

# Orbán Viktor mint rekonstruktív vezető<sup>1</sup>

Illés Gábor – Körösenyi András – Metz Rudolf

A politikai vezetéskutatásban a vezetők tipologizálására különböző szempontokat alkalmaznak: ilyen lehet például a vezetők stílusa, cselekvésük kontextusa vagy az általuk végrehajtott változtatások mértéke, jellege. Stephen Skowronek rekonstruktív vezetés koncepciója ezen szempontok ötvözete: amerikai elnökök sorát vizsgálva azt állítja, hogy társadalom és politika viszonya ciklikusan változik, azaz időszakonként új és új rezsimek váltják egymást, amelyek mindegyike több elnöki ciklust is magában foglal. Minden rezsim elején egy rekonstruktív vezető áll, aki a kontextusból adódó kihívásokra, amelyek aláásták a régi rezsimet (pl. legitimációs válság, gazdasági nehézségek), sajátosságos és új választ ad, és ezzel nagyban meghatározza a hivatalban utána következők lehetőségeit, mozgásterét. Ebben a válaszban egyszerre rejlik benne a régi rezsim lebontása (és annak emblematisztikus intézményeivel való konfrontáció), az új megalkotása, továbbá az utóbbi legitimálásának kísérlete a közösség alapértékeire való hivatkozással. A fejezet célja Skowronek amerikai elnökökre és rezsimekre vonatkozó elméletének az alkalmazása a magyar politika elemzésére. Tézisünk az lesz, hogy Orbán Viktor 2010 utáni tevékenysége alapján rekonstruktív vezetőként értelmezhető.

Skowronek koncepciójának több olyan sajátossága van, amelyek miatt értékes kiindulópontnak tartjuk az 1990 utáni magyar politika és az Orbán-rezsim vizsgálatához. Az első, hogy Skowronek nem egyszerűen azon szerzők egyike, akik tipológiájukban hangsúlyt helyeznek a nagyobb és kisebb változást végrehajtó vezetők megkülönböztetésére, miként Weber (1978), Burns (1978) vagy Blondel (1987). Tipológiájában a vezetők korántsem voluntarista szereplők, így a rekonstruktív vezetők sem, hanem erősen beágyazottak a politikai környezetbe, kontextusba és a politikai folyamatok dinamikájába. A koncepció második sajátossága a benne rejlő ciklikus szemléletmód: Skowronek a lineáris tendenciákat (például az elnök növekvő cselekvési szabadságát, a rendelkezésére álló erőforrások bővülését) a politikai rezsimek felemelkedésének és hanyatlásának ciklusaival egészíti ki, ezáltal új nézőpontot kínál az egyes politikusok cselekvésének értékeléséhez. A harmadik, számunkra fontos sajátosság, hogy egyszerre érzékeny a cselekvés szituáltságára (a politikusok változtatási szándéka csak akkor lehet sikeres, ha a fennálló rezsim törekennyé vált, illetve megfordítva: a megőrzési kísérletek is csak akkor lehetnek sikeresek, ha a rezsim még kellően rugalmas) és annak változást előidéző és szituációt formáló lehetőségeire (azaz a változás tartalmának cselekvő általi meghatározására).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Köszönettel tartozunk Szűcs Zoltán Gábornak, valamint az MTA TK Politikatudományi Intézetében tartott vita résztvevőinek írásunk korábbi változatához fűzött értékes megjegyzéseikért.

<sup>2</sup> Skowronek megközelítése az új institucionalizmusok történeti változatát (*historical institutionalism*) képviseli, és komoly hatást (Laing 2012; Magliocca 2009; Nichols 2014; Nichols – Myers 2010), illetve vitákat (Arnold 1995; Hoekstra 1999; Lieberman 2000; Milkis 1995; Young 1995) váltott ki az amerikai

Írásunk szerkezete a következő lesz: az első részben Skowronek koncepcióját és tipológiáját ismertetjük. A másodikban a minket közelebbről érdeklő rekonstruktív vezető főbb vonásait vesszük szemügyre. A harmadik részben a skowroneki tipológia felhasználásával írjuk le az 1990 utáni magyar politikát, a fókuszba helyezve a 2010 utáni orbáni rekonstruktív vezetést, amit a „heterotodox” gazdaságpolitika, az alkotmányozás és a migrációs politika közpolitikai területeinkeresztül elemzünk. Végül összefoglaljuk kutatásunk eredményeit és megfogalmazunk néhány konklúziót.

## **Politikai vezetés és rezsím**

Szemben az amerikai elnököt mint intézményt vizsgáló számos politikatudományi munkával (pl. Neustadt 1960), Skowronek az elnököket mint politikai vezetőket elemzi. Míg az előbbieik számára az elnöki intézmény adott, és az elnök esetében is a többi intézménnyel (Kongresszus, adminisztráció, stb.) való kapcsolatban kialakuló szabályszerűséget, állandóságot, a rutint keresik, Skowroneket az érdekli, hogy mikor, milyen tényezők hatására válhatnak az elnökök a változás, az átalakítás, a reform főszereplőjévé, és hogy miként alakítják az elnöki intézményt és hoznak létre új elnöki rezsímet. Ezzel összefüggésben Skowronek nem elnöki hatalomról, hanem elnöki autoritásról ír (Skowronek 1997, 17–19). *Hatalom* alatt az elnökök formális és informális erőforrásait érti, amelyekkel véghez tudják vinni politikai céljaikat; míg *autoritás* alatt a hatalomgyakorlással kapcsolatos várakozásokat, és cselekvésük ezek fényében való legitimálását. Az elnöki hatalom, az alkotmányos jogkörök többé-kevésbé adottak, és az adott politikai konstelláció (pl. a Kongresszus politikai összetétele) meghatározza az elnöki politikai intézkedések lehetőségét. Felfogása szerint azonban nem elsősorban magukon a jogkörökön és a hatalmi eszközök mozgatóján múlik egy elnök sikeressége. „Egy vezető nem attól lesz sikeres, hogy feltétlenül többet tesz más vezetőknél; hanem attól, hogy képes kontrollálni tevékenysége politikai értelmezését, azon feltételeket, amelyek a történelemben betöltött helyét meghatározzák” (Skowronek 1997, 17). Az elnök autoritása elsősorban attól függ, hogy a hatalom gyakorlásának és elnöki politikájának mennyiben tudja olyan igazolását adni, amely megfelel az uralkodó értékrendnek és a tevékenységével kapcsolatos elvárásoknak, percepciónak, illetve a status quó elutasító vagy módosító politikája esetén az mennyire igazolt a társadalom felé (Skowronek 1997, 18–19). A rezsímalapítás sikere alapvetően azon múlik, hogyan képes az elnök megoldani a legitimációs problémát, azaz egy fedél alá hozni politikai cselekvése felforgató, illetve új rendet létrehozó hatásait. A legitimációs probléma kapcsán válik kiemelten fontossá, hogy az elnök hogyan és milyen jelentést próbál adni cselekedeteinek. Ez tekinthető a skowroneki megközelítés alapvetően konstruktivista elemének.

Skowronek egyik kulcsfogalma a „politikai idő”. A „politikai idő” a kontextus cselekvést korlátozó voltára utal: Skowronek szerint egy elnök politikai lehetőségeit nagyrészt meghatározza, hogy milyen politikai szituációban működik, ezért akkor járunk el helyesen, ha nem az egymást követő, hanem az azonos politikai szituációban vagy másképpen, azonos

---

politikatudományban. Az említett viták részletes ismertetésére nem lesz terünk, így csak egy-két ezekkel kapcsolatos szempontot fogunk felvetni írásunk konklúziójában.

formájú politikai időben levő elnököket hasonlítjuk össze:<sup>3</sup> Franklin D. Rooseveltet például nem elődjével, Herbert Hooverrel, hanem más rekonstruktív vezetőkkel, így Jeffersonnal vagy Andrew Jacksonnal. Skowronek szerint a történelem nem lineárisan, hanem ciklikusan „halad”, és az egymást követő, több elnökséget – és ismétlődő politikai szituációkat – magában foglaló politikai ciklusokat nevezi Skowronek rezsimek<sup>4</sup> (Skowronek 1997; Orren – Skowronek 1998). A rezsimek kialakulása kapcsolatban áll a politikatudomány *realignment* elméletével (Orren–Skowronek 1998), amely a pártok választói támogatásának hirtelen történő, de nagymértékű és tartós átrendeződését jelenti. Másképpen megfogalmazva: a demokratikus rezsimekváltások előfeltétele a választói támogatás mintáinak megváltozása. Skowronek (1997) öt egymást követő elnöki rezsimeket különböztet meg az Egyesült Államok történetében: a jeffersoni, a jacksoni, a Lincoln elnök által megalapozott republikánus, a roosevelti New Deal, illetve a reagani rezsimeket. Noha az egyes rezsimek fennállásának hossza eltér, életgörbéjük azonos szerkezetű: mindegyikben ugyanaz a négy politikai helyzet (politikai idő) jön/jöhet létre, amelyekről alább majd szólunk.

Előbb azonban fontos megvizsgálni, milyen tartalmat is ad pontosan Skowronek a rezsime fogalmának. A rezsime fogalma nem a politikai rendszert (demokrácia, diktatúra, hibrid rendszer vagy ezek valamilyen alelete), hanem a kormányzás, a hatalomgyakorlás és a legitimitás egy meghatározott módját jelenti, amely egy adott korszakban fennáll. Skowronek könyvének rezsimefogalma, miként a kritikák is hangsúlyozták (pl. Pious 1994), meglehetősen homályos. Skowronek egy későbbi munkájában Karen Orrennel együtt megpróbálja tisztázni a fogalmat: „az amerikai alkotmány nem egy változatlan kormányzati formaként maradt fenn, hanem viszonylag sajátos politikai rezsimek sorozataként, amelyek mind érdemben változtatták meg a föderalizmus és a hatalmi ágak elválasztásának lényegi tartalmát és gyakorlati működését” (Orren–Skowronek 1998, 690). A periodikusan kialakuló új rezsimek újrendezik az alkotmányos és egyéb kormányzati intézmények közti viszonyokat, új kormányzati napirendet vezetnek be, és a kormányzat működését az új politikai előfeltételek rendszeréhez igazítják. Így például a liberális New Deal rezsime bevezetésének olyan „alapítói” jelleget tulajdonítanak, amely az „alkotmányozási pillanathoz” hasonlítható (Orren–Skowronek 1998, 690, 693).

A fentiek alapján a skowroneki rezsimefogalom magját értelmezésünk szerint a központi kormányzat alkotja, de a formális és közjogi elemek helyett a hangsúly a kormányzás (*governance*) és a hatalomgyakorlás módján, állam és társadalom viszonyán van. A fogalom magában foglalja továbbá a kormányzati koalíciót, a választói elkötelezettségeket, a pártrendszer jellegét, a támogató érdekcsoportok összetételét és az ideológiai elkötelezettség sajátosságait. A rezsime a formális intézményi jellemzőkön túl tehát sajátos kormányzási, hatalomgyakorlási mintákat, normákat, gyakorlatot, stílust jelent,<sup>5</sup> valamint ezeket igazoló politikai diskurzust. A rezsime része továbbá valamilyen jellegzetes közpolitikai irány vagy paradigma, amit a rezsime mögött álló politikai-társadalmi koalíció adekvátnak tekint a korszak problémáinak megoldására. Egy rezsime mindig az adott korszak fő kihívására

---

<sup>3</sup> „*Politics* conceptualizes political time in terms of four authority structures, each posing a different leadership challenge for presidents responding to their rules of action” (Hoekstra 1999, 667).

<sup>4</sup> A „regime” mellett gyakran használja az „order” vagy „era” fogalmakat, miként a Skowronek koncepciójára reagáló szakirodalom is (pl. Arnold 1995).

<sup>5</sup> Ennyiben közel áll O’Donnell–Schmitter (1986, 73), Sartori (1994) és Lord (2003, 40–49) rezsimefogalmához.

válaszol, és mindig az azt megelőző rezsimek felfogásával, ideológiájával és megoldásaival szemben fogalmazódik meg és igazolja magát. Minden rezsimeknek van egy „életgörbéje”, amely a megalapításától a hanyatlásáig, „válságáig” terjed, mígnem felváltja egy újabb, az aktuális kihívásokra sikeresebb politikai választ adó rezsimek. Skowronek elemzése egyaránt kitér arra, hogy miként történik egy rezsimek alapítása, és hogy egy adott rezsimek fennállása idején hivatalba került elnökök autoritása hogyan függ az őket körülvevő környezeti feltételektől és lehetőségektől, illetve saját viszonyuktól a fennálló rezsimek értékrendjéhez, kormányzási gyakorlatához és legitimitációjához (Skowronek 1997).

Skowronek elnöki vezetésről szóló elemzésének fogalmi keretét egy kétdimenziós mezőben felállított elnöki autoritástipológia adja (Skowronek 1997, 36). Az első dimenzió kérdése, hogy az elnök politikai identitása mennyire van összhangban a fennálló rezsimekkel (1. táblázat sorai). A második dimenziót a vezető előtt álló politikai lehetőségek adják, nevezetesen az, hogy azok az értékek és elköteleződések, amelyek a fennálló rezsimek jellemzik, mennyire törékenyek, sebezhetőek vagy rugalmasak és megújulásra képesek (az 1. táblázat oszlopai). Végeredményben Skowronek a négy lehetséges politikai konfiguráció alapján az elnöki autoritás négyféle típusát (szerkezetét) különbözteti meg, nevezetesen a rekonstrukció, a szétválás, az artikulálás és a kiüresedés<sup>6</sup> politikáját. Skowronek szerint minden elnöki vezetés többé-kevésbé beilleszthető valamelyik típusba. Egy politikai rezsimek életgörbéje pedig jól leírható az autoritás-típusok változásának egy bizonyos sorrendjével, amelyben a *rekonstruktív* vezetés (rezsimeképítés) jellemzően az *artikuláló* (rezsimeknedzselés) vagy *kiüresítő* magatartás (sikertelen rezsimekváltoztatási kísérlet), végül a *szétválás* politikája (rezsimek hanyatlás) követi.

