnak kifejezett célja, hogy politikatudományi segédletet nyújtson egy, többek közt jogtudományi megközelítéseket is alkalmazó komplex problémához: mi a miniszterelnök feladata?

A kormányzástan, vagyis a governológia tudományterülete a kormányzás legteljesebb feltérképezésére, elméleti és gyakorlati leírására törekszik. Mint minden viszonylag fiatal „hibrid” tudományterületnél, természetesen itt is definíciós nehézségekkel lehet találkozni, mégis talán érdemes egy általános, mondhatni rideg meghatározást adni a kormányzáshoz. Sárközy Tamás szerint „*a kormányzás a hatalomgyakorlás olyan formája, amely emberek, szervezetek, szervezetrendszerek irányítását és ezen belül is az irányító hatalmi tevékenység legfelsőbb vezetését jelenti.*”¹⁸²

Látható, hogy a kormányzás ezen leírása, elég sok mozgásteret enged a különböző értelmezéseknek – ahogy az alábbiakban konkrétan is megfigyelhetjük.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy semmilyen szervezet vezetőjének feladatköre nem értelmezhető a szervezet bemutatása nélkül. Jelen esetben nem az általános kormányzati feladatkörök ismertetéséből kívánom levezetni a miniszterelnököt érintő feladatokat, hanem éppen fordítva, a kormányfőt a középpontba állítva, az ő mondhatni „személyes” ügyein keresztül nyílik lehetőség a kormányzati háttér leírására.

1.1. Stratégiaalkotó szerep

A kormányzástan irodalma *stratégiai kormányzás* alatt a kormányzás általános irányát meghatározó, a teljes ciklust felölelő, esetenként azon akár túl is nyúló távlati kormányzati döntéshozatalt érti. A másik általános kategória ezzel szemben az *operatív kormányzás*, amely értelemszerűen a stratégiaalkotás ellentétéként a gyakorlatias, folyamatos döntés előkészítési, -végrehajtási és -ellenőrzési munkát jelenti.¹⁸³ Kiemelendő persze, hogy governológiai szempontból ez a tényleges „kormányzást” jelenti, tehát – ahogyan az a következő feladatkörnél látható – alapvetően a végrehajtói hatalmi ág vezetéséről és irányításáról van szó. Értelmezésemben a stratégiaalkotó szerep ennél valamivel tágabb feladatkör. Beletartozik például – ahogy az a német szövetségi alkotmányban is szerepel – az általános politikai irányvonal meghatározása is, amely a szigorúan vett közpolitikai döntéshozatalnak csak bizonyos részeit fedi le.¹⁸⁴

A miniszterelnök stratégiaalkotó feladatkörének megértéséhez a politikatudomány egyik legalapvetőbb értelmezési keretét kell segítségül hívni: a politológiai háromszöget. Az angolszász politikatudomány a politika mint fogalom leírásánál három szót különböztet meg egymástól: a *polity*-t, a *policy*-t és a *politics*-et. A *polity* kifejezés főként a politika intézményi oldalát írja le, elsősorban a kormányzati tevékenységre és a politika hatalmi rendszerének

¹⁸² SÁRKÖZY Tamás: *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz* (Budapest: HVG-Orac 2017) 11.

¹⁸³ SÁRKÖZY (182. l.) 67–70.

¹⁸⁴ FRANCZEL Richárd: „Németország kormányfői intézménye” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2014/2. 88–119.

leírására utal. A *policy* a magyar nyelvben elsősorban szakpolitikaként, közpolitikaként használatos, mely a politizálás tartalmi elemeit foglalja magában. Végül, a *politics* magát a politizálást, a politizáló tevékenységet, népszerű szóhasználatnál a politikacsínálást jelenti.

Az egyes szakpolitikai területeken belül minden kormány többéves stratégiákat állít fel, amelyekben megtalálható a cél- és eszközrendszer. A szakpolitikai vezetés közpolitikai célokat jelöl ki magának és a területen dolgozóknak azért, hogy egy tudatos tervezés, előkészítés és végrehajtás során elérjék, de legalábbis megközelítsék a kitűzött célt.

Ennek a modern közpolitikai és kormányzati stratégiaalkotásnak egy másik, jóval általánosabb és több klasszikusnak tekinthető *politics*-elemet tartalmazó formája a kormányprogram. Ezt a parlamenti választások során alkalmazzák a versengő erők. A gyakorlatban ez egy stratégiai alapként szolgáló dokumentumba összefűzött választási ígérethalmaz, amelyben a versengő pártok saját érték- és érdekviláguknak megfelelően vegyesen írnak le olyan tisztán politikai és közpolitikai lépéseket, amelyeket kormányra kerülésük esetén meg szeretnének valósítani. Kormányra kerülés esetén ez a dokumentum átalakul, és az új kormányzat, az ellenzék, valamint a közvélemény szemében „check-list-ként” kezd el funkcionálni: valóban meghozták-e és végrehajtották-e azokat a döntéseket a kormány tagjai, amit megígértek a választópolgároknak? A kormány szempontjából a kérdés: ez a döntés valóban elősegíti-e a kormányprogram végrehajtását; vagy másképp: ez a lépés beleilleszkedik a kormányprogramba?

A kormány stratégiaalkotásától megkülönböztetve, a miniszterelnök jelöltnek ár hivatalba lépését megelőzően, sőt már a választási kampány előtt és alatt is rendkívül fontos feladata van a stratégiaalakításban, annak ellenére is, hogy jellemzően nem a miniszterelnök-jelöltek (vagy általánosabban a komoly miniszterelnöki esélyekkel rendelkező vezető politikusok) irányítják saját és pártjuk kampányát, nem ők alkotják meg a kormányprogramot. Ezen feladatokat a háttérben kampányfőnökök, kampányszakértők végzik. Ebben a folyamatban nem lehet figyelmen kívül hagyni a politikus egyéni szerepét és teljesítményét, de a tapasztalatok azt mutatják, hogy a stratégia marketing-szemponthoz eladásában, annak arcán és kommunikációjában nagyobb hangsúly van.

Teljesen más, tanulmányom szempontjából relevánsabb periódus, amikor a miniszterelnöki aspiránsból jogilag és politikailag is miniszterelnök válik. Ettől kezdve már egy hatalmas intézményrendszer legelső embereként felelős a ciklus egészének teleologikus kormánypolitikájáért. Ez a fajta távlati, a politika mindhárom elemét magában foglaló feladatkör nem összegezhető egy egységes célkitűzés-halmazként. Ennek oka, hogy stratégiai célkitűzést minden területen lehet hozni, egy általános politikai szemléletmódot is meg lehet alkotni, amelynek meg kell felelnie a közigazgatás működtetésének, de a *politics* elem állandó változékonysága miatt és főként a formális és informális elemek vegyítésének köszönhetően lehetetlen egy kormányprogramhoz hasonló „check-list-ben” összesíteni a stratégiaalkotási feladatkört.

A politika – a klasszikus értelmezés szerint – általános célként a hatalom megszerzését és megtartását fogalmazza meg. Emiatt jelentős szerepe van az érdekeknek. A politikát gyakorló politikusoknak szintén az egyéni, csoportos vagy pártérdekük alapján lehetnek preferenciáik, amelyek egy távlati stratégiában állhatnak össze; úgy is, hogy a politika bináris kódja szerint

vagy kormányzás, vagy ellenzékiiség lehet végeredményben a politikusok státusza. Mindamellett fontos megjegyezni, hogy a két státuszon belül is különböző lehetőségek állnak a politikusok rendelkezésére: „egyszerű” parlamenti képviselő, bizottsági vezető, területi elnök, pártvezér, frakcióvezető, államtitkár, miniszter, miniszterelnök. Emiatt, akár a „belső helyezkedés” is fontos lehet egy politikus egyéni stratégiájában.

Mivel itt konkrétan egy személy, a miniszterelnök stratégiaalkotó szerepéről van szó, az alábbiakban a szerepben rejlő kvintesszencia megtalálására törekszem. A stratégiaalkotás azért az egyik talán legfontosabb terület egy politikai vezető munkájában, mert minden egyéb, ugyancsak fontos feladatkör erre épül. Egy vezető a legritkább esetben köszönheti hatalmát és hatalmának megtartását a véletlenek összjátékának. Rendszerint egy tudatos stratégiából következő, a váratlan szituációkra is kidolgozott tervről van szó. Mint említettem, az erre a stratégiára épített többi elem adja a politikai vezető egészét, legyen szó egy néhány embert vezető és irányító választókerületi elnökről, egy párt- vagy frakcióvezetőről, vagy a miniszterelnökről. Professzionális politikusoknál a szerep ugyanaz, a szerepre épülő elemek mérete, hatásköre különböző.

Ez a tág, több feladatkört is átfogó szerep a további szerepkörökre is kihat, ezekre később utalok majd vissza. Ilyenformán elkülöníthető a hatékony kormányzásra vonatkozó (belső) kormányzati stratégia megalkotása, az ország jövőjét meghatározó távlati stratégiaalkotás, az őt támogató párt sikerességére irányuló vagy a párttal való kapcsolatának stratégiája, illetve a néppel, közvéleménnyel való viszonyra vonatkozó stratégiaalkotás is. Ezen mindegyik belső feladatkör – értelmezésemben – a többi szerepkör sikerességének alapkövét jelenti, ez a miniszterelnök stratégiaalkotó szerepe.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a stratégiaalkotó szerep egy legitim kategóriája a politikai vezetők, miniszterelnökökre vonatkozó szereplistának, annak ellenére is, hogy más felsorolásokban ez nem található meg – véleményem szerint azért, mert ezt alapkövetelménynek tekintik a professzionális politikusoknál. Fontos feladatkör tehát, de ez önmagában nem fedi le teljesen a miniszterelnök „munkaköri leírását”. Kutatási tapasztalat, hogy a miniszterelnököknél e szerep gyakorta számít elsődlegesnek, olyannyira, hogy akár alkotmányba is foglalják a feladat ellátásának jogát (lásd Németország, Magyarország). A miniszterelnökök egyéni vezetői stílusa határozza meg, mennyire von be másokat (például tanácsadókat, legfőbb bizalmasokat) a stratégiai lépések meghozatalába, ám az biztos, hogy minden parlamentáris demokráciában komoly szerepe van a nemzetközi szinten, a végrehajtó hatalmi ág működtetésében és a pártpolitikában, de esetenként a napi politizálásban is, hiszen egy sikeres kormányfői tevékenységhez elengedhetetlen a következetesség.¹⁸⁵

1.2. Nemzetközi szerep

A stratégiaalkotásra épülő következő, már konkrétan miniszterelnöki, nemcsak politikai vezetői szerepkör az országhatáron túlnyúló, kifelé forduló nemzetközi szerep. Hasonlóan az

¹⁸⁵ SÁRKÖZY Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás. Avagy gólerős csatár a mély talajú pályán* (Budapest: Park 2014) 47.

előző szerepkörhöz, itt is jelen van egy, a végrehajtó pozícióból és a kormányzástanból kiinduló magyarázat, definíció. Sárközy Tamás szerint a kormányzás nemzetközi része alatt mára egy széles, alapvetően külpolitikai – de a külgazdasággal, a nemzetbiztonsággal, a nemzet-, szomszédságpolitikával, illetve EU-s országok esetén az Európa-politikával összefüggő – területet értünk.¹⁸⁶

A nemzetközi szerep – mivel ez a pozíció tényleg csak a hatalom birtokában elérhető a vezetők számára – a végrehajtás domináns szerepét leszámítva a legszorosabban kapcsolódik a kormányzathoz. Ez a tevékenység akár külügyminiszterről, akár magáról a miniszterelnökről van szó, sokkal kevésbé „magányos” munkavégzés, hiszen az országok kormányaival, nemzetközi szerveződésekkel való egyeztetések igen komoly, mélyről, a közigazgatási szakapparátusból érkező felkészülést és felkészítést igényelnek. Gyakran előforduló jelenség, hogy alacsonyabb, akár másod-, harmadszintű egyeztetői fórumok előzik meg, egyfajta előkészítésként az adott területért felelős legfontosabb vezetők találkozóját.

Az általánosan vett kormányzás egyik területe tehát a külpolitika (és a hozzá kapcsolódó területek) irányítása. Miért érdemel ez mégis külön feladatkört, ha más szakpolitikai területek sincsenek „kiemelve” a végrehajtói szerepkörből? *„Az elmúlt időszakban a világpolitikai és világgazdasági változások miatt megnőtt a kormányzás nemzetközi oldalának jelentősége, ez viszont áthat a belpolitikára, a belpolitika feszültségei viszont kihatnak a kormány külpolitikai tevékenységére.”*¹⁸⁷ Más szóval az elmúlt időszak nemzetközi és globális szintű változásai (újra) előtérbe hozták a külügyek felé fordulást. Ezen jelenség magyarázatára a nemzetközi kapcsolatok szakértői is többféle magyarázattal álltak és állnak elő. Közös azonban egy, pontosabban két nagy jelenségre való hivatkozás. Annak ellenére, hogy Egedy Gergely elkülöníti a „nemzetköziesedést” (internacionalizáció) és a globalizmus fogalmait – ti. előbbi az önálló és különálló állami entitások (országok) erősebb egymásra hatását jelenti, míg utóbbi „szuprateritoriális” jellegű, vagyis a határokon átnyúlva az államok mellett, az összes nem-állami szereplőre is kihat –, biztos állítható, hogy mindkét jelenség igen komoly hatással volt a nemzetközi kapcsolatokban történt, elmúlt években lezajló változásokra.¹⁸⁸

Most, hogy a kormányzás szempontjából indokoltá vált kiemelten foglalkozni a nemzetközi szereppel, illendő ugyanezt megejteni a kormányfő oldaláról is. Sárközy Tamás állítása szerint (persze a governológia szemszögéből) *„a kormányzati tevékenység perszonalifikálódása következtében felértékelődött a kormányfők közvetlen nemzetközi tevékenysége is, amelynek következtében az államfők-miniszterelnökök apparátusában a külügytől elkülönült nemzetközi munkával foglalkozó szervezetek alakulnak ki.”*¹⁸⁹

Kérdéses állításnak tartom, hogy ez a jelenség kifejezetten és csak a politika perszonalizációjával magyarázható. A perszonalizáció Csizmadia Ervin szerint *„azt jelenti, hogy a pártok a vezérek függvényeivé válnak”*.¹⁹⁰ Ebben az esetben nemcsak pártról, de egy teljes politikai rendszerről, egy országról van szó. Természetesen az átalakult, mediatizált

¹⁸⁶ SÁRKÖZY (185. l.) 121.

¹⁸⁷ SÁRKÖZY (185. l.) 119.

¹⁸⁸ EGEDY Gergely: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe* (Budapest: HVG-Orac 2011) 254–255.

¹⁸⁹ SÁRKÖZY (185. l.) 112.

¹⁹⁰ CSIZMADIA Ervin: „Politikai vezetők és politikai környezet II. Magyar miniszterelnökök egy változáselmélet tükrében” *Politikatudományi Szemle* 2006/4. 5–40.

politikai terep jobban kedvez az egyéni fellépéseknek, ám az kétséges, hogy ez egy gyökerek nélküli, teljesen új folyamat lenne, inkább csak (újbóli) felértékelődésként értelmezhető. Általánosan igaz, hogy a külügyminiszterek „delegált” szakapparátussal megtámogatott hatalma egyetlen esetben sem volt nagyobb, mint a kormányfőé, egyetlen esetben sem a külügyminiszter mondta ki az utolsó szót. Minden történelmi jelentőségű, de akár a közepesen fontos ügyeknél magasabb szintű nemzetközi egyeztetéseken is a végrehajtó hatalmi ág feje, a miniszterelnök képviselte kormánya és országa érdekeit. Természetesen őt támogatta és elkísérte a külügyminisztère, ám jellemző, hogy a legmagasabb szintű tárgyalásokon nem ő, hanem a kormányfő lép fel. Ez nyilvánvalóan a megbízatás keletkezéséből is levezethető, hiszen a legtöbb esetben a miniszterelnök választja ki, hogy kivel szeretne a kormányban együtt dolgozni, kinek és milyen struktúrában kvázi adja át ebbéli hatalmát.

Végül érdemes szót ejteni arról, hogy miben jelent többet ez a szerep a miniszterelnök számára, mint pusztán egy másik, szintén minisztériummal és szakpolitikai apparátussal rendelkező területnél (például pénzügy, egészségügy). Mint arra már korábban utaltam, ennek a szerepnek az egyik fontos jellemzője, hogy alapvetően a stratégiaalkotó feladatkörre épül – mint például a külpolitikai stratégia esetében. Emellett itt is megjelenik rengeteg operatív feladat, ahogyan más megközelítést alkalmazva igen könnyen elhatárolhatók a formális és informális elemek is. Bár lehet, hogy a kormányfő nem képzett diplomata, vannak a kormányban nála jobban képzettek, több nyelvet beszélők, mégis – hasonlóan az általános pártpolitikai jelleghez – annyival több tisztán politics elemet tartalmaz a terület, ami által a kormányfő válik jogosulttá azt saját belátása szerint kezelni. Egy jól működő kormányzatban persze csak olyan döntés születik, amivel a kormányfő egyetért, viszont belátható, hogy mély, szakpolitikai kérdésekben sokkal kevésbé tud kompetensen megnyilvánulni a kormányfő (kivéve, ha a szakterületéről van szó), mint az általános politikai terepen. A különbség a normál, országon belüli politikai vezetéshez képest az, hogy itt nem pártokkal kell csatározni a választók szavazataiért, hanem más államokkal és szervezetekkel, egyfelől a saját értékek és érdekek érvényesítéséért, másrészt viszont ezzel is a szavazatszerzésért – ahogyan arra korábban, Sárközy definícióján keresztül utaltam is.