1. táblázat: Az elnöki autoritás visszatérő struktúrái

A vezető politikai identitása	A fennálló rezsimek állapota	
	rugalmas	sebezhető
Támogató	<i>artikulálás politikája</i> ( <i>politics of articulation</i> )	<i>szétválás politikája</i> ( <i>politics of disjunction</i> )
Ellenséges	<i>kiüresedés politikája</i> ( <i>politics of preemption</i> )	<i>rekonstrukció politikája</i> ( <i>politics of reconstruction</i> )

Forrás: Skowronek 1997, 36.

Az elnöki autoritás négy skowroneki típusa a következő:

1. *A rekonstrukció politikája*. Ez a legigéretesebb helyzet a politikai vezető számára. Fő jellemzője, hogy az elődök által kialakított rezsimek már törékennyé, sebezhetővé vált, nem képes a problémák megoldására, legitimitációs válság alakult ki. A másik jellemzője az, hogy a megválasztott elnök politikai identitása ellentétes a fennálló, de már dezintegrálódó rezsimekkel. Ez a helyzet az elnök (pl. Lincoln, Franklin D. Rooseveltt) számára lehetőséget ad egy új politikai napirend bevezetésére, és egy új politikai rezsimek alapítására (Skowronek 1997, 36–38). Skowronek hangsúlyozza, hogy a rekonstruktív elnökök nem feltétlenül

<sup>6</sup> Skowronek *preemption*-fogalmát, mivel megszokott magyar fordításai ebben a vonatkozásban nehezen értelmezhetőek, „kiüresedésnek” fordítjuk. Utóbbi megítélésünk szerint találóan ragadja meg a rezsimekkel szemben ellenséges, de alapvetően tehetetlen politikai vezető helyzetét.

sikeresebbek a válsághoz vezető problémák megoldásában, mint elődeik (vö. Orren–Skowronek 1998, 697). Elődeikkel ellentétben azonban képesek „átalakítani a politikai napirendet, támogatást szerezni a kormányzati hatalom új módon történő alkalmazásához, és túljuttatni az egész politikai közösséget a régi problémákon, már a lehetőségek új körére tekintve” (Skowronek 1997, 37–38).

2. *A szétválás politikája.* Skowronek ezt tekinti a „leglehetősebb” vezetési szituációnak, mivel itt a társadalmi igények és elvárások, valamint az elnök attitűdje elválnak egymástól. Az elnök itt egy sebezhetővé vált rezsimmel azonosul, azaz olyan értékekkel és elköteleződésekkel, amelyek már nem adnak kielégítő választ az újonnan felmerült problémákra. Ennek következtében az elnök (pl. Hoover, Carter) folyamatos harcot vív a társadalomban kialakuló új értékekkel és orientációkkal, és elveszíti politikai hitelét és az autoritását arra, hogy definiálja a politikai helyzetet. (Skowronek 1997, 39–40).

3. *Az artikulálás politikája.* Az előző helyzethez hasonlóan az inkumbens (azaz az elnöki hivatalba betöltő személy) értékrendje szintén azonos a rezsim értékrendjével, de a rezsim itt életképebb, rugalmasabb: irányt és megoldásokat kínál a felmerülő aktuális kormányzási problémákra. Az elnök ebben a helyzetben *ortodox-innovátor*, a fennálló keretek között van lehetősége az eddigi eredményeket megőrző reformokra, illetve arra, hogy kiterjessze, továbbfejlessze a korszak értékeit és politikáját (pl. Theodore Roosevelt vagy Johnson). Újrafogalmazza a fennálló értékeket és politikai irányt (*rearticulation*), és ehhez meg tudja szerezni a szükséges támogatást. Az artikulálás politikája demonstrálja a fennálló rend életképességét a változó körülmények között. Ez a leggyakoribb helyzet, amiben a hivatalba került elnökök találják magukat. (Skowronek 1997, 41–43).

4. *A kiüresedés politikája.* A rekonstruktív helyzethez hasonlóan itt is az ellenzékbeli rekrutálódó elnök kerül hivatalba, aki szemben áll a fennálló értékekkel és az intézményesült politikával, és az azt képviselő establishmenttel. Csakhogy azzal ellentétben az elnök autoritása itt gyengébb, lehetőségei korlátozottabbak, mivel a fennálló rezsim politikai, intézményi és ideológiai alapjai és támogatottsága továbbra is masszív, és a rezsim elég rugalmas ahhoz, hogy „belülről” megújuljon (Skowronek 1997, 43).

Skowronek (1997) szerint ezek a politikai helyzetek eltérő cselekvési lehetőségeket kínálnak az inkumbens elnökök számára: egy rekonstruktív vezetőnek van a legnagyobb esélye sikeres és maradandó politikai örökség teremtésére, míg leginkább a „szétváló” elnökök számíthatnak közpolitikai és választási kudarokra.

## **A rekonstruktív vezető**

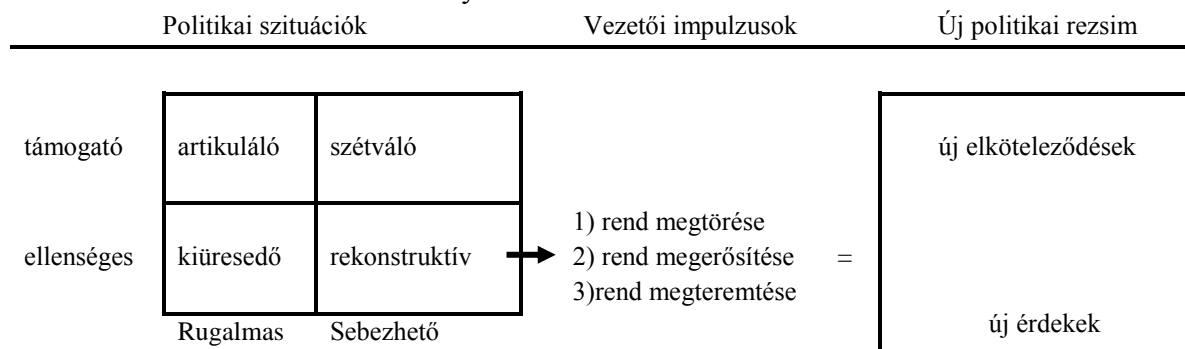
Mivel a magyar politikában 2010-ben kialakult politikai helyzetet a rekonstruktív politikához fogjuk hasonlítani, ezért erre atípusra bővebben kitérünk.

A „rezsimalapító” rekonstruktív vezető előtt akkor nyílik meg a lehetőség a cselekvésre, ha a bevett eszközök és módszerek nem képesek a problémákat kezelni. A rekonstruktív politika tehát mindig egy sikertelen vezetési gyakorlatot követ, amelyben a vezetés eltávolodik az igényektől, vagy éppen az igények a vezetéstől, s így megrendül a kormányzat politikájába, hatalmába és legitimitációjába vetett bizalom. A rekonstruktív vezető

azon túl, hogy nyíltan elutasítja a bevett eszközöket, eljárásokat, amelyek csődöt mondtak, új alapokat is teremt a politikának. Más szóval létrehozza a legitim cselekvés egy merőben új sztenderdjét. Egy új rezsimit „alapít”, amelyben a politikai folyamatok jellege és a társadalom és az állam viszonya megváltozik.

A rekonstruktív vezetés három elemre bontható. Egyrészt a vezető megtöri, lerombolja a kialakult rezsimit (*order-shattering*). A fennálló rend megrendülése nem a vezető cselekvésének kizárólagos következménye; hozzájárul ehhez egy aktuális válság (legitimációs vagy pénzügyi, gazdasági válság), amelyet elődje nem tudott érdemben kezelni. Kritikus momentumok lesznek a választások, amelyeknek mindig a vezetők adnak tartalmat és jelentőséget, katalizálva ezzel a sebezhető rezsím hanyatlását. Másrészt az ilyen jellegű cselekvéshez elengedhetetlen egy közös világnép kialakítása, jóváhagyása és megerősítése (*order-affirming*). A vezető közös értékeket hangsúlyoz, amelyek az új rend alapjául fognak szolgálni. Harmadrészt a vezetőnek új rendet is kell teremtenie (*order-creating*). Nemcsak gyökeresen szakít a bevett megoldásokkal, módszerekkel és eszközökkel, de új, a hangsúlyozott közösségi elvárásokkal és értékekkel párhuzamos irányt rajzol fel (Skowronek 1997, 20–21; 2004; 2011, 11–14.). Így a vezető képes függetleníteni magát a korábbi rezsimtől és tágítani mozgásterét, amely ugyanakkor magában rejti azt a kockázatot, hogy a vezető „csúszós talajra téved” és politikája kudarcba fullad.

1. ábra: A rekonstruktív vezetés folyamata



Forrás: Nichols–Myers 2010, 811.

A rekonstruktív vezető sikere abban mérhető, hogy mennyire képes a meglévő intézményesült elköteleződéseket megbontani, illetve mennyire képes kialakítani és fenntartani innovatív politikájának és újfajta hatalomgyakorlásának (*exercise of power*) támogatottságát. Viszont az új elköteleződés nem jelent konszenzust. Sőt, épp ellenkezőleg: a vezető keresi és kielezi a meglévő konfliktusokat. A vezető cselekvésében itt érhető tetten a paradoxon, hiszen minél jelentősebb a változás, és minél hatékonyabb a vezetés, annál negatívabb a rekonstruktív politika hatása azokra nézve, akik a korábbi rezsím hívei, támogatói voltak. Így nem csoda, ha a vezető cselekvése ellentétes mobilizációt is kivált: gondoljunk csak Lincolnra és az amerikai polgárháborúra, vagy éppen – hogy egy kevésbé szélsőséges példát említsünk – a Szenátus Jackson ellen fordulására a Bank of the United States-szel való konfliktus idején, 1833–1834-ben. A régi rezsím felbomlasztása végleges, s így tartósabb, mint a vezetés konstruktív oldala. A rezsimit a vezető magára szabja, amellyel az őt követők mozgásterét is meghatározza, az artikuláció politikájára kényszerítve őket. A

rekonstrukció során tehát a vezető „alapítóként” új alapokra helyezi a politika intézményi konfigurációját és gyakorlatát, és egy új korszakot nyit meg (Skowronek 2004).

Noha Skowronek elmélete az Egyesült Államok politikai kontextusában fogalmazódott meg, mégis végrehajtói vezetés (*chief executive*) változás és rend közötti dinamikája más közjogi körülmények között is vizsgálható (Skowronek 1995, 520). Skowronek arra tett kísérletet, hogy felrajzolja azokat a mintákat, amelyek a végrehajtói vezetés és az idő problematikáját meghatározzák. A probléma ugyanakkor nem a formális intézményekben gyökerezik, amiként a Skowronek rezsimekonceptiója sem a politikai rendszert, hanem a kormányzás, a hatalomgyakorlás és a legitimitás egy meghatározott módját írja le egy bizonyos időszakban. Skowronek vezetéstipológiája tehát egy általános vezetéselmélet, s így bármilyen politikai környezetben értelmezhető (t Hart 2010, 8–11). Ennél fogva a koncepció annak kitérítése (*conceptual stretching*) és konnotatív pontosságának elvesztése nélkül „utaztatható” (*conceptual travelling*) (Sartori 1970) más környezetbe, amire több példát is ismerünk (McCaffrie 2012; Laing–McCaffrie, 2013; Byrne et al. 2015; Goetz 2016). Mivel a magyar politikában a végrehajtást vezető kormányfő közjogi és politikai értelemben már 1990-től kezdődően kiemelkedett, ez lehetőséget teremt arra, hogy a skowroneki tipológiát a magyar esetre alkalmazzuk. A kontextuális különbségekre néhány mondatban kitérünk a tanulmány befejezésében.

Az elkövetkezőkben az orbáni politika három fontos területére – az alkotmányozó politikára, a gazdaságpolitikára és a külpolitikára – fogunk koncentrálni, bemutatva, hogy miként jelentek meg a rekonstruktív politika elemei ezeken a területeken. Az alkotmányozás, mint a politikai intézmények közötti viszonyok újrendezése a rezsimeváltás szempontjából alighanem magától értetődő. A gazdaságpolitikai paradigmaváltás fontossága is jól értelmezhető a Skowronekéhoz hasonló neoinstitucionalista elméletekben. Ez a két terület időben a rezsimeváltáshoz köthető, míg a harmadik, a migrációs válság<sup>7</sup> későbbi. Ez az időbeli különbség remélhetőleg segít majd rávilágítani az orbáni rekonstrukció néhány sajátosságára. Közös a három ügyben, hogy mindegyikben megjelennek az autoritáskonfliktusok, amelyek egyfelől a legitimitás új sztenderdjeinek kialakítása szempontjából fontosak, másfelől pedig – ahol éppen külföldi szervezetekkel való konfliktusokról van szó – a rezsime nemzetközi beágyazottságát is szemléltetik.

## **Az orbáni rekonstrukció és kontextusa**

---

<sup>7</sup> A tanulmányban a „migrációs válság” szélesebb folyamatra fókuszáló megfogalmazását használjuk az érintett emberekre koncentrált „migránsválság” helyett. Ugyanis Orbán Viktor a válságot humanitárius kérdésnél jóval szélesebben határozta meg és többször is használta az utóbbi kifejezést. 2015. január és 2016. március között a kormányfő beszédeiben, interjúiban és sajtónyilatkozataiban 10 alkalommal használta a „migrációs válság” kifejezést, szemben a kétszer említett „migránsválsággal” szemben. Érdekes módon a „menekültválság” megnevezés 12 alkalommal jelenik meg (Metz 2016), viszont Orbán Viktor ezzel kapcsolatban határozottnak tűnik: „Ez nem menekültválság. Ez népvándorlás, amely gazdasági bevándorlóból, menekültekből, menedékkérőkből és külföldi fegyveresekből is áll. Ellenőrizetlen és szabályozatlan folyamat.” (A miniszterelnök az ENSZ-közgyűlés rendkívüli menekültügyi tanácskozásán beszélt New Yorkban. 2015. 09. 30.) Mivel a tanulmányban az orbáni rekonstrukció feltérképezése a célunk, nem vizsgáljuk, hogy vajon a „migrációs válság” vagy a „menekültválság” kifejezés írja-e le jobban a jelenséget, hanem követjük az orbáni fogalomhasználatot.

Mielőtt a konkrét közpolitikai területek elemzésére rátérnénk, szükséges néhány szót szólni a 2010 előtti időszakról. Az időszaknak, pontosabban az 1990 utáni kormányok tevékenységének pusztán a skowroneki szempontok szerinti teljes elemzése is meghaladná jelen tanulmány kereteit. Így itt mindössze négy elemet emelünk ki, amelyek az írás 2010 utáni részének előfeltevéseiül szolgálnak.

Az első, hogy az 1990 és 2010 közötti időszak skowroneki értelemben egy rezsimnek tekinthető. Ennek nem mond ellent az, hogy a rezsim körvonalai nem alakultak ki teljes mértékben 1989–1990-ben, hanem egy 1998-ig tartó „átmeneti korszakra” volt szükség, mire az új rezsim elnyerte végső formáját (Körösi 2015a). A magyar eset különlegessége a skowroneki példával szemben tehát az, hogy nem egy politikai oldal és vezető, hanem az oldalak közötti kompromisszum alakította ki a 2010-ig fennálló rezsimet. A rezsim fennállásának elsődleges garanciája pedig a kétpólusú pártrendszer mentén stabilizálódó választói magatartás volt, amely két, nagyjából hasonló támogatottságú politikai oldal létét eredményezte.<sup>8</sup>

A második, hogy a rezsim 2006 (a gazdasági megszorítások bejelentése és az őszi beszéd kiszivárgása) után a Skowronek által leírt legitimációs válságba került, hanyatló ciklusába lépett és törékennyé vált. Ezen súlyosbított a 2008-tól hazánkat is elérő nemzetközi pénzügyi válság és annak hatásai. Ezen időszak három kormányának (II. és III. Gyurcsány-, illetve Bajnai-kormány) tevékenysége tekinthető a szétválás politikájának. Skowronek ilyen politikára hozott (Skowronek 2011, 61–76; 1997, 177 skk., ill. 361 skk.) példáihoz, Franklin Pierce és Jimmy Carter elnökségéhez hasonlóan a 2006–2010 közötti időszakot is a rezsimet vezető koalícion belüli harcok kiéleződése és a nyilvánosság előtti hitelesség megteremtéséért vívott harc jellemezte. Utóbbit Gyurcsány a „reformkormányzás” szlogenjével, Bajnai pedig a szakértői válságkezelésre hivatkozva próbálta megszerezni, a vezető kormánypárt népszerűsége szempontjából kevés sikerrel. Az MSZP támogatottságának összeomlásával pedig ledőltek a rezsim tartópillérei, az addigi szavazótáborok és pártrendszer.

A harmadik, hogy Orbán Viktornak első kormányzása idején is politikai célkitűzése volt a rezsim átformálása. Az 1998 szeptemberében meghirdetett „kiegyensúlyozás” politikája az erőviszonyok átalakítását tűzte ki „a médiában, a kulturális szférában és az üzleti világban” (idézi Debreczeni 2003, 392, vö. 424–436). Ez az orbáni retorikában a posztkommunizmus elleni küzdelemként jelent meg (Janke 2013, 176–178). A kialakult szituációért Orbán egy 1999-es értékelése szerint a rendszerváltás mikéntje a felelős, 1989–1990-ben ugyanis elmaradt a régi elit lecserélése az említett területeken (idézi Bozóki 2003, 137–138). Első kormányzása alatt azonban lehetőségei korlátozottak voltak a rezsim átalakítására, így a hatalomgyakorlási, kormányzási technikákban bekövetkezett változások (Körösi 2001; Pesti 2000) ellenére Orbán első kormányzati ciklusa skowroneki szempontból leginkább a kiüresedés politikájaként jellemezhető. Ez különbözteti meg Orbánt a korszak többi miniszterelnökének artikuláló vagy szétváló politikájától.<sup>9</sup> Alighanem a régi rezsim elleni

---

<sup>8</sup> Ezek kialakulása, bár Orbán 1998 utáni rezsimátalakító szándékainak effektív korlátját jelentette, a politikai cselekvés szempontjából maga sem tisztán exogén, strukturális determináns, hanem részben a politikai cselekvés terméke volt (vö. Enyedi 2004).

<sup>9</sup> A korszak miniszterelnökeinek ilyen besorolása nyilván elnagyolt, és további, itt nem elvégezhető vizsgálatokat igényelne. Az említettek rezsimmel való azonosulása is eltérő mértékű lehetett, egyesek kétségtelenül igyekeztek átalakítani a rezsimet bizonyos elemeiben, elég csak az Antall József idején kirobbanó médiaháborúra, vagy a prezidencializálódás első Gyurcsány-kormány alatti folytatódására (Körösi 2006)



harc elemének tekinthető Orbán és a Fidesz 1998-as nyelvi újítása, az „újkonzervatív nyelv” bevezetése, amely a kilencvenes években uralkodó „szociologizáló nyelvet” volt hivatott felváltani (Szűcs 2006).

Végül kiemelendő, hogy az előző két pont, tehát az orbáni rezsimalakító szándék (amely 2002 után bizonyosan erősödött) és a régi rezsím (2006 után bekövetkező) törékennyé válásának találkozása vezetett a 2010 utáni rekonstruktív politikához. A régi rezsím legitimitációjának erodálódása mellett a 2010-es kritikus választáson (Enyedi–Benoit 2011; Róbert–Papp 2012) kapott kétharmados felhatalmazás lehetőséget adott a régi rezsím szinte korlátlan mértékű átalakítására. Ezáltal válhattak Orbán politikai törekvései a kiüresedés politikájából a rekonstrukció politikájává. Ennek alább három megnyilvánulását vizsgáljuk.

### *Alkotmányozás*

Orbán rekonstruktív politikájának „legmagasabb szintű” megnyilvánulása az új alkotmány létrehozása volt. Mint fentebb láthattuk, egy új politikai rezsím létrehozásához Skowronek koncepciójában nem, vagy legalábbis nem feltétlenül társulnak formális közjogi vagy alkotmányos változások. Az alkotmánymódosítások és az új alkotmány megteremtése Magyarországon aláhúzza az orbáni rekonstruktív politika robosztus jellegét, és a rezsimalapításnak szimbolikus és formális jelleget is ad. A 2010 utáni magyar alkotmányozásban – mint alább látni fogjuk – a rekonstruktív politika mindhárom eleme jól megragadható.

*A régi rend megtörése.* Az 1989–1990-es demokratikus rendszerváltást nem követte formailag új alkotmány elfogadása. Noha az 1949-es alkotmányt az 1989-es és az 1990-es radikális alkotmánymódosító csomag tartalmában újraírta, a politikai szereplők közti teljes közjogi konszenzus hiánya, az alkotmányozás elitista jellege és a szimbolikus újrakezdés hiánya következtében az alkotmány legitimitáshiányos maradt. Az 1990-es évek alkotmányozási kísérleteinek kudarca után fokozatosan végbement az alkotmány relatív konszolidációja, ez azonban a 2006-os őszi politikai válság nyomán széttörött. A jobboldal egy részének politikai helyzetértelmezésében inentől kezdve helyet kapott az alkotmány kritikája is. Nevezetesen akkor, amikor a választók bizalmát elveszítő kormányfő, Gyurcsány leváltása alkotmányossági okból nem volt lehetséges. A formailag és eredetét tekintve 1949-es alkotmány legitimitásának az aláásása a 2010 előtti rezsím elleni politikai harc részét képezte, majd a kétharmados parlamenti többség megszerzésével 2010-ben lehetővé vált az új alkotmány megalkotása.

A 2010 utáni alkotmányozás egyik legfontosabb célja a régi rend megtörése volt, a következő okokból. Először is, az alkotmányozás szimbolikus kifejezése volt a régi rezsimmal történő szakításnak,<sup>10</sup> ami nemcsak az 1989–1990 előtti egypártrendszerrel, de a rendszerváltást követő korszaktól való radikális elhatárolódást, továbbá az újrakezdés igényét

---

gondolni. Mi mindössze annyit állítunk, hogy Orbán már első kormányzása alatt is alapvetőbben elutasító volt a kialakult rezsimmal szemben, mint bármelyik rendszerváltás utáni magyar miniszterelnök.

<sup>10</sup> „HAZÁNK neve Magyarország”, szól az Alaptörvény „Alapvetés” c. részének A. cikkelye, amellyel az 1949 évi alkotmányban rögzített „Magyar köztársaság” hivatalos elnevezését váltotta fel. Magyarország Alaptörvénye. Nemzeti Hitvallás. *Magyar Közlöny*, 43. szám, 2011. április 25., 10657.

is kifejezte. A szimbolikus szakítást az Alaptörvény preambulumaaként megalkotott Nemzeti Hitvallás fejezte ki a legjobban, amely egyrészt visszaállította a kontinuitást a több évszázados alkotmányos hagyománnyal,<sup>11</sup> másrészt feladta az alkotmány semlegességének elvét. A Nemzeti Hitvallás és az alkotmányozás orbáni és fideszes narratívája éles cezúrát kívánt húzni a kommunista korszakkal szemben,<sup>12</sup> továbbá az 1989 utáni „átmenet két zavaros évtizedével”.<sup>13</sup> Az Alaptörvényben megszűnt a liberális értékek korábbi dominanciája és megjelent a nemzeti-historizáló, konzervatív és keresztény értékrend is. Ezzel távolodott a Nyugat-Európában ma uralkodó alkotmányos felfogástól. Az Alaptörvény negyedik módosítása politikailag megbélyegezte a szocialistákat mint a kommunista diktatúra politikai örökösait, akik tovább hordozzák a múlt bűneinek felelősségét.<sup>14</sup>

Másodszor, az alkotmányozás szembefordulást jelentett az uralkodó *jogi konstitucionalista* vagy radikális jogállami felfogással is, amely elfogadta és legitimnek tekintette az 1990-es években kialakult alkotmánybírói szupremáciát a politikai felett. Miként Franklin D. Rooseveltnek a Legfelsőbb Bíróság, Orbán számára az Alkotmánybíróság volt a régi rezsím (és alkotmány) kulcsintézménye, amely az új rezsím alapításának a fő ellenlábasává vált. Az Alkotmánybíróság gyengítése megfelelt a nép akaratára, azaz a demokratikus legitimitáció felsőbbbségére hivatkozó plebisciter (közvetlen demokratikus) politikai koncepciónak (Pócza 2015; Körösenyi 2015b).

Harmadszor, az Alaptörvény elfogadása a régi rendet védő autoritások és az előző rezsím elitjének a meggyengítéséhez is hozzájárult. Így a közjogi szerkezet átalakításához társult Orbán és a kormánypártok kinevezési politikája, ami a független vagy ellenzéki személyek kormányhoz lojális személyekkel való felváltását jelentette.<sup>15</sup> Ezek együttesen az Alkotmánybíróság mellett több, a hatalommegosztás kifinomult rendszerében fontos szerepet játszó és a kormánytöbbség számára korlátot jelentő intézmény (MNB, ombudsmani intézmény, Költségvetési Tanács, médiahatóságok, népszavazás) meggyengítéséhez vezetett. Az alkotmányozás során Orbán nemcsak a hazai posztkommunista és liberális elittel és értékrendjével fordult szembe, de az európai liberális baloldallal is, sőt az egész nyugat-európai alkotmányos közfelfogással. Az ellentétet jól manifesztálta az Európai Bizottsággal, az európai parlament pártjaival, a Velencei Bizottsággal,<sup>16</sup> az Egyesült Államok kormányával,

---

<sup>11</sup> „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét. Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését.” Magyarország Alaptörvénye. Nemzeti Hitvallás. *Magyar Közlöny*, 43. szám, 2011. április 25., 10656.

<sup>12</sup> „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.” Magyarország Alaptörvénye. Nemzeti Hitvallás. *Magyar Közlöny*, 43. szám, 2011. április 25., 10656.

<sup>13</sup> Ez már az Országgyűlés 2010 nyarán, a Nemzeti Együttműködésről elfogadott Politikai nyilatkozatában megfogalmazódott. Lásd: az Országgyűlés 2010. június 14-én elfogadott Politikai Nyilatkozata 1/2010. (VI.16.) a Nemzeti Együttműködésről,

[http://2010-2014.kormany.hu/download/d/56/00000/politikai\\_nyilatkozat.pdf#!DocumentBrowse](http://2010-2014.kormany.hu/download/d/56/00000/politikai_nyilatkozat.pdf#!DocumentBrowse) (letöltés dátuma 2016. 09. 29.)

<sup>14</sup> *Magyar Közlöny*, 2013. évi 49. szám, 6400–6401.

<sup>15</sup> Ennek mértékéről áttekintést ad Kristóf (2015, 71–83). Az Alkotmánybírák kinevezésével összefüggésben lásd Szente (2015).

<sup>16</sup> Lásd például a Velencei Bizottság állásfoglalását a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéstről (Jakab 2011, 358–375), illetve az Alaptörvény negyedik módosításáról (*Vélemény Magyarország Alaptörvényének Negyedik Módosításáról*. Strasbourg, 2013. június 17. /CDL-AD(2013)012/ A Magyar Helsinki Bizottság Fordítása).

azaz olyan nemzetközi autoritásokkal folytatott viták, amelyek a liberális alkotmányosság *mainstream* európai és amerikai felfogását képviselték (Sonnenvend–Jakab–Csink 2015).