A nemzetközi szerep legitimitása tehát megkérdőjelezhetetlen. Kritikaként felhozható, hogy az országok méretétől, földrajzi és kulturális elhelyezkedésétől, gazdasági, katonai és politikai erejétől függően teljesen más szinten zajlanak az országok és a miniszterelnökök külpolitikai játszmái. Ahogy az sem egységes, hogy az ország hagyományaihoz mérten milyen súllyal van jelen a külpolitika, mennyire befelé forduló az állam. Mivel kutatásom alapját alapvetően az európai parlamentáris demokráciák képezték, így az már némi biztosítékot jelent, hogy az Európai Unió tagállamainak és benne kormányfőinek intézményesítetten is kiemelkedő szerepe van a döntéshozatalban. Elég csak a Tanácsra és domináns szerepére gondolni. Mindemellett fontos megjegyezni, hogy a tapasztalatok azt mutatják, hogy a külpolitikai vezetés a világ minden részén körülbelül hasonlóan működik: ugyanazok a mechanizmusok működnek, ugyanazok az alapvető politikai és nemzetközi kapcsolatokban leírt folyamatok mozgatják az országok nemzetközi szerepvállalásait, kapcsolatrendszerük építését, használatát, esetleg lebontását. Ebben a rendszerben a mindenkori miniszterelnöknek az a feladata, hogy a nemzetközi porondon is végrehajtsa politikáját.

1.3. Végrehajtói szerep

A szerep talán a legegyszerűbb, a már említett szigorúbb értelmezési kerettel operáló tudományterületek számára is kézzelfogható. Definíció szintjén, a már korábban is alkalmazott negatív megfogalmazással lehet a legjobban leírni: *a kormányfő végrehajtói szerepkörébe tartozik minden olyan feladat, amely nem a többi szerepkörhöz van sorolva.*

Mivel generálisan, a kormányzat és a kormány oldaláról nincs értelme bemutatni a végrehajtói szerephez köthető jellemzőket, így rögtön a kormányfő szerepének bemutatásával folytatom. Jogi szempontból kiemelendő a kormányfő mandátuma és felelőssége, amely a parlamentáris rendszerekben az államfőhöz, illetve a törvényhozáshoz fűződő viszonyt jelöli (kezdvé a jelöléstől/megválasztástól/kinevezéstől a bizalmi/bizalmatlansági szavazásokig, egészen a miniszterelnök „regulázó” hatalmáig egyik vagy másik ággal szemben). Az előbbieken túlmenően fontos, hogy kizárólag ebben a szerepben értelmezhető a kormányzati apparátus, az állam- vagy közigazgatás teljes rendszerének a vezetése. Továbbá ehhez a szerephez tartozik minden olyan feladatkör, amelyeket a jogszabályok, tehát elismerten a közjog is a miniszterelnökhöz köt. Ez az, ami leginkább megkülönbözteti ezt a szerepet a többitől, illetve a miniszterelnököt az ellenzék vezetőjétől: sokkal kiterjedtebb és részletesebb alkotmányos jogai és kötelességei vannak, mint bármely más politikusnak.

Ennél a szerepkörnél érdemes megemlíteni – mert profán módon ez takarja a kormányzást –, hogy tendenciaszerűen meg lehet figyelni a kormányfők prezidencializálódását a parlamentáris rendszerekben.¹⁹¹

Ez azt jelenti, hogy a miniszterelnök és „a hozzá közvetlenül kapcsolódó háttérapparátus hatalmának [...] folyamatos növekedése [...] figyelhető meg.”¹⁹² Kiemelendő a szereppel kapcsolatosan, hogy a kormányfők általában nem foglalkoznak közvetlenül az államigazgatással, ezt többnyire delegálás útján a miniszterelnök bizalmasai, akár egy külön kormányzati koordinációért felelős szerv, illetve személy (esetenként miniszteri rangban), akár a miniszterelnök háttérapparátusa kezeli (például miniszterelnöki hivatal). Akár olyannyira is, hogy a politikai vezető a döntéshozatal folyamatából, csak a döntésben vesz részt.¹⁹³

Ennek a technikának egy kimondott célja, hogy a miniszterelnök más területekre tudja koncentrálni idejét. Értelmezésemben e más területek a többi megjelölt szerepet jelentik. Röviden megemlítendő továbbá, hogy az erőteljes polity és policy elemeket tartalmazó államigazgatási területen belül is – nem meglepő módon – megtalálhatóak a már említett kormányzási elemek: stratégiai, operatív, formális, informális.

Érdekesség, hogy ennél a szerepnél lehet a leginkább érzékeltetni, hogy a jogtudomány és a politikatudomány mennyire másra helyezi vizsgálódásai súlypontját. Míg a közjog kutatói számára szinte ez az egyetlen terület, amit érdemben vizsgálni tudnak, addig a politikatudomány művelői ennél tágabb kontextusban, ezt a területet csak egy, nagyon fontos

¹⁹¹ Thomas POGUNTKE – Paul WEBB: *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies* (New York: Oxford University Press 2005) 103.

¹⁹² PESTI-FARKAS-FRANCZEL (181. l.) 110.

¹⁹³ B. Guy PETERS – Vincent WRIGHT: „Közpolitika és közigazgatás régen és ma” in Robert E. GOODIN – Hans-Dieter KLINGEMANN (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve* (Budapest: Osiris 2003) 601–612.

és nélkülözhetetlen részként fogják fel, amely – jelen tanulmányban is – nemhogy nem jelöli az egész kormányfői feladatkört, de az öt közül, csupán egy részét foglalja magában. Összességében ez a szerepkör nem csupán a jogi és politikai szempontból is kormányfővé válást jelenti, de a kormányfőként való közigazgatás-vezetést és a jogi kötelezettségekből következő működést is magában foglalja. Semmilyen szempontból nem elhanyagolható tehát.

1.4. Pártvezér/politikus szerep

A legtöbb országban a közjog szempontjából a pártok másodlagos szereplők, sokkal fontosabbak a parlamenti jog által elismert frakciók. Ezzel szöges ellentétben a modern politikai rendszerekben maguk a pártok is központi szereplői a politikai folyamatoknak. Általános összefüggés, hogy a legtöbb parlamentáris demokráciában – de ez esetben még az Egyesült Államokban is.¹⁹⁴ A kormányfő súlya és hatalma nemcsak a közjogi berendezkedéstől és szabályrendszerétől függ, hanem a miniszterelnök párton belüli elhelyezkedésétől és a pártrendszer egészétől is. A pártok alapvetően központi szerepet vállalnak a miniszterelnök kiválasztásában (lásd előzetes egyeztetések és tárgyalások a jelölés/választás előtt), de megemlíthető, hogy a miniszterek rekrutációjában,¹⁹⁵ a kormánypolitika formálásában, a koalícióalkotásban és a tárcák felosztásában is kiemelkedő a szerepük. A kormány és a kormányfő számára elsődleges szempont, hogy már önmagában az is a pártoktól – azaz a pártok választáson elért eredményétől, mandátumszámától, amely a következő ciklusra meghatározza egy párt közjogi „erejét” – függ, hogy milyen színezetű, egypárti vagy koalíciós, kisebbségi vagy többségi kormányok jönnek-e létre.¹⁹⁶

A pártok szerepének fontossága után érdemes pár szót ejteni arról, hogy egy választásokon győztes pártnak – egyelőre nem leszűkítve a miniszterelnökre – pontosan milyen a kapcsolata a kormánnyal, a kormányzathoz. A pártok ideális esetben azért indulnak el egy választáson, hogy jelöltjeik sikeresek legyenek, megnyerjék a választást, ezzel megszerezzék a hatalmat. Parlamentáris berendezkedésű országokban ebből a szempontból teljesen lényegtelen, hogy milyen választási rendszert alkalmaz az adott közösség, a lényeg ugyanaz: valamelyik erő szerezzék meg a hatalmat, akár közvetlenül a választási eredmények által, akár a választásokat követő tárgyalásokból. Jöjjön létre egy olyan, egy vagy több pártból álló közösség, amelynek szakpolitikusai és legfontosabb vezetői a végrehajtó hatalmi ág élére állnak, a kormány és a kormányzat tagjai lesznek. Erősíti ezt a szempontot a politika zsákmányszerző jellegének hangsúlyozása is. Így a legfontosabb politikai döntések a kormányulések mellett, a pártszékházakban, esetenként frakciókkal történő egyeztetés során születnek, legyen szó stratégiai lépésekről a kormányzás bármely területén, személyi kérdésekről vagy éppen a következő választásra történő felkészülésről.

Viszonylag könnyen belátható, hogy míg a kormánytöbbség biztosítása miatt elengedhetetlen a pártok léte és támogatása, addig a kormányfőnél ez a helyzet közel sem lehet ennyire

¹⁹⁴ Marty COHEN (et al.): *The Party Decides. Presidential Nominations Before and After Reform* (Chicago: The University of Chicago Press 2008).

¹⁹⁵ ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek* (Budapest: Osiris Kiadó 2004) 18.

¹⁹⁶ KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: „Ki a politológus? Tudós, elemző és más szerepek” *Politikatudományi Szemle* 2008/2. 7–27.

egydimenziós. Ezt igyekszik érzékeltetni már a szakasz címe is. A miniszterelnöki intézményeknél is leírt, történelmi hagyományokon alapuló alapvető modellkülönbségek nem támasztják alá azt az általános kijelentést, hogy a mindenkori miniszterelnök egyben pártjának elnöke is. Számos példát lehet felhozni, akár konkrét országokat is, ahol ez a két funkció elkülönült, sőt szöges ellentétben áll egymással (például hazánkban a Boross-, Medgyessy- és Bajnai-kormányok idején). Sok esetben még a másik lehetőség – hogy bár a miniszterelnök a párt tagja és nyilvánvalóan így is rendkívül fontos pozíciót tölt be, formálisan mégsem vezetője.¹⁹⁷

A felmerülő kényszerű kompromisszumok miatt a kormányfő „pártja” felé irányuló szerepét egy más kontextusban közelítem meg. Bármilyen formális funkciója is legyen a miniszterelnöknek a kormánypártban, az kétséget kizáróan igaz, hogy a párt támogatását kell élveznie. Ennek a támogatásnak nemcsak a miniszterelnök megválasztásakor kell meglennie, hanem az egész cikluson át fenn kell maradnia. Gúnyosan úgy is megfogalmazhatnánk, ha egy kormányfőnek nincs meg a társadalmi legitimitációja, legalább pártja támogatását élvezze. Ez a megközelítés bár némiképp a jogi definícióból következik, mégsem szorítkozik a parlamenti támogatottságra: bizonyos modellek esetén még a kormánypártok sem tudják leváltani saját miniszterelnököket (például egy fragmentált rendszerben, csak a relatív többség birtokában, konstruktív bizalmatlansági indítvány kizárólagossága esetén). Természetesen egy szerep leírásánál nem a szélsőséges vagy esetenként a gyakorlatban sosem látott konstrukciót kell alapul venni. A miniszterelnök pártjához fűződő kapcsolata kölcsönös bizalmi viszonyon túl kiterjed arra is, hogy a pártot – tehát nem a párttagokat, nem a párt frakcióját, hanem a pártot mint szervezetet¹⁹⁸ – bevonja a kormányzásba. Választási kampányra készülődve különösen felértékelődik a párt szerepe: a többi szerepkör által motiválhatók a párt alsóbb szervei, tagsága.¹⁹⁹

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a kormányfő pártjához kötődő funkciója valóban egy külön szerep, hiszen bár a köztudatban rengetegszer összemosódnak a szerepek (lásd 1. táblázat) – különösen a kormányfő és pártelnök –, alapvetően más a hatalmi helyzet, más intézményi háttérrel, apparátussal vannak felszerelve. Ez igaz akkor is, ha a kormányzati pozíciónak számító legfőbb közvetlen háttérter képező kabinetnek a tagjai egyszerre töltenek be közigazgatási és politikai szerepet is. Megemlítendő továbbá, hogy ez a szerepkör egyáltalán nem kötődik a kormányfői szerephez (kivéve például az Egyesült Királyságban és Írországban): nem is kötődhet, hiszen demokratikus rendszerekben több pártelnök van egy országban, mint miniszterelnök, pártpolitikusokról nem is beszélve. Abban az esetben, mikor a miniszterelnök párton kívüli (ez kifejezetten ritkának számít, általában a válsághelyzetekben felállított technokrata kormányokra jellemző, lásd Magyarországon Bajnai Gordon), a miniszterelnök „civilben” saját szakmájában tevékenykedhet, formálisan nem kapcsolódik a párthoz. Mindent egybevetve természetesen megállapítható, hogy a pártok szerepe – ha nem

¹⁹⁷ Például a közelmúltban, Romániában Dragnea és rövid ideig hivatalban lévő miniszterelnökei közti megosztás.

¹⁹⁸ ENYEDI-KÖRÖSÉNYI (195. lj.) 119–140.

¹⁹⁹ Gianpietro MAZZOLENI: *Politikai kommunikáció* (Budapest: Osiris Kiadó 2006) 126–129.

is azonos mértékben országoként és országokon belül – csökken, mégsem lesz diszfunkcionális a kormányfői feladatkör a fentiek alapján.²⁰⁰

Miniszterelnök és pártelnök	Idő
Antall József	teljes miniszterelnöksége alatt
Horn Gyula	teljes miniszterelnöksége alatt
Orbán Viktor	első miniszterelnöksége első felében, majd végig a második, harmadik és negyedik alatt
Gyurcsány Ferenc	második miniszterelnöksége második felében

1. táblázat. Miniszterelnökként egyúttal pártelnökök is: Magyarország 1990-2019. (saját készítés)

1.5. Napi-nyilvános szerep

Egy politikusnak elemi érdeke, hogy szerepeljen a nyilvánosság előtt: közügyeket csak kellő transzparenciával lehet végezni, de a választópolgárokkal (és manapság a politikustársakkal is) alapvetően a nyilvánosság eszközén keresztül lehet kapcsolatot tartani. A politika mediatizációjával²⁰¹ ez a jelenség különösképpen felértékelődött: minden elmondott szónak, minden cselekedetnek, de sokszor még egy gesztusnak is hírértéke van, feltéve, ha kellő olvasottságot/nézettséget/elérést hoz a médiafelületnek. A politika tehát nyilvános történések sorozata. „Összefoglalva a következő definíciót adhatjuk: a politikai kommunikáció a politikai rendszer, a média rendszere és az állampolgár-választópolgár által létrehozott közérdekű és politikai tartalmaknak a cseréje és konfrontációja.”²⁰²

Ebből következően könnyen belátható, hogy a médiával, közvetve az emberekkel történő kommunikáció minden politikával foglalkozónak létérdeke, feladata és egyúttal kötelessége is. A politikai kommunikáció általában az intézményesített szereplőknek (politikai szervezetek, politikusok) a terepe.²⁰³

Nincs ezzel másképp a kormányzat sem. Kiemelkedő feladat a kormányzat egésze számára, hogy helytálljon a kommunikációs fronton, már csak azért is, mert parlamentáris rendszerekben a kormány a politikai rendszer legfontosabb, leginkább középpontban lévő szereplője. Ennek bizonyítására elég csak arra a jelenségre felhívnom a figyelmet, hogy a politikai témájú hírek döntő többsége a kormányzathoz köthető, ők a hír kezdeményezői egy döntésükkel, megszólalásukkal, vagy éppen róluk írnak „kívülállóként” vagy egy ellenzéki támadás miatt. A címben is szereplő „napi” jelző emiatt elsősorban a napi politizálásra, a napi politikai ügyek intézésére, pontosabban azok kommunikációjára utal. El kell tehát választani a kormányzástanilag értelmezhető operatív működést a napi kommunikációtól, mert míg az

²⁰⁰ Philippe C. SCHMITTER: „Parties are not what they once were” in: Larry DIAMOND – Richard GUNTHER (szerk.): *Political Parties and Democracy* (London: Baltimore 2001) 67–89.

²⁰¹ MAZZOLENI (199. l.) 82–95.

²⁰² MAZZOLENI (199. l.) 28.

²⁰³ KISS Balázs – SZABÓ Gabriella: „Politikai kommunikáció” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris Kiadó 2015) 333–354.

operatív működésnek szinte mindig része az adott kérdés kommunikációjának kidolgozása is, addig ez fordítva egyáltalán nem állja meg a helyét.

A kormányon belül, vagy éppen a kormányon felül a miniszterelnök kommunikációs szerepe is megkérdőjelezhetetlen. Ezen jelenséget – amely csak részben felel meg a prezidencializálódásnak, hiszen utóbbi csupán intézményi folyamat – igazolta Cavalli, és vezéresedési hatásként írta le azt. A jelenség jellemzője, hogy az egész politikai rendszer a kiemelkedő személy köré épülő, „vezérrel rendelkező demokráciaként működik. A média és a modern technikai fejlődés alapvetően hozzájárult a perszonalizált vezér „láthatóságához.”²⁰⁴

Már említettem, hogy a parlamentáris rendszerekben általában a miniszterelnök az a politikai vezető, aki az országban a legfontosabbnak számít. Bármennyire is csekély a társadalmi támogatottsága, már pusztán az intézményből következően is a miniszterelnök minden cselekedetét követi a média és azon keresztül a választópolgárok is, pláne, ha az említett vezéresedés érvényesül. Bár kétségtelen, hogy a kormányzás egésze szempontjából, különösen a jó kormányzáshoz nem feltétlenül szükséges ez a fajta felfokozott nyilvánosság, a sikeres kormányzás szempontjából – ami azért sikeres ez igen fontos. Sikeresnek az a kormányzás tekinthető, amely újráválasztást eredményez,²⁰⁵ – ehhez pedig elengedhetetlen a napi szintű politikai szerepvállalás a kormány egésze és különösen a perszonalizált miniszterelnök részéről. Emiatt a kommunikáció van legkevésbé a kormányzati pozícióhoz kötve, hiszen ezzel az eszközzel bármelyik politikai szereplő élni tud. A kormányfői szerep csak felerősíti ezt a hatást.