(*A közös alap kialakítása.*) A rekonstruktív politikának tehát része a közös alap megteremtésére való törekvés, amihez az új alkotmány körüli vitákban és az Alaptörvény létrehozásában is megjelent az alkotmányozók oldaláról. Mivel az alkotmányjogi és politikatudományi irodalom általában a 2011–2012-es alkotmányozás politikai egyoldalúságát emeli ki (pl. Jakab 2011; Sonnevend–Jakab–Csink 2015), joggal, ezért itt hangsúlyoznunk kell, hogy a skowroneki „közös alap” nem valamiféle konszenzus keresését/megtalálását jelenti. A rekonstruktív vezető éppen hogy éles konfliktust generál a régi renddel, autoritásokkal és elittel szemben. Emellett azonban a rekonstruktív vezető olyan értékekhez nyúl, amelyek közös alappá válhatnak hívei számára, illetve amelyek hivatkozási alapot jelenthetnek az új rend számára és segíthetik annak legitimitását. Alább az orbáni alkotmányozás azon elemeit próbáljuk kiemelni, amelyekben megítélésünk szerint ilyen funkciót betölthetnek.

Először is, az alkotmányozási diskurzusban megjelent egy „új társadalmi szerződés” létrehozásának igénye,<sup>17</sup> mint ami a morális, illetve a természetes rend helyreállításának záloga (Horkay 2012), és ami azután az új alkotmány kodifikálásában öltött testet. Így került előtérbe például a jogok és kötelességek összhangja, vagy a felelős gazdálkodásra irányuló közpénzügyi (államadósság) klauzula. Az alkotmány elsődleges funkciója többé nem az egyéni jogok védelme lesz az állammal szemben, hanem a nemzetállam és a szuverenitás, továbbá az ezeket hordozó közjogi intézmények konstituálása.

Másodsor, az Alaptörvény preambulumban (Nemzeti Hitvallás) és az alkotmányozás diszkurzív igazolásában határozott visszanyúlás történt a megelőző rezsim előtti korszak(ok) értékeihez, így a keresztény értékekhez, az 1949 előtti alkotmányos hagyományokhoz.<sup>18</sup> Különösen olyan évszázados alkotmányos alapelvek nyertek megerősítést, mint a nemzeti függetlenség, a szabadság és a szuverenitás. Különös hangsúlyt kapott a Szent Korona tiszteletben tartása, mint ami „megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és nemzeti egységét”.<sup>19</sup>

Harmadszor, a nemzeti elemek mellett a Nemzeti Hitvallásban erős az univerzalista-európai értékek hangsúlyozása, az emberi méltóság középpontba állítása, amelyből az alapértékek katalógusa levezetésre került (Horkay 2012, 306–308). A Hitvallás perspektívája egyszerre nemzeti és univerzalista-európai.<sup>20</sup>

Negyedszer, megtörtént a határokon túli magyarok alkotmányba történő beemelése, és egy etnocentrikus vonásokkal bíró nemzetfogalom megalkotása, amelyek a kettős

---

<sup>17</sup> Orbán Viktor már a 2010-es választások utáni, a kormányprogramot az Országgyűlésben ismertető expozéjában új társadalmi szerződés megkötéséről beszélt. Lásd: [http://hvg.hu/itthon/20100525\\_orban\\_kormanyprogram](http://hvg.hu/itthon/20100525_orban_kormanyprogram)

Lásd továbbá: A Nemzeti Együttműködés Programja. Országgyűlés Hivatala, 2010. május 22. Irományszám: H/47.

<sup>18</sup> Egy értékelés szerint az Alaptörvény megalkotásával a magyar alkotmányosság hosszú távú trendje nyert megerősítést, egyfajta visszatérés történt ehhez a trendhez (Balázs 2012). Mások kritikailag jegyzik meg a keresztény és konzervatív értékek dominanciáját (pl. Jakab 2011).

<sup>19</sup> Magyarország Alaptörvénye. Nemzeti Hitvallás. *Magyar Közlöny*, 43. szám. 2011. április 25., 10656.

<sup>20</sup> A Velencei Bizottság értékelése szerint „...mindamellett, hogy erős hangsúlyt fektettek a nemzeti elemre és a magyar nép szerepére, erőfeszítést tettek arra is, hogy egyensúlyra leljenek a preambulumban a nemzeti és az egyetemes elemek” – idézi Horkay (2012, 306).

állampolgárságban és a határokon túli magyar állampolgárok szavazati jogának megteremtésében manifesztálódtak.

Ötödször, az alkotmányozási folyamatban is megfigyelhető, hogy a korábbi időszakban uralkodó a kognitív, technokrata (jogtechnikai) és szükségszerűségi logikát hordozó, ún. szociologizáló nyelvet felváltja egy „újkonzervatív” nyelv, amelyet a morális nyelvezet és normatív érvelés jellemez (Szűcs 2012).

*(Az új rend megteremtése.)* Míg a rekonstruktív politika rezsimalapítása még akkor is „alkotmányozási pillanatot” jelent a skowroneki értelmezésben (Orren–Skowronek 1998, 690, 693), ha formális alkotmányozás nem is történik, Orbán az Alaptörvény létrehozásával erősítette meg politikája „rezsimalapító” jellegét. Alább Orbán alkotmányozásának az új rendet teremtő vonásait emeljük ki. Mindenekelőtt arra szeretnénk rávilágítani, hogy az új rendet egyfajta kettősség jellemzi, két olyan vonás, amely – legalábbis látszólag – ellentétben áll egymással.

Az első, hogy az alkotmányozás „permanens” jellege következtében az új rend, legalábbis a 2010–2015 közti időszakban – formailag – nem szilárdult meg, és körvonalai is képlékenyek maradtak. A rend állandóan mozgásban volt, nem jöttek létre „megszilárdult struktúrák”. Az alkotmányozás 2010–2011-es éveket jellemző permanens és meglehetősen ad hoc jellege a gyakori alkotmánymódosítások révén az Alaptörvény hatálybalépését követően is fennmaradt, amire a kétharmados parlamenti többség lehetőséget nyújtott. Az alkotmányozás „permanens” jellegét a fideszes narratívában a válság, a rendkívüli helyzet igazolta, miközben az jórészt az Alkotmánybírósággal kialakult hatalmi harc következménye volt (Pócza 2015). A képlékenységet erősítette a politika primátusának (vö. Szűcs 2015a) a népakarat mindenhatóságával alátámasztott elve. A politika primátusa érvényesült a magát a joguralom letéteményesének tekintő Alkotmánybíróság közjogi és politikai meggyengítésében is. 2010–2015 között a plebiszciter demokrácia, továbbá a parlament alkotmányozói szuverenitása nevében az Alkotmánybíróság határozatait a parlamenti kormánytöbbség rendszeresen felülbírálta<sup>21</sup> (Körösenyi 2015a; 2015b).

A másik fontos vonás, hogy a közjogi képlékenység mögött egy új rezsím körvonalai bontakoztak ki, sajátos hatalomgyakorlási mintákkal és legitimációval (Körösenyi 2015a). Noha a rezsímfogalomnál láthattuk, hogy a hangsúly a formális elemek helyett a hatalomgyakorlás módján van, az új rezsím vonásai az alkotmányos hangsúlyok megváltozásában és az ennek megfelelő alapjogi és közjogi változásokban is manifesztálódtak. Az alapjogok terén a liberális alkotmányosság felől egy kollektivisták irányba történt elmozdulás: az egyéni jogok korábbi primátusával szemben a közösséggel (nemzettel, állammal) szemben kötelezettségek is megjelentek, és az egyéni és közösségi jogok között kiegyensúlyozottabb viszony jött létre. Közjogi téren a hatalmi ágak és kormányzati intézmények közti korábbi erőviszonyok átrendeződtek a miniszterelnök, a kormány, és a parlamenti kormánytöbbség javára. Az Orbán-rezsím újrarajzolta az állam és társadalom közti határokat, ami az alkotmányos síkon is tetten érhető.

Fentiekhez hozzá kell tennünk, hogy a régi renddel történő szakítást és az új rezsím alapítását egy sor formai, fogalmi és szimbolikus elem is megerősítette, így például a Nemzeti

---

<sup>21</sup> A Fidesz 2015-ben elveszítette kétharmados parlamenti többségét, és ezzel feltehetően gyengül az alkotmányozás permanens jellege.

Együttműködésről elfogadott országgyűlési politikai nyilatkozat, a Nemzeti Hitvallás, az „Alaptörvény” elnevezés, továbbá a „köztársaság” fogalmának elhagyása az Alaptörvényből.

Összességében az alkotmányozás fontos eszköze volt a régi rend, az azt megtestesítő intézményi autonómiák (pl. Alkotmánybíróság, MNB, bíróságok) és az azokat fenntartó elitek (bírák, technokrata szakértők) *megtörésének*. Az Alaptörvény nem annyira tartalmi, mint inkább szimbolikus értelemben járult hozzá (az illegitim 1949-es kommunista alkotmány felváltásával, továbbá a megelőző két évtizedtől elválasztó politikai cezúra hangsúlyozásával) a *közös alap* kialakításához is. Az alkotmányozás ugyanakkor permanens jellege következtében tartalmi értelemben is fontos eszközévé vált az *új rend* kialakításának (például: autoriter és plebiszciter elemek erősödése, extrém politikai centralizáció), az autoritáskonfliktusok végigharcolásának (a kétharmados többség politikai ütőkártyaként való használata) és a politika primátusa érvényesítésének (Alkotmánybíróság politikai súlyának csökkentése).<sup>22</sup> Mindezzel az alkotmányozás komolyan hozzájárult az orbáni politika rekonstruktív jellegéhez. E politika sikere, stabilitása, konszolidációja azonban csak hosszabb távon ítélni lehet meg.

### *Heterodox gazdaságpolitika*

*A régi rend megtörése.* Ha a politikai rezsim skowroneki fogalmából indulunk ki, akkor a különböző közpolitikai paradigmák (Hall 1993) is egy rezsim részét alkotják, mint a politikai cselekvők gondolkodásmódját alapvetően meghatározó vonatkoztatási keretek. A második és harmadik Orbán-kormány makrogazdasági politikája nevezhető heterodoxnak, értve ez alatt, hogy alapvetően különbözik a nemzetközi gazdasági autoritások (pl. IMF, Világbank) által vallott, és a korábbi magyar kormányok által gyakorolt gazdaságpolitikától. A heterodoxot itt a mainstream, és nem az ortodox ellenfogalmaként használjuk, amely legfeljebb részben vonatkozik a gazdaságpolitika közgazdaságtudományi szempontból való inkonzisztenciájára (a mainstream gazdaságpolitikák sem teljesen ortodoxak, azaz nem feleltethetők meg egy az egyben egyetlen közgazdasági elméletnek sem), és sokkal hangsúlyosabban az említett, mértékadó szervezetek által ajánlott *best practice*-től való eltérésre (vö. Dequech 2012, 354–355). Kiemelendő továbbá, hogy a heterodox gazdaságpolitikának értelemszerűen a gazdaságpolitikai lépések összességét nevezzük, amely tartalmazhat a heterodox mellett mainstream elemeket is.

Bár az uralkodó gazdaságpolitikai paradigma a 2007 utáni világgazdasági válság következtében több országban megkérdőjeleződött, vagy kiegészült más elemekkel (elég csak a válságkezelés neok Keynesiánus szakaszára, vagy a pénzügyi szabályozások előtérbe

---

<sup>22</sup> Az utóbbi, valamint a politikailag egyoldalú jellege következtében a politikai, szakmai és értelmiségi elitek körében az Alaptörvény legitimitása gyenge maradt. Más a helyzet az állampolgárok körében, akik az alkotmányozás tartalmi részletei iránt kevésbé érzékenyek: az ő esetükben a 2014-es választások eredményét egyfajta implicit beleegyezésnek is tekinthetjük az előző ciklus alkotmányozási politikájába. Az utóbbi tekintetében nem adnak más képet a közvéleménykutatások sem. Például a politikai és szakmai elitek körében élesen vitatott negyedik Alaptörvény-módosítással szemben az átlagpolgárok korántsem voltak olyan elutasítóak. Lásd <http://szazadveg.hu/foundation/kutatas/kutatasok-elemzesek-publikaciok> (letöltés: 2016. 09. 29.) Felfogásunk szerint azonban végső soron egy alkotmány legitimitása – hosszabb távon – nem annyira annak pontos szövegével, mint a politikai rezsim konszolidációjával függ össze (vö. Jakab 2011, 46–61).

kerülésére gondolni – vö. Bod 2014: 161–167; Ferran 2012), az Orbán-kormányok ezekhez képest radikálisabb mértékben kérdőjelezték meg a makrogazdasági mainstreamet. Az önmagában nem újdonságnak számító, de a korábbiakhoz képest példátlan mértékű bankadó hosszabb távra való bevezetése és a további ágazati különadók (energetikai adó, közműadó, távközlési adó, reklámadó, a kiskereskedelemre kivetett adó) jelentették a heterodoxia egyik fontos elemét.

Az általunk használt értelemben vett heterodoxia leginkább a különböző intézményi autoritásokkal való konfliktusban ragadható meg. Nemzetközi vonatkozásban ilyenek az IMF-fel és az Európai Bizottsággal szembeni konfliktusok,<sup>23</sup> magyar viszonylatban pedig a Magyar Nemzeti Bankkal, közvetlenül annak elnökével, Simor Andrással való rendszeres konfrontációk, egészen annak 2013 tavaszi távozásáig.<sup>24</sup> A mainstream által elismert autoritások megkérdőjelezése a régi rend (konkrétabban: a régi gazdaságpolitikai paradigma) megtörésének legfontosabb eleme: a közpolitikai paradigmaváltások állandó velejárója (vö. Hall 1993, 285–286.).<sup>25</sup> Vizsgált példánkban az autoritáskonfliktus a konkrét intézményeken túl a közgazdaságtan egészével szemben is megnyilvánul: Orbán, túl azon, hogy a válság következményeként a közgazdasági elméletek való hiteltelenné válásáról beszél,<sup>26</sup> a közgazdászok elméleti tudásának bármiféle politikai alkalmazhatóságát is kétségbe vonja.<sup>27</sup>

A világgazdasági válság Orbán válságnarratívájában (Illés 2016) összekapcsolódik egy tágabb, civilizációs válsággal. Számára a válság nem pusztán egy működési zavar a nyugati kapitalizmus jelenlegi formájában, hanem alapvető rendszerprobléma. A „tudományos kapitalizmus bukása” válságértelmezésében a 2010 utáni beszédekben állandóan felbukkanó „spekuláció” fogalmához kapcsolódik, amelyet Orbán rendszeresen a „munka” fogalmával állít szembe. A versenyképességi szempontokkal indokolt „munkaalapú államot” jellemzi nagy port kavaró 2014-es tusnádfürdői beszédében a keleti mintákkal illusztrált „illiberális állam” terminussal. Ebbe a narratív-eszmei kontextusba ágyazza be Orbán a régi rezsím lebontásának szükségességét.