2. A miniszterelnök-definíció

A kormányfői szerepkörök megalkotásánál komoly kritika, hogy a politikatudományhoz kapcsolódó társ-, vagy hibridtudományok számára értelmezhetetlen az egyes szerepek elkülönítése. Nem is csoda, hiszen a politológia eszközszerét tekintve egyedi tudományterület.²⁰⁶ A szerepek elkülönítésénél tudatos döntés volt, hogy a (tudományos) közvéleményben létező, alapvetően a jogból következő feladatkörök elkülönítése mellett felmérjem és sorra vegyem azokat a területeket, amelyeket nem szabályoznak jogszabályok. Álláspontom szerint ez a tágabb értelmezés nem vett el a természetesen általam is elsődlegesnek titulált jog uralma által meghatározott kormányfői jelenségből, éppen ellenkezőleg, kitágította annak értelmezési keretét. Erre a látásmódváltásra a miniszterelnöki gyakorlatok vizsgálata teremtette meg az alapot, hiszen észrevehető, hogy nem, illetve nem csak a szigorú jogi keretek, illetve governológiai distinkciók jelentik a kormányzás valóságát: az egymástól jól elkülöníthető jó, valamint sikeres kormányzáshoz egészen más elemek teljesülése szükséges.

Csak részben átvéve Pesti Sándornak a kormányzati teljesítmény mérésére²⁰⁷ vonatkozó tételeit, úgy vélem, Sárközy Tamással egyetértve, hogy lehet és szükséges is értékelni a

²⁰⁴ MAZZOLENI (199. l.) 92.

²⁰⁵ SÁRKÖZY (182. l.) 176.

²⁰⁶ SÁRKÖZY (182. l.) 176.

²⁰⁷ PESTI Sándor: *Állam és valóság. Közpolitikai tanulmányok* (Budapest: Rejtjel Kiadó 2008) 86–102.

kormányzati teljesítményt, ráadásul annak nem csak egy módja van (tisztán politikai; kormányzástani; általános társadalomtudományi; nemzetközi értékelések).²⁰⁸

A táblázatban három általam kiválasztott szempont alapján osztályoztam a szerepköröket. A joghoz való kötöttség megmutatja, hogy milyen mértékben kapcsolódik a szerepkör a közjoghoz, a pozícióhoz kötöttség azt mutatja meg, hogy mennyiben tér el a szerep gyakorlása egy nem miniszterelnöki pozíciót betöltő politikai vezetőétől, míg az egyszemélyi vezetés a perszonalizáció mértékét igyekszik bemutatni.

Az öt miniszterelnöki szerep közül háromnak van konkrétan köze a *jogszabályi* rendelkezésekhez. Ezek közül – értelemszerűen - legerősebben a végrehajtói pozíció, közepes szinten a nemzetközi szerep (amelyet a miniszterelnök országot képviselő jogával és kötelességével összefüggésben érdemes vizsgálni), legkisebb mértékben pedig a napi-nyilvános feladatkör kötődik a közjoghoz, hiszen jogszabályi kötelesség a parlamenti nyilvánosságban megjelenni és szerepelni (válaszolni az ellenzék kérdéseire, interpellációira). A stratégiaalkotó szerep jogi szempontból absztrakt feladatkör, így itt nem is értelmezhető, hasonlóan a pártvezér-/politikusi szerephez, amelynek semmilyen közjogi vonzata nincs. Ha nagyon megengedők akarunk lenni, és a jogi normákat pusztán formalizált szabályként értelmezzük, akkor a párton belüli szabályzatok is ilyen „formalizált szabályok”, ám ismételten, ennek a szerepnek nincs helye és szerepe a közjog rendszerében.

A *kormányzástani* megközelítésből kiindulva érdemes foglalkozni azzal, hogy az egyes szerepek, milyen mértékben vannak „hozzákötve” a kormányfői státuszhoz. Itt is viszonylag könnyen belátható, hogy a végrehajtói szerep elengedhetetlen, de ugyancsak felértékelődik a nemzetközi szerep is, hiszen a kormányfőnek itt már mandátuma van, hogy országát képviselje. A stratégiaalkotás szintén nagyon fontos terület, hiszen mint azt a vonatkozó részen tárgyaltam, minden politikus egyben stratégiaalkotó is, a különbség csak a stratégiák méretében és ez esetben a kormányzat minden ágazatára való kiterjedésében áll. A nyilvánossági szerep nem a megszólalások jogát fedi le (hiszen az minden politikus érdeke), hanem a kormányfő középpontba kerülését jelenti, emiatt csak „jellemző” jelzővel illelhető. Eggyel alacsonyabb kategóriába tartozik a párttal való kapcsolat funkciója, hiszen mint láttuk, nincs formális összhangban a párt és kormány vezetése, egyik sem feltételezi a másikat általában, ami manapság igen gyakori.

Amennyiben a *perszonalizáció* szemszögéből vizsgálódunk, arra a kérdésre keressük a választ, hogy az adott szerepben történő munkavégzés mennyire az egyéni teljesítményre, az egyéni fellépésre helyezi a hangsúlyt és mennyire érvényesül az apparátus befolyása, az apparátussal közös hatalommegosztás. A szerepek közül itt a stratégiaalkotást kell kiemelni, ugyanis ez az a szerep, ami valóban a miniszterelnök személyes ambícióin alapszik: itt a konkrét, tanácsadókkal egyeztetett cselekvési tervek mellett víziókról is szó van, a kormányfő egyéni preferenciái komoly hatással vannak minden területre. Az apparátussal közösen, nyilván egyéntől függően, de közös feladatvégzésről van szó a nemzetközi (külügyi szakapparátus, informális kapcsolati háló), a pártvezér-/politikus (pártszervezet használata) és a napi-nyilvános funkcionál (általános kormányzati kommunikáció delegálása). Némiképp kivételt képez a végrehajtói ág, ahol pusztán a kormányzati döntéshozatal, a közigazgatás

²⁰⁸ SÁRKÖZY (182. lj.) 176–177.

nagysága és az ügyek mennyisége általában arra predesztinálja a kormányfőt, hogy ettől a tehertől lehetőleg mentesítse magát. Így itt is inkább delegálás történik, a személyes felelősségi területeket kivéve.

Szerep	Jogi alap	Pozícióhoz kötöttség	Egyszemélyi vezetés?
Stratégiaalkotó	Nincs	Kormányfőként sokkal kiterjedtebb	Általában igen
Nemzetközi	Közepes	Elengedhetetlen	Megosztja az apparátussal
Végrehajtói	Erős	Elengedhetetlen	Az apparátus a dominánsabb
Pártvezér/politikus	Nincs	Nincs, de jellemző	Megosztja az apparátussal
Napi-nyilvános	Kicsi	Jellemző	Megosztja az apparátussal

2. táblázat A miniszterelnöki szerepek és jellemzői (saját készítés)

Röviden összegezve tehát a kutatás eddigi eredményeit, megállapíthatjuk, hogy parlamentáris rendszerekben politikatudományi szempontból az tekinthető miniszterelnöknek, aki a fenti szerepek mindegyikét ellátja.

3. A kormány és a kormányzat 2010 után

2010-től kezdve – igazoltan – általános trenddé vált a miniszterelnök és háttérapparátusának kormányon belüli hatalmi növekedése. Ez kiterjed egyfelől a szervezeti, strukturális, tehát alapvetően intézményi oldalra, de megmutatkozik a kormányzás egészét meghatározó szemléletmód váltásban is.²⁰⁹

Nem célom, hogy leírjam és bemutassam az elmúlt kilenc év kormányzati döntéshozatalában beálló változásokat, vagy újból igazoljak már elméleti és gyakorlati úton is bebizonyított állításokat, hiszen ezt már megtette előttem többek közt Franczel. Célom, hogy ezen ismeretanyag felhasználásával egy új, kutatásomhoz illeszkedő aspektusban mutassam be a 2010 óta történt belső, kormányzati változásokat – nem titkoltan a későbbi kancelláriaminiszter oldaláról megközelítve.