---

<sup>23</sup> Orbán 2012-es tusnádfürdői beszédének visszatérő aszimmetrikus ellenfogalma a „brüsszeli bürokraták”.

<sup>24</sup> A konfliktus nyitányaként Orbán 2010. április 26-án azt nyilatkozta, hogy az MNB „nem az offshore-lovagok szálláshelye” ([http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/04/26/kezdomdik\\_az\\_orban-simor-utkozet/2016.06.01.](http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/04/26/kezdomdik_az_orban-simor-utkozet/2016.06.01.)); később megváltoztatták a Monetáris Tanács jelölési procedúráját (addig két külső tagot a jegybank elnöke, kettőt a miniszterelnök jelölt, a változtatás után viszont már mind a négy külsős tagot a parlament gazdasági bizottsága jelölte és az Országgyűlés fogadta el (a tanács tagja rajtuk kívül az elnök és a két alelnök). Hasonlóan konfrontatív lépés volt az MNB-elnök fizetésének nyolc millió forintról kettőre történő csökkentése.

<sup>25</sup> Annak vizsgálata, hogy vajon a 2010 utáni makrogazdasági politika leírható-e egy koherens paradigmaként, meghaladná jelen írás kereteit.

<sup>26</sup> „Nincs kit másolnunk, nincs kinek a példáját követnünk, e pillanatban sehol nincsenek kész, használható tankönyvek, legfeljebb ezeknek a vázlatai körvonalazódnak. Az új recepteket most és nekünk kell – ráadásul a mindennapi küzdelmek során – kiokoskodnunk, kiizzadnunk magunkból.” (Napirend előtti felszólalás 2011. október 24-én.)

<sup>27</sup> Az 1998–2002-es kormányzására visszaemlékezve mondja: „Amikor megindítottuk az új gazdaságpolitikát, az első év végén [...] elmondták egyébként briliáns elmék és tiszteletre méltó közgazdászok, hogy az, amit csinálunk, az nem lehetséges. Ezt mondták, ugyanis olyan célokat tűztünk ki, amelyeket a közgazdasági tankönyvek szerint egyszerre nem lehet elérni. [...] És nekem ilyenkor mindig eszembe jut az az okos zoológiai okfejtés, amely bebizonyítja a darázsról annak tömege, súlya, szárnymérete alapján, hogy ilyen lény nem létezhet, de ha létezik is, repülni biztosan nem tud, mert nem tudja legyőzni a fizika törvényeit. A helyzet az, hogy a darázs repül.” – Napirend előtti felszólalás 2011. szeptember 12-én.

*A közös alap kialakítása.* Orbán a magyar gazdasági különutat – az alkotmányozáshoz hasonlóan – összekapcsolja a függetlenség, a szabadság és a szuverenitás fogalmaival; a gazdaságpolitikai különút nyilvánosság előtti igazolása tehát elhelyezhető a szuverenitásdiskurzuson (Szűcs 2015b) belül. A közös alap kialakításában – azaz az új berendezkedés legitimálásában – nagy szerepet kapnak a magyar történelem alapvetően konszenzusos megítélésű eseményei: az 1848-as és az 1956-os forradalom. Ennek következtében kerül Brüsszel egy sorba Béccsel és Moszkvával.<sup>28</sup> Az új berendezkedés legitimálásában a történelmi példák mellett olyan időtlennek tekinthető mércék is előkerülnek, mint az emberek igazságérzetére való hivatkozás.<sup>29</sup> Orbán alapvetően továbbra is azon az újkonzervatív politikai nyelven (Szűcs 2006; 2012) beszél, amely köznapi fogalomhasználatával és időtlen erkölcsi mércékre való hivatkozásával kiemelkedően alkalmas könnyen érthető üzenetek megfogalmazására, és ezáltal az új berendezkedés legitimálására. Míg a magyar baloldal által használt szociologizáló nyelv (Szűcs 2006; 2012) fogékonyabb az egyes *policy*-lépések kognitív érvekkel való igazolására, addig Orbán nyelvezete inkább alkalmaz normatív érveket (vö. Schmidt 2014), ezáltal is hozzájárulva az új rezsim értékdimenziójának kialakításához. Ez az igazolási keret szolgált olyan heterodox lépések normatív hátterével, mint például a már említett különadók, az állami végkielégítések utólagos, 98%-os megadóztatása, vagy éppen a devizaadós-mentő csomagok.

*Az új rend megteremtése.* A régi gazdaságpolitikai paradigmával és a „hagyományos” gazdasági autoritásokkal (IMF, Világbank, Európai Bizottság) szemben megfogalmazott új gazdaságpolitika, ahogy már említettük, abban az értelemben heterodox, hogy a nem szokványos elemek mellett tartalmaz mainstream, azaz az említett régi paradigmába illeszkedő megoldásokat is (pl. az áfa további emelése, a jövedéki adó emelése egyes termékekre, a munkanélküli-támogatások szigorítása). Szintén mainstream gazdaságpolitikai elemnek tekinthető az éves költségvetési hiányban megnyilvánuló fiskális szigor. Megjegyzendő, hogy ez alapvetően külső kényszerre vezethető vissza: Orbán Viktor a 2010-es választásokat követően a hiánycél enyhítésének kérésével érkezett Brüsszelbe, azonban elutasításba ütközött. Egyebek mellett ez a kudarc vezetett a mozgástér belső növelését szolgáló lépésekhez, mint a különadók vagy a nyugdíjrendszer átalakítása (Bod 2014, 180–182). Ami azonban figyelemre méltó: a brüsszeli fiaskó után Orbán beillesztette narratívájába az „államadósság elleni harcot”, mintegy megideologizálva a kényszerpályát. Az államadósság csökkentése fokozatosan összekapcsolódott a szuverenitás visszaszerzésének céljával, és az új rezsim régivel szembeni megkülönböztető jegyévé vált.<sup>30</sup>

Ezekhez a mainstream elemekhez járultak heterodox elemek: a már említettek mellett például a személyi jövedelemadó és vállalati nyereségadó csökkentése, amelyektől a kormány egyértelmű növekedésösztönző hatást várt – a közgazdászszakma szkepticismusa ellenére (Erdős 2012; Bod 2014, 183–185). Itt kell megemlítenünk a gazdaságpolitika etatista elemeit is. Bár 2008-tól kezdődően több európai országban is volt példa államosításokra a pénzintézetek, közmű- és energiavállalatok terén (Voszka 2015a), a magyar eset különleges mind az érintett szektorok szélesebb köre (pl. közlekedési cégek, Antenna Hungária, MAL

<sup>28</sup> Lásd leginkább a 2011-es és 2012-es március 15-i ünnepi beszédeit.

<sup>29</sup> Lásd pl. Expozé 2010. november 15-én.

<sup>30</sup> Ehhez lásd leginkább a 2011-es tusnádfürdői beszédét.

Zrt., Rába Járműipari Holding), mind az eszközök változatossága (a vásárláson túl közvetlen nyomásgyakorlás a Dunakeszi Járműjavító és a MOL esetében; közvetett a devizahitelek végtörlesztése és forintosítása, illetve a különadók esetében), mind az államosítások időpontja (nem a pénzügyi válságot követően közvetlenül), végül a motivációi miatt (rövid távú válságkezelés helyett a kapitalizmus formájának módosítása) (Voszka 2015b).<sup>31</sup> Ugyanígy különösnek mondható a pénzügyi szabályozások gyakorlata. Bár az Orbán-kormány lépései, amelyek megerősítették az állam szerepét a pénzügyi szabályozásban, beleillenek a nemzetközi tendenciába, ezen lépések motivációja sokkal inkább a kormány etatista nézeteiből, semmint a nemzetközi trendekhez való alkalmazkodásból fakad (Mérő–Piroska 2015). Heterodox lépés tehát nemcsak a nemzetközi trendekkel nyíltan szembemenő, hanem azokhoz bizonyos mértékben illeszkedő, ám más motivációjú, eltérő hatókörű intézkedés is lehet. Ezért is fontos az egyes gazdaságpolitikai lépések értelmezésénél figyelembe venni azok eszmei-diszkurzív kontextusát.

A monetáris politikai terén, miután Matolcsy György átvette a jegybank irányítását, szintén nagymértékben érvényesült a heterodoxia: az árstabilitás megőrzése mellett prioritássá vált a növekedésösztönzés is, ennek voltak hivatottak eszközül szolgálni a sorozatos kamatvágások és az MNB növekedési hitelprogramja. Bár utóbbi a monetáris politika heterodox eszközének tekinthető, korántsem kizárólagos magyar sajátosság: egyik mintaadója a Bank of England által 2012-ben meghirdetett Funding for Lending Scheme. A jegybanki politikával szemben kritikus közgazdászok (pl. Várhegyi 2014) nem is önmagában ezt a heterodox gazdaságélénkítő eszközt bírálták, sokkal inkább annak mértékét (amely a későbbiekben ellenérdekeltté teheti a jegybankot egy kamatemelési ciklus beindításában, mivel a kihelyezett növekedési hitelek miatt a kamatemelés saját veszteségét növelné, és ezáltal a költségvetés helyzetét rontaná), illetve a jegybanki vezetés erős politikai lojalitását a kormányhoz.

A fentebb ismertetett „Nyugat válsága”-narratívába illeszkedtek a külkapcsolatok terén bekövetkezett változások is: a Külügyminisztérium Külgazdasági- és Külügyminisztériummá alakítása, összefüggésben a „keleti nyitás”, illetve a valamivel kisebb visszhangot kapott „déli nyitás” politikája. Az „új külpolitika” feladata az új tárcavezető értelmezésében „Magyarország gazdasági érdekeinek a lehető legjobb érvényesítése a kialakult új világrendben”.<sup>32</sup>

Összességében a heterodox gazdaságpolitika nem csak tartalmi újításai (az állam fokozottabb gazdasági szerepvállalása, innovatív adónemek kivetése, stb.) és a gazdasági elit átformálása (Csillag és Szelényi 2015) miatt volt fontos az új rezsím megalapításában, hanem az autoritáskonfliktusokban megjelenő ellenségképzés (pl. az inkompetensnek beállított

---

<sup>31</sup> Voszka Éva egy további tanulmányában (Voszka 2013) az állam gazdasági szerepvállalásának 2010 utáni átalakulását az 1940-es évek végének államosításával és a rendszerváltás idején lebonyolított privatizációval veti össze. Az 1940-es és a 2010-es évek politikájának közös vonásaként említi a politikai szempontok (pl. egyes üzleti körök pozíciójának átalakítása; jogbizonytalanságot teremtő informális eszközök alkalmazása, akár a negatív gazdasági hatások ellenére is) elsődlegességét a gazdasági szempontokkal szemben. A 2010 után politika, korábbi példákkal szembeni különbségét – egyebek mellett – az átalakítás mértékében (a 2010 utáni változtatások nem tekinthetők teljes gazdasági rendszerváltásnak) és a külföldi mintákhoz való eltérő viszonyulásban (2010 után nincs külföldi mintakövetés, szemben a másik két esettel) látja. Ez a „ciklikus” értelmezés megítélésünk szerint analóg a rezsímátalakítás általunk vázolt képével.

<sup>32</sup> <http://mno.hu/belfold/igy-alakul-at-a-kulgzdasagi-es-kulugyminiszterium-1250796> (Letöltés: 2016.05.01.)



„brüsszeli bürokraták”), a korábbiaktól eltérő legitimációs mechanizmus (gazdasági heterodoxia, a szuverenitásprobléma és a sikeres válságkezelés összekapcsolása) alkalmazása miatt is. Míg egyes heterodox gazdaságpolitikai lépések az elit átformálásában játszottak döntő szerepet, addig mások az alsóbb társadalmi rétegek körében szereztek támogatást a Fidesznek, a 2014-es választásokon adva további támogatást az orbáni rezsimépítéshez.<sup>33</sup>

### *Migrációs válság*

Az Európai Unió szintjén az orbáni rekonstruktív politikát folyamatos konfliktusok kísérték, amelyek olyan belpolitikai kérdések mentén alakultak, mint a Magyar Nemzeti Bank függetlensége, a bírák nyugdíjazása vagy az adatvédelmi biztos intézményének megszüntetése (Arató–Koller 2015, 385–387). Az állandó külpolitikai csatározások a vezetést reaktív, védekező szerepbe kényszerítették nemzetközi szinten. Ebből a szerepből való kitörésre és az orbáni Európa-politika kiteljesítésére adott lehetőséget a 2015-ben begyűrűző migrációs válság. A válsághelyzetet nemcsak az érkezők számának megugrása okozta,<sup>34</sup> hanem az EU menekültpolitikájában felmerülő nehézségek a növekvő mértékű migráció kezelésében (Bagdonas 2015; Popescu 2016; Trauner 2016). Így a külső sokk értelmezési versenyt indított el arról, hogy miről is szól a válság, és azt miként kell kezelni. Ezzel óriási lehetőség kínálkozott egy olyan ország vezetőjének, ahol a kérdést értelmezési vákuum övezte.<sup>35</sup> Az értelmezés igényét erősítették olyan események is, mint a *Charlie Hebdo* szerkesztősége elleni 2015-ös párizsi merénylet és a 2016-os brüsszeli terrorcselekmények, valamint az embercsempészet okozta tragédiák, a migránsokat érő és általuk előidézett incidensek. Az értelmezési vákuum és a növekvő igény a vezetői válságértelmezésre, lehetővé tette, hogy a migrációs válság problémáját Orbán saját Európa-politikájába illessze, amely mindig is egyfajta ötvözet volt a nemzeti szuverenitást érintő ideológiai kérdéseknek.

*A régi rend megtörése.* Orbán Viktor számára a fennálló rendet a liberális ideológia dominanciája jelenti, amely értelmezésében a multikulturalizmus, a politikai korrektség,<sup>36</sup> a

---

<sup>33</sup> Itt természetesen mindenképp a „rezsicsökkentés” említendő, amelyet a Tárki és az Ipsos kutatói is a döntő szempontként említettek a Fidesz 2014 elejére történő megerősödésében. (<http://www.origo.hu/itthon/20140107-honnan-szerzett-a-fidesz-egymillio-szavazot-egy-ev-alatt.html> – Letöltés: 2016. 10. 08.).

<sup>34</sup> A Frontex becslése szerint 2015-ben 482 270 fő, a rendőrség által elfogott személyek számát illetően 411 537 fő érkezett illegálisan Magyarországra, amely tízszerese a 2014-es, és húszszorosa a 2013-as adatoknak. Forrás: Frontex Western Balkans Risk Analysis Network Quarterly Report (Q4 2015) <http://frontex.europa.eu/publications/?c=risk-analysis>; saját számítás a police.hu adatai alapján. <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezes> (Letöltések: 2016. 08. 24.)

<sup>35</sup> Az Eurobarometer 2014. őszi felmérése szerint a magyar lakosság csupán 3%-a sorolta a migrációt a legfontosabb országos problémák közé. Ez nagymértékben eltér az EU 18%-os átlagához képest.

<sup>36</sup> „Míg Európa változatlanul a multikulturalizmus és a politikai korrektség és hasonló büvszavak varázsában vívja vitáit, legyengülve a bevándorlás súlyos problémájával szemben...,” (Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában 2015. 05. 09.)

nemzeti szuverenitást beszűkítő európai uniós politika tényérésében érhető tetten.<sup>37</sup> Ebből a nézőpontból a migráció kérdése tökéletes céltáblaként szolgált. Az európai migrációs politika tradicionálisan egy humanitárius, szolidaritást hangsúlyozó és emberi jogi narratívába ágyazódott be, sőt a kérdést kezelni kívánó intézményrendszer is ezen értékek mentén épült ki (Bagdonas 2015; Bank 2016). Mindezt az EU „normatív hatalmának” megnyilvánulásaként szokás értelmezni, amely magában foglalja többek között a liberális demokrácia és az emberi jogok védelmét és terjesztését. (Bagdonas 2015; Pace 2007). Ennek megfelelően az európai vezetők a válságot uniós szinten ebben a humanitárius és emberi jogi narratívában kívánták kezelni<sup>38</sup> (Bagdonas 2015; Popescu 2016).

Orbán számára a politikai kezdeményezés átvételét megkönnyítette a migrációs válság kezelésében az Unióban tapasztalható megosztottság és az ebből fakadó határozatlanság. Túl azon, hogy egy-egy államot különbözőképp érintett a válság, bizonyos kritikus pontokban az európai uniós menekültügyi politika reformja sem talált kellő támogatásra. A kötelező áthelyezési mechanizmus (kvóta) kérdése megosztotta a tagállamokat, illetve a 2016. március 18-i EU–török-egyezményt sem övezte általános támogatás, amelynek így a megvalósítása kérdésessé vált.<sup>39</sup>

A miniszterelnök a témára szokatlanul nagy hangsúlyt helyezett nyilvános megnyilatkozásaiban (Metz 2016). A rend megtörésére tett egyértelmű kísérletként értelmezhető a vezetés plebiszciter stratégiája. 2015. április 24-én nemzeti konzultációt indított el a kormány, amelyet plakátkampánnyal támogatott meg. A megfogalmazott tizenkét kérdésben és a hozzá csatolt levélben a migrációs válságot összekötik a terrorizmussal, megemlítik a migráció gazdasági vonatkozásait, és többször hangsúlyozzák a brüsszeli politika eredménytelenségét. 2016. október 2-án a kormány népszavazást rendezett a kötelező kvótáról. Bár az urnához járulók óriási többséggel elutasították a kötelező kvóta Országgyűlés jóváhagyása nélküli bevezetését, a népszavazás az alacsony részvétel miatt érvénytelen maradt.<sup>40</sup> A kérdésre helyezett nyomatékot láttatja, hogy már májusban elindult az ezzel kapcsolatos, két egymást követő, „közérdekű”, Brüsszelt kritizáló és migrációellenes kampány, amely szeptemberben a kvótát nyíltan elutasító, nemleges válaszra buzdító politikai kampánnyal végződött.

Ezzel párhuzamosan Orbán sikerrel emelte a válság tétjét. Amíg a hivatalos európai narratíva elsősorban humanitárius válságként kezelte a kialakult helyzetet, addig, ezzel szemben, a magyar kormányfő az általa modern népvándorlásnak címkézett válságot sokkal

---

<sup>37</sup> „[A]bba kell hagyni néhány rossz dolgot. Nyugaton úgy mondják az egyik, szerintem rossz dolgot pozitívan mutatva be, hogy denacionalizálás. Tehát a nemzeti szuverenitás visszaszorítása az európai jogkörök javára meggyőződésem szerint a legnagyobb veszedelmek egyike ma Európában.” (Orbán Viktor előadása a XXVII. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban 2016.07.23.)

<sup>38</sup> Lásd erről: Refugee crisis in Europe, European Commission 2016.06.20. Forrás: [http://ec.europa.eu/echo/refugee-crisis\\_en](http://ec.europa.eu/echo/refugee-crisis_en) (Letöltés 2016.09.25.) An European agenda on Migration, European Commission Forrás: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm) (Letöltés 2016.10.03.)

<sup>39</sup> Elizabeth Collett: The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal. Migration Policy Institute <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal> (Letöltés: 2016.09.22.)

<sup>40</sup> A népszavazásra bocsátott kérdés: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírassa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” 40,41 % érvényes szavazat mellett 98,33% nem szavazat érkezett. Forrás: [http://valasztas.hu/hu/ref2016/1154/1154\\_0\\_index.html](http://valasztas.hu/hu/ref2016/1154/1154_0_index.html) (Letöltés: 2016.10.03.)

mélyebb problémákra vezette vissza. A válság kiváltó okait az Európai Unióban eluralkodó bizalmi válságban,<sup>41</sup> továbbá a demokráciát és a vezetést<sup>42</sup> érintő válságban látja, láttatja, amelyek, értelmezése szerint, az Európában tapasztalható identitásválságban gyökereznek.<sup>43</sup> Így – Orbán értelmezésében – az európai kultúra, civilizáció és a nemzetállamok is veszélybe kerültek az európai politikai elit liberalizmusának, multikulturalizmusának és a politikai korrektség doktrínájának köszönhetően.

*A közös alap kialakítása.)* „Ha Magyarországra jössz, tiszteletben kell tartanod a kultúránkat!” – állította a nemzeti konzultáció kormányzati plakátkampányának egyik üzenete. Az orbáni rekonstruktív politika különösen nagy figyelmet szánt a közös értékek kiemelésére. A tét növelésével az emberek jólétét és a közbiztonságot érintő hatások mellett a keresztény civilizációra, az európai értékekre, a nemzetállamokra és az önrendelkezésre történő hivatkozás rendszeres elemévé vált Orbán Viktor beszédeinek. A közös alapot tehát a kereszténységen és nemzetállamokon nyugvó európai identitásban találta meg (Metz 2016). Összességében az orbáni vezetés nemcsak megkérdőjelezi az európai politikai elit által képviselt européer értékrendet, az ún. „normatív hatalom” tartalmát, de karakteres, kontrasztos alternatívát is kínál, amely a kialakítandó rend alapjául szolgálhat.

*Az új rend megteremtése.* Az „új rend” még kialakulatlan. A szakpolitikai paradigmát és intézményi mechanizmusokat a válság megingatta, s az igény is megfogalmazódott a paradigmaváltásra, amely a Bizottság szándékai szerint az integráció mélyítését – és így a meglévő paradigma kiterjesztését – jelentené a szakterületen (Trauner 2016). Ezzel szemben Orbán Viktor számára az új rend nem a normatív hatalmat gyakorló Európai Bizottság politikai vezetésén nyugszik, hanem egy keresztény, demokratikus és nemzetekre épülő Európán, amely a tagállamok (s így az Európai Tanács) kezében hagyja az ilyen döntéseket. Mindez persze jóval túlmutat a válságon. Az aktuális ügy kapcsán mégis megragadható a vezetés ilyen irányú hatása a nemzetközi szereplőkre és a magyar állampolgárok preferenciáira.

Ennél fogva a válság helyi kezelése a vezetés számára kulcsfontosságú volt. Még a kérdéskörben indított nemzeti konzultáció befejezése előtt, 2015. június 17-én megszületett a

---

<sup>41</sup> „[E]lvesztjük a szabad mozgás lehetőségét, ami aztán fölörli a bizalmat, mert nem fogják elhinni az európai uniós tagállamok egymásnak, hogy nem akarják megvédeni a határt, pontosabban, hogy nem tudják megvédeni a határt, hanem azt fogják föltételezni, hogy nem is akarják, és a problémát föl akarják terelni hozzájuk. Görögországot tudom itt most ilyen szempontból a bizalmi válság középpontjának megemlíteni.” (Orbán Viktor beszéde a külképviselet-vezetők értekezletén 2015.09.07.)

<sup>42</sup> „Vagy az embereknek kell megváltozniuk, vagy a vezetőknek, az utóbbira több esélyt látok, mint az előbbire. Tehát azt hiszem, hogy előbb-utóbb tudomásul kell venni az emberek véleményét mint politikai realitást Európában, nem lehet szembemenni az emberekkel, ez demokráciaprobléma ma Európában, ezt úgy szoktam fogalmazni, hogy ideje, hogy a liberális korszak helyett ismét demokratikus korszak jöjjön vissza Európába. Ha Európa demokratikus akar maradni, akkor az emberek kívánsága szerint kell rendezni ezt a népvándorlást is.” (Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában. 2015.12.04.)

<sup>43</sup> „[A] jelenség (...) nem más, mint identitásválság. Ez látszólag rossz hír, de az első jó identitásválság, amit átélek. Korábban is beszéltünk magunk között is identitásválságokról: keresztény identitás válsága, nemzeti identitás válsága. Most azonban, tisztelt Hölgyeim és Uraim, a liberális identitás válságáról van szó. Az egész menekültügy, az egész népvándorlás, az egész megélhetési bevándorlási probléma megfelelő látószögéből nem más, mint a liberalizmus identitásválsága.” (Orbán Viktor beszéde a XIV. kötcsei polgári pikniken 2015.09.05.)

kormányzati döntés a magyar–szerb határon épülő fizikai határzár felállításáról. Nyár végén az Országgyűlés módosította a migrációval kapcsolatos jogszabályi keretet (menedékjogi szabályozást, a büntető törvénykönyvet, a büntetőeljárás és a büntetések végrehajtásáról szóló törvényeket), amelyek miatt az év végén az Európai Bizottság kötelezettségzegési eljárást indított. A kérdés rendezésének sürgősségét jelzi, hogy szeptember 7-én a kerítés felállítás lassúnak talált ütemét érő kritikák miatt kényszerült lemondásra Hende Csaba honvédelmi miniszter. 2016. június 7-én a kormánypártok a Jobbik támogatásával elfogadták az Alaptörvény hatodik módosítását, amely a „terrorveszélyhelyzet” fogalmának bevezetésével a kormány vészhelyzeti hatalmát szélesítette ki. Ugyanakkor a 2016-os népszavazást követően Orbán Viktor benyújtott alkotmánymódosítási javaslata, amely a kötelező kvóta alkalmazását kívánta megakadályozni, a Jobbik támogatása nélkül nem kapta meg a szükséges kétharmados többséget.

Európai szinten az orbáni rekonstruktív migrációs politika egyes elemeinek megítélése a teljes elutasítástól egészen az implicit és részleges elfogadásig, implementálásig terjedt. A fizikai határzárát ért kritikák ellenére egyre több ország kezdte meg kerítés telepítését határaitra (időrendben: Ausztria, Szlovénia, Bulgária, Horvátország). Ezzel párhuzamosan az orbáni vezetés tudatosan használta a helyzetet a visegrádi négyek pozíciójának, együttműködésének és saját politikájának megerősítésére. 2015 januárjától 2016 októberéig 14 alkalommal érintették a V4-ek vezetői a témát, amely során többször megerősítésre került a kötelező kvóta elutasítása. Sőt 2015 végén a szlovák és a magyar kormány együtt fordult az Európai Unió Bíróságához a kötelező kvóta ügyében. Ezzel párhuzamosan 2016 szeptemberére Európa két vezető politikusa, Angela Merkel német kancellár és Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke is változtatott politikáján. Merkel a tartományi választásokon elszenvedett vereségek hatására késznek mutatkozott átgondolni menekültpolitikáját, mindamellert, hogy az átalakításban erkölcsi és etikai határokat szabott.<sup>44</sup> Juncker 2015-ös és 2016-os évértékelő beszédében szintén új árnyalatot kapott a kérdés értelmezése. Míg 2015-ben a válság európeér megoldását hangsúlyozta,<sup>45</sup> addig 2016-ban a szolidaritás kérdése erősen visszaszorul és védelmi kérdések mentén tárgyalja a válságot.<sup>46</sup>

Az orbáni vezetés sikeresen állította maga mellé a közvélemény nagy részét annak ellenére, hogy a kormánypárt támogatottsága 2015 januárja és 2016 szeptembere között a

---

<sup>44</sup> HVG: Merkel a menekültválságról: Legszívesebben visszaforgatnám az idő kerekét [http://index.hu/kulfold/2016/09/19/merkel\\_menekultek\\_integracio/](http://index.hu/kulfold/2016/09/19/merkel_menekultek_integracio/) (Letöltés: 2016.09.22.)