2010 után mind jogi, mind politikai szempontból egy sor változás érintette a kormányt és a kormányzatot. Ezek közül kiemelendő egyfajta bevezetőként az új Alaptörvény, amely

²⁰⁹ FRANCZEL Richárd: „Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között” *Kodifikáció és közigazgatás* 2015/1. 5–38.

tartalmi és technikai szempontból is befolyásolta mind a kormány, mind szűkebben a miniszterelnök jogi háttérét.²¹⁰

Témám vonatkozásában a leginkább jelentős „változás” az alkotmányszövegben 1990 óta megtalálható, 2006-ban törvényi rangra emelkedő iránykijelölési hatáskör („richtlinienkompetenz”) német mintára²¹¹ történő alaptörvényi kodifikálása. A valódi jogi felhatalmazás mellett a kormányfőt érintő másik hatáskört is érdemes kiemelni, a miniszterek reszortfelelősségét („Resortprinzip”).²¹²

Álláspontom szerint a témát kutató politikatudósok, de megkockáztatom, hogy alkotmányjogászok figyelmét is elkerülte a két jogkör szélsőséges kihasználásának (vagy hiányának) lehetősége. A miniszteri reszort magában hordozza a lehetőséget, hogy az általánosan kijelölt politikai irány keretein belül, illetve a konkrét jogszabályban nevesített feladatköröket leszámítva, a pozícióból következő valamennyi területet megtartsa saját magának a kormányfő, vagy éppenséggel mindet átadja a kormány többi tagjának. Ez a felelősségátadás a végrehajtó hatalmi ágon belüli hatalommegosztást is jelenti a maga hierarchizált szervezeti keretein belül. Erre a jelenségre a következőkben még részletesen visszatérek.

A jog- és a politikatudomány határán mozgó, igazolt tendenciák sorába tartozik az évtizedek óta megfigyelhető és mérhető prezidencializálódás jelensége is. Körösenyi például a következőt írja le: *„a kormányzás prezidencializálódását nem alkotmányjogi kategóriaként, hanem metaforaként, analógiaként érdemes értelmezni, amely szerint az egyes kormányok – parlamentáris kormányzati rendszerű berendezkedésük dacára, annak formális megtartása mellett – működésük gyakorlati tapasztalatai alapján egyre inkább az elnöki rendszerekben megismert jellemzőkkel bírnak. Mindez nemcsak a miniszterelnökök kvázi elnöki hatalmát, illetve politizálási stílusuk megváltozását, hanem a végrehajtó hatalmon belüli erőátrendeződést, s voltaképpen a politikai rendszer működési logikájának megújulását is jelenti.”*²¹³

A konkrét tárgyat tekintve igazolt az is, hogy 2010 után felerősödött a kormányfői intézmény prezidencializálódása.²¹⁴ A szerepek átrendeződésének megértése érdekében fontos, hogy megismerjük a miniszterelnök mögötti apparátust is. Egy kormányfő közvetlen háttérapparátusának felépítésére alapvetően két modell létezik. Az első az egyszerű, titkársági modell, amely alapvetően kis létszámú, elsősorban adminisztratív feladatok ellátására

²¹⁰ FRANCZEL Richárd: „A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása” *Jog – Állam – Politika* 2013/2. 17–44.

²¹¹ FRANCZEL Richárd: „Németország kormányfői intézménye” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2014/2. 88–119.

²¹² FRANCZEL Richárd: „A második Orbán-kormány kormányzati struktúrája három év távlatából” *Kodifikáció és közigazgatás* 2013/2. 62–71.

²¹³ KÖRÖSENYI András: „Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából” *Századvég. Új folyam* 2001/20. 11.

²¹⁴ Mandák Fanni a következőket írja: *„Az említettek közül számos ismerv – főként a politikai folyamatok centralizációja, a miniszterelnök jogköreinek bővülése, a munkaszervezetének fokozatos megerősítése, a kormány testületi jellegének csökkenése, a kormány(fő) kommunikációjának stratégiai és intézményi megerősítése, stb. – megfigyelhető a kormányzati struktúra és működés második Orbán-kormány idején bekövetkezett változásaiban is, amelyek hozzájárultak a magyar politikai rendszer 1998-tól megfigyelhető prezidencializálódásához.”* MANDÁK Fanni: „A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején” in: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az állam és a jog alapvető értékei a változó világban* (Győr, SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2012) 40–41.

szolgáló, az ülések előkészítését, a döntések végrehajtásának és ellenőrzésének megszervezését ellátó szervezeti struktúra. A másik, ennél jóval bonyolultabb, összetettebb, emiatt nagyobb létszámú kancellária típusú modell, ahol a politikailag is motivált szervezet végzi az összkormányzati koordinációt, vagyis az adminisztratív teendőkön túl az ágazatok közötti menedzseri tevékenységet is ellátja.²¹⁵

2010-et követően egy többlépcsős, gyorsütemű fejlődés mutatkozik a háttérapparátusban. A kezdeti 2010-től 2012 nyaráig tartó szakaszban inkább a klasszikus titkársági modell érvényesült a Miniszterelnökségben, amely igazgatási feladatait megosztotta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal (KIM). Az első jelentős változás a 2012-es év közepén következett be, amikor személycserének köszönhetően a kancellári modell felé történt elmozdulás. Politikai és szakpolitikai területek átcsoportosításával az intézmény mind hatásköröket tekintve, mind létszámban növekedésnek indult. A 2014-ig tartó időszakban a Miniszterelnökséget vezető államtitkári státuszból irányított hivatalában megjelent a politikai kormányzás – először Gyurcsány Ferenc által megfogalmazott – szemlélete, mint egy legitim koncepció és cél.²¹⁶

Az országgyűlési választásokat követően hasonló szemlélettel, de új, magasabb szintű struktúrában állt fel a Miniszterelnökség, már önálló minisztériumként. A „monisztikus” munkaszervezet velejárója volt, hogy megszűnt a szakmai-közigazgatási irányítást végző KIM, így teljes egészében a Miniszterelnökséghez került a kormányzati koordináció és közigazgatás irányítása, egy sor egyéb, kiemelt szakpolitikai területtel egyetemben. Fontos megjegyezni, hogy ezáltal bizonyos tekintetben érzékelhetővé vált az eltolódás a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányába, már ami a miniszterek közötti egyenlőséget illeti.²¹⁷

A nagyarányú átalakítást²¹⁸ egy évvel később újabb változás követte, amely a Miniszterelnökség hatalmának növekedési trendjét némileg megakasztotta. 2015 őszén létrehozásra került a szintén önálló minisztériumként funkcionáló Miniszterelnöki Kabinetiroda. Az ez által ismételten duálissá váló miniszterelnöki háttérapparátus ezen ágának fő feladata a politikai koordináció és a kormányzati kommunikáció irányítása. Ezen formális és informális hatásköröket egyértelműen a Miniszterelnökségtől vonták el. Egy értelmezés szerint politológiai szempontból mindez a kancelláriaminiszter hatalomcsökkenéseként is felfogható.²¹⁹ Értelmezésemben – pláne a későbbiek figyelembevételével – ez a tendencia inkább egy hatalomkorlátozási kísérlet, egy kormányon belüli gócpontnak, a Miniszterelnökségnek technikai szabályokkal történő visszaszorítása.

A következő, egyben a ciklusban utolsó átalakítást a 2016-os esztendő hozta el. Ebben az évben a kormányzati döntéshozatal egészét és konkrétan a kormány testületi jellegét is érintő eltolódás történt két új, állandó kabinet létrehozásával. A stratégiai kabinet élén a kancelláriaminiszter áll, a gazdasági kabinetben pedig az innovációs és technológiai tárca

²¹⁵ FRANCZEL (212. lj.) 67.

²¹⁶ FRANCZEL (209. lj.) 37.

²¹⁷ FRANCZEL Richárd: „A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2016/2. 26–28.

²¹⁸ FRANCZEL (211. lj.) 48–50.

²¹⁹ FRANCZEL (217. lj.) 28–33.

vezetője elnököl. A kabinetek funkciója, hogy tehermentesítsék a kormányt, csökkentsék a kormányülésre kerülő ügyek számát. A szervezetek egyfelől komoly döntési jogosítványt biztosítanak tagjaiknak, a miniszterek egyenlőségének elvét tovább relativizálva (az adott ügyekben érdekelt miniszterek csak saját napirendi pontjuknál lehetnek jelen), másrészt hatalmi központként is funkcionálnak. A szervezetek jogosultak az itt elfogadott döntéseket a kormányulást megkerülve közvetlenül a miniszterelnökhöz küldeni aláírásra, ami által úgy is születhetnek kormányrendeletek, hogy azt a kormány testületileg nem tárgyalta meg (!). Harmadrészt pedig a felmerülő vitás kérdések elsimítására szolgáló platformok, nem titkoltan a kabinetek vezetőinek kedvező formában (ők döntenek, a többi miniszter csak tanácskozási joggal van felruházva). Nem tartom szükségesnek bizonyítani, hogy ez az egyszerű, az ügymenet gyorsítását célzó, de általánossá válása esetén kiemelkedően nagy belső hatalmi pozíciót jelentő kabinetrendszer hangsúly- és hatalmi eltolódást jelent,²²⁰ különösen az általános társadalompolitikai, politikai egyeztetést és irányítást végző Stratégiai Kabinet és annak vezetője irányába. Az új struktúra eredményeként létrejövő hatalmi átrendeződés jelentőségére világít rá Franczel, aki így jellemzi a „kabinetkormányzás” kibontakozása utáni struktúrát: „*a miniszterelnök mögötti háttérapparátus kormányzati döntéshozatali központtá válása, a Miniszterelnökséget vezető miniszter „miniszterelnöki” funkciója.*”²²¹

Mindent egybevetve, az ismert jelenségek alapján egy érdekes elmozdulás rajzolódik ki, ismételten pusztán a jogi, kormányzati szempontok alapján. A miniszterelnök kissé eltávolodik saját kormányától és annak operatív működtetésében csak tevőlegesen vesz részt. Helyette, a miniszterek egyenlőségének elvét megbontva egy miniszter kiemelkedik a miniszterek testületéből, és operatív értelemben tulajdonképpen vezeti és irányítja a kormányzatot. Fontos, hogy a kormányzatot, nem pedig a kormányt. A kormányfői primátus és dominancia elve semmiképpen sem sérül, hiszen a kancelláriaminiszter hatalma a láncolatnak megfelelően a kormányfőtől eredeztethető. A neki át- és megadott hatáskörök teszik „csúcsminiszterré”, a szakpolitikai irányítást végző miniszterekhez képest magasabb jogállásúvá, aki kormányfőtől kapott jogkör keretében tevékenyen tudja szervezni a többi minisztérium és miniszter munkáját. Kérdés persze, hogy a végrehajtó hatalmi ágban betöltött kiemelkedő szerepe egyben azt is jelenti-e, hogy politikatudományi értelemben ő (is) egyben miniszterelnök?