<sup>45</sup> „Mindenekelőtt emberiességről és az emberi méltóságról van szó. [...] A Közel-Keleten és Afrikában sokak számára Európa jelképezi a reménysugarat és a biztos kikötőt. Ez inkább büszkeségre és nem rettegésre ad okot. [...] Építhetünk falakat, építhetünk kerítéseket. De képzeljék el egy pillanatra, hogy Önök állnak ott, a gyermeküket magukhoz szorítva, amint a jól ismert, megszokott világuk a darabjaira hullik. [...] Menedékpolitikánkat európaibbá kell tennünk. Több Unióra van szükség a menekültügyi politikánkban.” Jean-Claude Juncker: „2015. évi értékelő beszéd az Unió helyzetéről – Az őszinteség, az egység és a szolidaritás ideje” Strasbourg, 2015. szeptember 9 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_hu.htm) (Letöltés: 2016. 09. 22.)

<sup>46</sup> „Az elmúlt évben elkövetett barbár cselekedetek ismét megmutatták, hogy miért harcolunk: az európai életforma megőrzéséért. Az emberiesség elleni legsúlyosabb tettek közepette hűnek kell maradnunk értékeinkhez és önmagunkhoz. Minket pedig a demokratikus és plurális társadalmak, a nyitottság és a tolerancia tesznek azzá, akik vagyunk. De biztonságunkat nem áldozhatjuk fel a tolerancia oltárán.” Jean-Claude Juncker: „Az Unió helyzete 2016: Építsünk egy jobb Európát – amely védelmet nyújt, eszközöket ad polgárai kezébe és garantálja a biztonságot” Strasbourg, 2016. szeptember 14. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_hu.htm) (Letöltés: 2016. 09.22.)

közvélemény-kutató cégek szerint csak 5-6%-kal növekedett.<sup>47</sup> 2014 ősze óta ugrásszerűen megnőtt a kérdés fontosságának megítélése az ország és az EU-politikáját illetően.<sup>48</sup> Ezzel párhuzamosan az Unió megítélése jelentősen romlott, amely arra utalhat, hogy a vezetésnek sikerült meggyőznie a választópolgárokat arról, hogy az EU által kínált válságkezelés nem megfelelő. Az Unióba vetett intézményi bizalom a 2015 tavaszi 56%-os értékről egy év leforgása alatt 41%-ra zuhant, sőt az EU-t pozitívan megítélők köre is 10%-os csökkenést mutatott az időszakban.<sup>49</sup>

Túl a kötelező kvóta elutasításán, az orbáni vezetés egyes lépéseit a közvélemény széles körben elfogadta. A határzár megítélését a közvélemény-kutató cégek eltérően mérték, viszont mindegyik esetben a döntő többség támogatta a kormány intézkedését.<sup>50</sup> A Medián 2015. szeptemberi kutatásában az illegális határátlépés bűncselekménnyé nyilvánítását támogatók körét 63%-ra mérte, mely erősen keresztbe metszette a pártpreferenciákat.<sup>51</sup> A Századvég 2015. január és szeptember között 12%-os növekedést mutatott ki a szigorúbb bevándorláspolitikát inkább támogatók körét illetően.<sup>52</sup> Viszont sajtóértesülések szerint egy Nézőpont Intézet által vezetett kutatásban a népesség többsége nem támogatja a terrorveszéllyel kapcsolatos alkotmánymódosítási terveket,<sup>53</sup> amelytől végül el is állt a kormány.

Orbán rekonstruktív vezetésének egyik fontos eleme az Európához és az EU-hoz való viszony. Ennek a konfliktusokkal szegélyezett politikának egyik fejezetét jelentette a migrációs válság, amely lehetőséget adott a vezetőknek az EU normatív hatalmának tartalmi megkérdőjelezésére, egy közös érték-alap megteremtésére és egy új rend kiépítésének megkezdésére. Noha a folyamat kifizetése a jövő kérdése, Orbán vezetői törekvéseinek körvonalai jól kivehetők.

---

<sup>47</sup> 2015. január és 2016. március között a Fidesz támogatottságának változása a teljes népességben: Medián (2015. 02. – 2016. 09.): +10%; Ipsos (2015. 01. – 2016. 09.): +5%; Társi (2015. 01. – 2016. 07.): +6%; Századvég (2015. 01. – 2016. 07.): +1%; Nézőpont (2015. 01. – 2016. 07.): +5% (saját gyűjtés).

<sup>48</sup> Az Eurobarometer féléves jelentései szerint a következőképp alakultak azok aránya, akik a két legfontosabb országos kérdés közé sorolta a migrációt 3% (2014:II) – 13% (2015:I) – 34% (2015:II) – 28% (2016:I). Mindemellett a migrációt 2015 őszen 68%, 2016 tavaszán 67% magyar megkérdezett jelölte az EU a legfontosabb ügyének. Forrás: saját gyűjtés <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/> (Letöltés 2016. 09. 25.)

<sup>49</sup> Az Eurobarometer szerint az értékek a következőképp alakultak. EU-t övező bizalom: 56% (2015:I) – 41% (2015:II) – 41% (2016:I). EU-t pozitívan megítélők aránya: 43% (2015:I) – 39% (2015:II) – 33% (2016:I) Forrás: saját gyűjtés <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/> (Letöltés 2016. 09. 25.)

<sup>50</sup> A határzár támogatottsága: Századvég 61% (2015. július), Nézőpont Intézet 55% (2015. szeptember), Medián 68% (2015. szeptember). Források: Századvég: A magyarok többsége támogatja a magyar-szerb határra tervezett biztonsági határzárát <http://szazadvég.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeney-kutatas/a-magyarok-tobbsege-tamogatja-a-magyar-szerb-hatarra-tervezett-biztonsagi-hatarzarat> (Letöltés 2016.06.26.); Nézőpont: Nemzeti egység a kormány mögött bevándorlás-ügyben <http://nezopointintezet.hu/analysis/nemzeti-egyseg-kormany-mogott-bevandorlas-ugyben> (Letöltés 2016. 09. 26.); Medián: Jobb félni? <http://www.webaudit.hu/object.c38fa2c9-5bc2-40c9-ae38-bab515a5f172.ivy> (Letöltés 2016. 09. 25.)

<sup>51</sup> Medián: Jobb félni? <http://www.webaudit.hu/object.c38fa2c9-5bc2-40c9-ae38-bab515a5f172.ivy> (Letöltés 2016. 09. 25.)

<sup>52</sup> Századvég: Szigorúbb bevándorláspolitikát! – A közvélemény 82 százaléka a kormány mellett <http://szazadvég.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeney-kutatas/szigorubb-bevandorlaspolitikait-a-kozvelemeney-82-szazaleka-a-kormany-mellett>

<sup>53</sup> MNO: Elhallgatta a Nézőpont a tanárok melletti kiállást <http://mno.hu/belfold/elhallgatta-a-nezopont-a-tanarok-melletti-kiallast-1334480> (Letöltés 2016. 06. 26.)

Az alkotmányozás, a heterodox gazdaságpolitika és a migrációs politika példáin keresztül mutattuk be Orbán politikájának rekonstrukciós jellegét. A három közpolitikai területen történt változások legfontosabb elemeit a 2. táblázat foglalja össze.

2. táblázat A három példa összefoglalása

	<b>Alkotmányozó politika</b>	<b>Gazdaságpolitika</b>	<b>Külpolitika</b> (Migrációs válság)
Helyzet	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 2006-tól kezdődő belpolitikai válság;</li> <li>– régi alkotmány legitimitációs válsága</li> <li>– kétharmados többség</li> </ul>	<p>gazdaságpolitikai fősodor részleges megkérdőjeleződése a nemzetközi pénzügyi válság után</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– újszerű, külső sokk (menekült hullám);</li> <li>– széles körben elfogadott eszközök „csődje” (kvóta, <i>Willkommenskultur</i>)</li> </ul>
Régi rend megtörése ( <i>order-shattering</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– régi alkotmány legitimitásválsága;</li> <li>– éles szimbolikus szakítás a régi renddel, a rendszerváltás utáni „zavaros évtizedekkel”;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– válságnarratíva (gazdasági válság mint a Nyugat válsága)</li> <li>– autoritáskonfliktusok (IMF, Európai Bizottság)</li> <li>– gazdasági elitcsere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– válságdiagnózis (a tét emelése): bizalmi válság, demokráciaválság, identitásválság</li> <li>– a liberális politika kritikája (multikulturalizmus, politikai korrektség, EU bürokrácia)</li> <li>- erőteljes, permanens kampány, nemzeti konzultáció, népszavazás;</li> </ul>
Közös alap kialakítása ( <i>order-affirming</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– „fülkeforradalomban” megnyilvánuló szavazói akarat;</li> <li>– nemzeti és keresztény értékek, hagyományok;</li> <li>– új „társadalmi szerződés”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– „szabadságharc” történeti példákkal való illusztrálása</li> <li>– az emberek igazságérzetére való gyakori hivatkozás (újkonzervatív politikai nyelv)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nemzetállamok keresztény Európájának képe</li> <li>– jóléti államra és közbiztonságra hivatkozás</li> </ul>
Új rend megteremtése ( <i>order-creating</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– szimbolikusan is rezsimalapítás (NER, Nemzeti Hitvallás, „Alaptörvény” elnevezése új alkotmánynak, a „köztársaság” fogalmának kitörlése az alkotmányból);</li> <li>– Alaptörvény tartalmi elemei (kollektívizmus, nemzeti és keresztény értékek, családfogalom);</li> <li>– permanens alkotmányozás;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– heterodoxia a monetáris és a fiskális politikában, és a külpolitika kapcsolódó átformálása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– schengeni határ védelme (törvénymódosítások, határzár)</li> <li>– kötelező kvóta elutasítása</li> <li>– alkotmánymódosítási kísérlet</li> </ul>

## Összefoglalás, kitekintés

Az első Orbán-kormány és a 2010 utáni kormányzás kontextusa tehát döntően különbözött: míg a rezsimalakító szándék mindkét időpontban megvolt, 1998 és 2002 között Orbán legfeljebb az artikulálás és a kiüresedés politikája között választhatott. Ezzel szemben 2010 után a régi rezsimit legitimitásának erodálódása és a nemzetközi pénzügyi válság törékennyé tették a régi rezsimit, ez vezetett a Fidesz kétharmados választási győzelméhez és az orbáni rezsimalapításhoz. Az átalakítások végül jócskán túlmentek az 1998-ban meghirdetett „kiegyensúlyozáson”.

Zárásképpen két kérdést érdemes feltenni. Egyfelől: mi az orbáni rezsimalapítás érdekessége elméleti szempontból? Másfelől: mik a skowroneki koncepció alkalmazhatóságának korlátai?

Az első kérdéshez: a kontextus, a strukturális szempontok fontossága mellett látható a cselekvés formatív szerepe is az új rezsimit jellegének meghatározásában. Esetünk érdekessége a cselekvés mikéntje. Ahogy láthattuk, az autoritáskonfliktusok nem korlátozódtak a rezsimit kialakításának idejére: a migrációs válság és az annak kapcsán Brüsszellel folytatott polémia már egyértelműen afelé mutat, hogy a konfliktus nem pusztán a rezsimalapítás velejárója, hanem az új rezsimit lételeme. Ugyanígy különlegességnek tekinthető intézményi szinten az átalakítások permanens volta a kétharmados többség megléte idején, amelyre a sorozatos alkotmánymódosítások kínálják a legjobb példát. Ez a fajta politika érdekes adalékot szolgáltat a változás konceptualizálása körül folyó neoinstitucionalista vitákhoz (vö. pl. Orren–Skowronek 1994; Schmidt 2010). Az Orbán-rezsimit első szakaszának sajátossága ugyanis az, hogy állandóan mozgásban van: mind a – részben diszkurzív síkon történő – konfliktusgenerálásban, mind az intézményi átalakításokban, bár utóbbi téren a kétharmad elvesztésével értelemszerűen csökkentek a lehetőségei.

A második kérdéshez: a szakirodalomban Skowronekkel szemben megfogalmazott kritika, hogy koncepciója „ambivalens determinizmus” (Hoekstra 1999, 660). Ezen Hoekstra azt érti, hogy bár a vezetőknek – ahogy fentebb láttuk – van mozgástere az új rend jellegének meghatározásában, mégis, az, hogy a rezsimit életciklusának mely pontján kerülnek hatalomra, *alapvetően* határozza meg lehetőségeiket. Nem kívánva mélyebben belemenni ebbe a szakirodalmi vitába, itt mindössze a magyar és az amerikai eset közötti két kontextuális különbségre szeretnénk felhívni a figyelmet. Egyfelől, míg Skowronek mintegy kétszáz év amerikai történelmét vizsgálva különít el ciklusokat, addig mi mindössze negyedszázados léptékkel dolgoztunk, főként a 2010 utáni rezsimit jellegére fókuszálva. Másfelől, Skowroneknél az ismétlődő ciklusok értelmezési kerete, sőt, azok tulajdonképpeni *okozója* az elnöki intézmény amerikai alkotmány által meghatározott formája (Skowronek 1997, xvi). Az amerikai elnök végső soron egy intézményi konfiguráción „belül” áll, még akkor is, ha például alkotmányos helyzete értelmezésében komoly mozgástere lehet, amelyet a rezsimalapítók, mint Jefferson, Jackson, Lincoln és Rooseveltt igyekeztek minél jobban ki is használni (Skowronek 1997, 319–321). Ezzel szemben 2010 után Orbán Viktor és pártja számára lehetőség nyílt az intézményi és alkotmányos normák átalakítására, amelyben legfeljebb bizonyos nemzetközi szereplők jelentettek effektív korlátot. Ilyen értelemben Orbán mint politikai vezető az intézményrendszeren „kívülre” került. Ez jóval nagyobb teret nyitott a végrehajó hatalom magyarországi fejének a *voluntarista* politikai cselekvésre, azaz az alapvető intézményi keretek megváltoztatására „alkotmányos játszmák” (Körösényi–Illés–Metz 2016) formájában. Röviden: a szabályok értelmezésének lehetőségénél a szabályok

írásának lehetősége nagyobb mozgásteret biztosít a cselekvő számára. A fenti két szempontból – a rövid időhorizontból és a keretek könnyebb megváltoztathatóságából<sup>54</sup> – adódóan nem tulajdonítunk prediktív erőt a koncepciónak a magyar kontextusban. Ha tehát meg is engedjük, hogy Skowronek elmélete bizonyos mértékig determinista, a modell „utaztatásával” ez a sajátossága alighanem elvész.