4. A kancelláriaminiszter

A stratégiaalkotó szerep jelenti az egész kormányzás alapját (leszámítva a nyilvánvaló jogi szabályozást), ez a szerep minden más területre is kihatással van, tehát talán ezt nevezhetjük a legkomplexebb aspektusnak. A szerep nemcsak a stratégiai kormányzást takarja, hanem azon túlnyúlóan például a politikus személyes ambíciói által motivált stratégiát is – ahogy arra korábban is utaltam. A kormányzati hangsúlyeltolódásnál kiemeltem, hogy a jelenlegi kormányzati hatáskörmegosztásban a Miniszterelnökséghez tartozik az általános stratégiaalkotás. Ez a stratégiaalkotás azonban csak részben fedi a miniszterelnöki stratégiaalkotást: még a politikailag motivált intézményi szereplők sem tudnak az egyéni,

²²⁰ FRANCZEL (217. l.) 33–38.

²²¹ FRANCZEL (217. l.) 26–68.

informális szinten tervezni. Ennek ellenére a stratégiaalkotás a szervezeten belül képes kiszolgálni és ki is szolgálja a miniszter által hangoztatott és képviselt politikai kormányzás „vízióját”. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a kormányfői stratégiaalkotást a politológiai háromszög szerint három szintre bontjuk, biztosan állíthatjuk, hogy a minden ágazatot összefogó, kormányzati koordinációért és a teljes intézményi működtetésért felelős, a politikai kormányzás jelmondatával átítatott rendszerben minden területtel foglalkozik. Ehhez jön még hozzá a személyes szint. A miniszter karizmatikus személyisége, több szinten és több fronton is tapasztalt politikus énjé predesztinálja, hogy a valóságban is politikai vezetőként viselkedjen, és ennek megfelelően gondolkodjon. Az elméleti részben leírtak alapján tudjuk, hogy minden politikai vezetőnek van stratégiaalkotó szerepe, sikere érdekében el kell látnia ezt a hatáskört, a különbség a dolgok súlyában van, a szervezeti, ez esetben kormányzati háttérrel való meg támogatásban.

Összefoglalva, nem állítom, hogy a miniszter a kormány elsőszámú stratégiaalkotója. Pusztán viszont az egyszerű logika alapján is kijelenthető, hogy rengeteg olyan terület van, amelynek személyesen ő volt az elsődleges vezetője és irányítója a stratégiaalkotás szempontjából, gondoljunk csak a már nevében is azonos Stratégiai Kabinetre. Ugyanakkor kiemelendő, hogy ez a szerep például a német mintára a magyar miniszterelnök jogkörébe utalt általános politikai irány meg szabása tekintetében csak korlátozottan érvényesül.

A nemzetközi szerep vizsgálatakor valamivel nehezebb dolgunk van. Mint ismert, a nemzetközi szerep nem csak az ország külföldön való képviselését jelenti, hanem egyben azt is, hogy alapvetően meghatározza az összefoglalóan külpolitikának hívott tevékenységet, vagyis egyfajta kitolt játéktérként kifelé is politizál a kormányfő. Itt kiemelendő a közvetlenül a miniszterhez rendelt területek közül az ország talán legfontosabb nemzetközi kapcsolatai: az Európai Unióból érkező támogatások kezelése, de a kiemelt paksi atomberuházás is.²²² Azt gondolom, hogy e területek fontosságát nem kell külön részleteznem. Önmagában már ezek is predesztinálják a minisztert arra, hogy nemzetközi szempontból is meghatározó legyen. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy nem kifejezetten a külpolitikával foglalkozó politikai vezetőként – az öt terület közül – ebben nem volt olyan kiemelkedő a miniszter pozíciója, bár lehetséges, hogy a háttérből érdemi befolyása lehetett a stratégiaalkotás szintjén, ám ez a felszínen kevésbé érvényesült. Vagyis nem helytálló az a megfogalmazás, hogy a kancelláriaminiszter lenne az ország külpolitikai vezetője, se nem tárgyalópartnere más országok kormányfőinek, funkciójánál fogva pedig itt inkább a klasszikus háttérapparátusi feladatokat látta el a miniszterelnök mögött.

Talán legegységesebben a végrehajtói szerepnél látszik a kancelláriaminiszter „ereje”. Az előző szakasz „evolúciós történetéből” könnyedén kiolvasható, hogy a kormányon belül gyakorlatilag és részben formálisan is ő az, aki előkészít, végrehajt és ellenőriz minden területet, ami nem kifejezetten más minisztériumhoz tartozó tárgykör, de amennyiben a projektek mérete vagy többes érintettsége kiderül, rögtön a Miniszterelnökség került a koordináció révén a középpontba. Erre a hatásra abszolút mértékben ráerősített a kabinetrendszer kialakítása. A szerep teljességéhez hiányzó terület, egyértelműen a teljes körű jogi felhatalmazás, ami egy miniszterelnököt ilyen módon megillet, illetve a miniszterelnök

²²² FRANCZEL (217. l.) 35.

jogállásából következő jogok és kötelességek egy része (például parlamenti felelősség). Ugyanakkor visszautalva a miniszterelnöki reszortelvre, talán ennél a szerepnél érvényesül – „tehermentesítés” címszó alatt – a legnagyobb mértékben a hatáskör-átruházás.

A negyedik szerep a pártelnök/politikus feladatkör. A kancelláriaminiszter tekintetében beszélhetünk tisztán pártpolitikus szerepről, hiszen korábban például a Fidesz frakcióvezetője is volt. Egy ideig úgy látszott, hogy a párt vezetésében is érdekelt, hiszen a párt alelnöki tisztségét is betöltötte. A pártban való elhelyezkedését nehezítette, hogy kétségtelenül sikeres tevékenységével sokak számára megosztó személyiség, akinek – majd látni fogjuk az utolsó szerepnél – egy átlagos kormánypárti szereplőtől eltér(het) a politikai kommunikációja. Mivel ehhez egyáltalán nem tartozik semmiféle kötőerő, így értelemszerűen ennél a szerepnél is kevésbé hangsúlyos a karaktere a kormányfőhöz képest. Ugyanakkor fontos lehet a párt felől érkező bizalom, amely valamelyest a pártban betöltött szerepet is meghatározza. Ennek terepe lehet a korábbi frakció-, illetve pártvezetési funkció, de az a tény is, hogy képviselőtársai egyszer sem szavazták le a plénumon, sem őt magát, sem beterjesztett javaslatát. Tudomásul kell venni persze, hogy akkor és ma is a Fidesz Orbán Viktorral azonosítható, és nem Lázár Jánossal.

Végül, a napi-nyilvános szerepet illetően szintén visszautalok a korábban leírtakra.

A Kormányinfó a kormányoldal legmeghatározóbb kommunikációs csatornájává vált, ami már pusztán műfajából kifolyólag is hosszú, nyílt sajtótájékoztató,²²³ amely a kormányzati kommunikáció alapköveként funkcionált.

Láthatóan a volt kancelláriaminiszter személyéhez lett szabva a műfaj, amelyben jól helyt is állt, ezáltal a szerep nyújtotta lehetőségeket, akár az operatív kommunikáció, akár a bármely újságírói kérdésre adott válaszok tekintetében. A kancelláriaminiszter kommunikációs funkciójának köszönhetően tehát egy személyben képes volt megvalósítani a kormányzati kommunikáció befelé és kifelé mutató iránykijelölését, de megemlíthető, hogy az Országgyűlés plénuma előtt is gyakorta ő helyettesítette a miniszterelnököt annak egyéb elfoglaltsága esetén.

5. Ki a miniszterelnök?

A magyar miniszterelnök, illetve kormány általános, majd a Miniszterelnökséget vezető miniszter szempontjából történő bemutatása és elemzése végeztével összefoglalom a tapasztalatokat, és egyfajta választ fogalmazok meg az alfejezet, egyben a tanulmány címét is adó kérdésre.

A bemutatott elemzésből kiolvasható, hogy a kancelláriaminiszternek minden klasszikus kormányfői területen volt némi mozgástere: a miniszterelnök bevonta/átadta bizonyos feladatkörök ellátását „első miniszterének”. Az alábbi táblázatból kiolvasható, hogy a tapasztalatok alapján körülbelül milyen munkamegosztásban látták el az egyes szerepekkel kapcsolatos feladatokat.

²²³ FRANCZEL (217. l.) 30.

Miniszterelnöki szerepek	Miniszterelnök	Kancelláriaminiszter
Stratégiaalkotó	Jelentős	Jelentős
Nemzetközi	Nagyon jelentős	Csekély
Végrehajtó	Csekély	Nagyon jelentős
Pártvezér/politikus	Jelentős	Közepes
Napi-nyilvános	Közepes	Jelentős

3. táblázat A miniszterelnöki szerepek felosztása a harmadik Orbán-kormányban (saját készítés)

Egyértelmű, hogy érdemi információ legkevésbé a stratégiaalkotó szerepről elérhető, hiszen pont annak nem nyilvános jellege teszi jelentőssé a területet.

A nemzetközi szerep tekintetében Magyarország egységes képviselét minden értelemben a miniszterelnök testesíti meg, a Miniszterelnökséget vezető miniszternek csak két nagyobb terület tartozik/tartozott a hatáskörébe, ott is inkább a közigazgatási vezetés tartozik hozzá, míg a „nagypolitikát” Orbán Viktor tartja kézben, legyen szó az EU-ról, Oroszországról vagy a V4-ekről. A végrehajtói szerepkör tekintetében a kabinetrendszer segítségével, ha nem is megkerülhető teljes egészében a kormány és maga a kormányfő a miniszter számára, mégis jelentős hatalom összontosul a kezében a kormány és a kormányzat egészét illetően. A Fidesszel való kapcsolat tekintetében kijelenthető, hogy a miniszternek pusztán kiemelt kormányzati szerepét tekintve is jelentős a szava a pártban, ám ha ezt a kormányzati szerepet lehámozzuk és pusztán a pártszervezettel való kapcsolatot nézzük, látható, hogy a miniszter saját választói körzetében (Hódmezővásárhely és Csongrád megye) rendelkezik megkerülhetetlen pozícióval, országosan ereje nem fogható Orbán Viktoréhoz. Végül, a napi politizálás és nyilvános kommunikáció területét tekintve, kormányzati központi szerepéből, a parlamentben a miniszterelnök helyettesítéséből és a Kormányinfó intézményéből adódóan egyértelműen előnyben van a valódi napi politikai ügyektől jelentős távolságot tartó és ritkábban is kommunikáló miniszterelnökhöz képest. Utóbbi péntek reggeli rádióinterjúja a kormányfői beszédekhez hasonlóan inkább hatnak általános iránymutatásként, az aktuális folyamatok értelmezési keretének felvázolásaként. Nehezen mérhető ugyanakkor a két szereplő megszólalásainak súlya közti különbség – leszámítva persze a különböző médiaindexeket, amelyek azonban csak a sajtótermékekre koncentrálnak, a választókra nem.

Mindezek alapján messzemenőbb következtetéseket is levonhatunk a miniszterelnök és főminisztere közti hatalommegosztást figyelve. Bizonyossá vált, hogy a prezidencializálódás jelensége igen erős hatást fejt ki: a kormányfő elemelkedik a kormánytól és kijelöl egy személyt, aki a munkaigényes, sok problémával terhelt szerepeket részben vagy szinte egészben átveszi a kormányfőtől, ezáltal nagy felelősséget és nagy hatalmat kap a kezébe. Másik oldalról, egy tehetséges politikus munkája és törekvése során egyre nagyobb hatalomra tett szert, aminek köszönhetően kijelenthetően a kormány második emberévé vált. Ezen kormányzástani formula megértését nehezíti, hogy a nagy európai minta országok megoldásainak különös egyvelegeként értelmezhetjük a magyar berendezkedést. Esetünkben különösen fontos modell a francia V. Köztársaság köztársasági elnök és miniszterelnök közti

hatalommegosztása.²²⁴ Franciaországban a köztársasági elnök – báralkotmányjogi szempontból teljesen más talajon áll, mint a magyar miniszterelnök, mégis – körülbelül ugyanazokban a szerepekben erős és ugyanazokban a szerepekben gyenge, mint a magyar kormányfő. Erős 1) az általános stratégiaalkotásban, 2) a külügyi és nemzetbiztonsági szerepben, 3) a párttal, de legalábbis a néppel való közvetlen kapcsolatában, befolyásosságában; gyenge a végrehajtás irányításában és közepesen erős/gyenge a napi politikai kommunikáció területén. Amennyiben nagy vonalakban a francia miniszterelnököt és a magyar kancelláriaminisztert hasonlítjuk össze, már a kormányzati rendszerben betöltött szerepekben is találhatunk hasonlóságokat. Nem ő a kormány tényleges feje, de ő a kormány vezetője kormányzati szerepéből következően, kevésbé jelentős a nemzetközi porondon, egyértelműen a végrehajtás intézményi vezetője, a napi kommunikációban aktív, ő maga közvetlenül nem utasíthatja a minisztereket (de gyakorlatilag még is azt teheti/teszi – Franciaországban főleg kohabitáció idején). Különbségek persze mind a két összehasonlításban felfedezhetők szép számban, emiatt nem is célozom azt állítani, hogy a harmadik Orbán-kormány francia mintát követne, de az észrevehető, hogy ebben a modellben több elvi megfontolás is azonos a Franciaországban használttal. Ez a gyakorlat oldaláról ugyancsak igaz Németországgal és az Egyesült Királysággal kapcsolatban is – más, korábban megfogalmazott aspektusokat tekintve.

Konklúzió

Kutatásom során igyekeztem egy teljesen új nézőpontból vizsgálni mind a miniszterelnöki feladatkört, mind pedig ezen keresztül a 2014-2018 közötti ciklus, egy a kormányon belüli különösen érdekes hatalommegosztási aspektusát. Ennek eredményeként a miniszterelnök számára öt különböző szerepet különítettem el és mutattam be, így a stratégiaalkotó, a nemzetközi, a végrehajtó, a pártvezér/politikus és a napi-nyilvános szerepköröket. A szerepek egyéni bemutatása és egymáshoz való viszonyrendszerük feltérképezése után a konkrét tárgyat, a 2010 utáni kormányzatot, főként a miniszterelnök és háttérapparátusa helyzetét vizsgáltam, különös tekintettel a harmadik Orbán-kormányra. Igazoltnak vélem azon állítást, hogy a Lázár-féle Miniszterelnökség részben intézményi, részben személyi eszközök által egy miniszter kezében koncentrálódó példátlan hatalom irtokosává tette annak vezetőjét. Ennek a „különleges” helyzetnek a megértésére tettem kísérletet egy politikatudományi szempontrendszer felállításával azáltal, hogy a korábban felvázolt miniszterelnöki szerepeken keresztül közelítettem meg a kancelláriaminiszter pozícióját. Eredményként helytálló megállapításnak tartom, ha Lázár Jánost politológiai értelemben pusztán csúcsminiszter helyett kváziminiszterelnöknek tekintjük a 2014-2018-as ciklusban.

Úgy vélem, a helyzet „különlegességét” a szokásos, nemzetközi, illetve történelmi összehasonlítással lehet talán – ha csak felületesen is – érzékeltetni: parlamentáris rendszerekben ilyen hatalmi szerkezettel nem igen találkozhatunk, ezért is lehet a sok hiányossága miatt is összehasonlításra alkalmas a francia félparlamentáris rendszer, illetve talán egy érdekesebb példaként az amerikai George W. Bush elnök és alelnöke, Dick Cheney

²²⁴ FRANCZEL Richárd: „Franciaország miniszterelnöki intézménye” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2014/1. 69–96.

közötti hatalommegosztás. „Történelmi” viszonylatban, mint láthattuk, a 2010 utáni két másik ciklusban teljesen eltérő konstrukciókat figyelhattunk meg: míg 2014-ig Lázár János felemelkedése volt tapasztalható, és igazi dualisztikus munkamegosztásról volt szó, addig 2018-tól nem csupán személyében, de szerkezetében is alaposan átalakult a Miniszterelnöki Kormányirodával immáron hármas munkaszerkezetűvé váló háttérapparátus.

Az egyediség és a talán „pillanatszerűnek” tekinthető lét miatt tehát érdemes lehet több megközelítési módból is megvizsgálni, önmagában is értelmezni, a rengeteg miért?-re felkutatni a lehetséges válaszokat. Jelen tanulmányban egy újabb, eddig kevés hangsúlyt kapott alternatíva felvázolására tettem kísérletet.