Zárásként érdemes néhány szót szólnunk a sikeresség kérdéséről. Ahogy korábban már utaltunk rá, a sikeres rezsimalapítás nem elsősorban a közpolitikai sikerességen, nem is az új intézményi konfiguráció érintetlen fennmaradásán, sokkal inkább az alapvető érdekviszonyok és ideológiai kötődések, legitimációs formák megváltozásán mérhető le. Skowronek szerint a rekonstruktív vezetés ironiája, hogy a régi rend lerombolása és az a körül fellángoló harcok miatt az ilyen vezetés szinte mindig szélsőséges vitákat, az egyeduralom és a bitorlás vádját vonja maga után (Skowronek 2004, 1302). Az orbáni rezsimalapítás sikerességéről tehát aligha politikájának polarizáló mivolta fog dönteni, és még csak nem is az orbáni közpolitikák sikeressége. Sokkal inkább az, hogy a bevezetett legitimációs minták és a megteremtett érdekviszonyok konszolidálódnak-e.

## Hivatkozott irodalom

- Arató, Krisztina – Koller, Boglárka 2015. Magyarország és az Európai Unió, in: Körösenyi András (szerk.), *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris–MTA TK, 377–400.
- Arnold, Perry E. 1995. Determinism and Contingency in Skowronek’s Political Time. *Polity* 27(3) 497–508.
- Bagdonas, Azoulas 2015. The EU Migration Crisis and the Baltic Security. *Journal on Baltic Security* 1(2): 7–27.
- Balázs Zoltán 2012. „A magyar alkotmányossági trend és a 2010-11-es alkotmányozás” in BODA Zsolt – KÖRÖSENYI András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI – ÚMK 2012) 242-262
- Bank, Roland 2016. Forced Migration in Europe. In Fiddian-Qasmiyeh, E. – Loescher, G. – Long, C. – Sigona, N. (eds.): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford Handbooks. Oxford: Oxford University Press, 690–702.
- Baumgartner, Frank R. 2013. Ideas and Policy Change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (2), 239–258.
- Blondel, Jean 1987. *Political leadership: towards a general analysis*. London – Beverly Hills: Sage Publications,.
- Bod Péter Ákos 2014. *Nem szokványos gazdaságpolitikák – évtizedek óta*. Budapest: Akadémiai Kiadó.

---

<sup>54</sup> A magyar alkotmánymódosításhoz szükséges kétharmados többség sokkal kevésbé effektív korlát (főleg az új választási rendszer fényében), mint az amerikai alkotmánymódosítási folyamat, ahol a Kongresszus mindkét házának kétharmada és a tagállamok háromnegyedének támogatása is szükséges egy alkotmánymódosításhoz.



- Bozóki András 2003. *Politikai pluralizmus Magyarországon, 1987–2002*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Burns, James MacGregor 1978. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Byrne, Chris – Randall, Nick – Theakston, Kevin 2015. Evaluating British Prime Ministerial Performance: David Cameron in Political Time. In *Conference Paper: The 2015 British General Election: Parties, Politics, and the Future of the United Kingdom*.
- Cronin, Thomas E. 1980. *The state of the presidency*. Boston: Little, Brown.
- Csillag, Tamás – Szelényi, Iván 2015. „Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neoconservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-communist Europe”. *Intersections. East European Journal of Society and Politics* 1 (1): 18–48. <http://intersections.tk.mta.hu/>.
- Debreczeni József 2003. *Orbán Viktor*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Dequech, David 2012. Post Keynesianism, Heterodoxy and Mainstream Economics. *Review of Political Economy* 24 (2), 353–368.
- Enyedi Zsolt 2004. A voluntarizmus tere. A pártok szerepe a törésvonalak kialakulásában. *Századvég*, 9 (3), 3–27.
- Enyedi Zsolt – Kenneth Benoit 2011. Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal-jobb dimenzióban. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 17–42.
- Erdős Tibor 2012. Egykulcsos jövedelemadó és gazdasági növekedés. *Közgazdasági Szemle* 59 (2), 109–138.
- Ferran, Eilís 2012. Crisis-driven regulatory reform: where in the world is the EU going? In Ferran, Eilís – Moloney, Niamh – Hill, Jennifer G. – Coffee, John C., Jr.: *The Regulatory Aftermath of the Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–110.
- G. Fodor Gábor 2012. GFG a Művelési Területen 8.: Az Orbán-doktrína. GFG blog [http://gfg.blog.hu/2015/02/17/gfg\\_a\\_muveleti\\_teruleten\\_8\\_az\\_orban-doktrina](http://gfg.blog.hu/2015/02/17/gfg_a_muveleti_teruleten_8_az_orban-doktrina) (Letöltés 2016. június 26.)
- Goetz, Klaus H. 2016. Political leadership in the European Union: a time-centred view. *European Political Science* (online published)
- Hall, Peter A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics*, 25 (3), 275–296.
- Hoekstra, Douglas J. 1999. The Politics of *Politics*: Skowronek and Presidential Research. *Presidential Studies Quarterly*, 29 (3), 657–671.

- Horkay Hörcher Ferenc 2012: „A Nemzeti hitvallásról” in JAKAB András - KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol* (Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet – Új Mandátum 2012), 287-309.
- Illés Gábor 2016. Válságkonstrukciók. Orbán Viktor és Bajnai Gordon válságértelmezésének összehasonlítása. *Replika* 98. 47–65.
- Jakab András 2011. *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest: HVG-ORAC.
- Janke, Igor 2013. *Hajrá, magyarok! Az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével*. Budapest: Rézbong Kiadó.
- Körösényi András 2001. Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból. *Századvég*, 6 (1), 3–38.
- Körösényi András 2006. Gyuresány-vezér. A magyar politikai prezidencializálódása. In Sándor Péter – Tolnai Ágnes – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2005-ről*. Budapest: DKMKA, 141–149.
- Körösényi András 2015a. A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 401–422.
- Körösényi András 2015b. Alkotmányozás és Alaptörvény. In: Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 85–107.
- Körösényi, András – Illés, Gábor – Metz, Rudolf 2016. Contingency and Political Action: The Role of Leadership in Endogenously Created Crises. *Politics and Governance* 4 (2), 91–103.
- Kristóf Luca 2015. A politikai elit. In Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 59–84.
- Laing, Matthew – McCaffrie, Brendan 2013. The Politics Prime Ministers Make: Political Time and Executive Leadership in Westminster Systems. In Strangio, P. – ’t Hart, P. – Walter, J. (eds.): *Understanding Prime-Ministerial Performance: Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 79–101.
- Laing, Matthew 2012. Towards a Pragmatic Presidency? Exploring the Waning of Political Time. *Polity*, 44 (2), 234–259.
- Lieberman, Robert C. 2000. Political time and policy coalitions: Structure and agency in presidential power. In Shapiro, R.Y. – Kumar, M. J. – Jacobs, L.R. (eds.): *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century, Power, Conflict, and Democracy*. New York: Columbia University Press, 274–310.
- Lord, Carnes 2003. *The Modern Prince*. New Haven and London: Yale University Press.
- McCaffrie, Brendan 2012. Understanding the Success of Presidents and Prime Ministers: The Role of Opposition Parties. *Australian Journal of Political Science* 47 (2), 257–271.

- Magliocca, Gerard N. 2009. George W. Bush in Political Time: The Janus Presidency. *Law & Social Inquiry* 34 (2), 473–493.
- McFarland, Andrew S. 1969. *Power and Leadership in Pluralist Systems*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- McKay, David 2014. Leadership in the American presidency. In Rhodes, R. A. W. – t'Hart, Paul (eds.): *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford UP, 439–454.
- Mérő Katalin – Piroska Dóra 2015. Makroprudenciális paradigmaváltás a bankszabályozásban Magyarországon. *Külgazdaság* 58 (3–4), 47–76.
- Metz Rudolf Tamás 2016. „Bully Pulpit” Orbán Viktor és a migrációs válság. (Megjelenés alatt.)
- Milkis, Sidney M. 1995. What Politics Do Presidents Make? *Polity* 27 (3), 485–496.
- Neustadt, Richard 1960. *Presidential Power*. New York: Macmillan.
- Nichols, Curt 2014. Modern Reconstructive Presidential Leadership: Reordering Institutions in a Constrained Environment. *The Forum* 12 (2), 281–304.
- Nichols, Curt – Myers, Adam S. 2010. Exploiting the Opportunity for Reconstructive Leadership: Presidential Responses to Enervated Political Regimes. *American Politics Research* 38 (5), 806–841.
- O'Donnell, Guillermo – Schmitter, Philippe 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Orren, Karen – Skowronek, Stephen 1994. Beyond the Iconography of Order: Notes for a New Institutionalism. In Lawrence C. Dodd – Calvin Jillson (eds.): *Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder, CO.: Westview Press, 311–330.
- Orren, Karen – Skowronek, Stephen 1998. Regimes and Regime Building in American Government: A Review of Literature on the 1940s. *Political Science Quarterly* 113 (4), 689–702.
- Pace, Michelle 2007. The Construction of EU Normative Power. *Journal of Common Market Studies* 45 (5), 1041–1064.
- Pesti Sándor 2000. A kormányzati döntéshozatal. *Századvég* 5 (3), 69–116.
- Pious, Richard M. 1994. The politics presidents make: Leadership from John Adams to George Bush. *Political Science Quarterly* 109 (1), 171–174.
- Pócza Kálmán 2015: „Az Alkotmánybíróság”, Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 159–182.
- Popescu, Alexandra 2016. The EU “Costs” of The Refugee Crisis. *Europolity* 10 (1), 105–120.

- Róbert Péter – Papp Zsófia (2012): Kritikus választás? Pártos elkötelezettség és szavazói viselkedés a 2010-es országgyűlési választáson. In Boda Zsolt – Körösi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest: L'Harmattan Kiadó – MTA TK PTI, 41–64.
- Sartori, Giovanni 1970. Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review* 64 (4), 1033–1053.
- Sartori, Giovanni 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Schmidt, Vivien A. 2014. Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis. *The British Journal of Politics & International Relations* 16 (1), 188–209.
- Schmidt, Vivien A. 2010. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review* 2 (1), 1–25.
- Skowronek, Stephen 2011. *Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Skowronek, Stephen 1995. [Milkis, Arnold, and Young]: Response. *Polity* 27 (3), 517–534.
- Skowronek, Stephen 1997 (1993). *The politics presidents make: leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Skowronek, Stephen 1999. Theory and History, Structure and Agency. *Presidential Studies Quarterly* 29 (3), 672–681.
- Skowronek, Stephen 2004. Reconstructive leadership. In Goethals, G.R. – Sorenson, G. J.– Burns, J. M. (eds.): *Encyclopedia of Leadership*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1370–1373.
- Skowronek, Stephen 2011. *Presidential leadership in political time: reprise and reappraisal*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Sonnevend Pál – Jakab András – Csink Lóránt 2015. The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary. In Bogdandy, Armin von – Pál Sonnevend, Pál (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Oxford: Hart Publishing, 33–111.
- Szente Zoltán 2015. Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014. *Politikatudományi Szemle* 24 (1), 31–57.
- Szűcs Zoltán Gábor 2006. Újkonzervatív forradalom. A nyelvi újítás mint diszkurzív stratégia az 1998-as kormányprogram vitájában. In Szabó Márton (szerk.): *Fideszvalóság. Diszkurzív politikatudományi értelmezések*. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 99–127.
- Szűcs Zoltán Gábor 2012. A magyar politikai diskurzus változásai 2000 óta. In Boda Zsolt – Körösi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest: L'Harmattan Kiadó – MTA TK PTI, 128–151.

- Szűcs Zoltán Gábor 2015a. A politika autonómiájától a politika primátusáig. Eszmetörténeti vázlat. *Századvég* 20 (1), 115–135.
- Szűcs Zoltán Gábor 2015b. A magyar politikai gondolkodás nemzetközi horizontja. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 355–375.
- ‘t Hart, Paul 2011. Reading the Signs of the Times: Regime Dynamics and Leadership Possibilities. *Journal of Political Philosophy* 19 (4), 419–439.
- Trauner, Florian, 2016. Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik. *Integration* 39 (2), 93–106.
- Várhegyi Éva 2014. Irányváltás a hazai monetáris politikában. *Külgazdaság* 58 (1–2), 78–103.
- Voszka Éva 2013. Államosítás, privatizáció, államosítás. *Közgazdasági Szemle* 60 (12), 1289–1317.
- Voszka Éva 2015a. Államosítás, privatizáció és gazdaságpolitika – a főirány széttöredezése. *Közgazdasági Szemle* 62 (7), 717–748.
- Voszka Éva 2015b. Államosítások: magyar fordulat vagy új európai irány? *Külgazdaság* 59 (11–12), 3–22.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Young, James Sterling 1995. Power and Purpose in „The Politics Presidents Make.” *Polity* 27 (3), 509–516.