

---

# KOLNAI-DÍJ

---

BODA ZSOLT

## A környezeti közjavak válsága és a globális kormányzás kihívásai\*

Az ökológiai problémák legújabb kori tudatosulása szinte egybeesett nemzetközi összefüggéseik felismerésével. A hatvanas évek végén Nyugat-Európában a drámai erdőpusztulásokkal jelentkező és az országhatárokat sem tisztelő légszennyezés okozta savas esők nagy szerepet játszottak a környezeti kihívások tudatosulásában. Továbbá nyomban olyan jelentős nemzetközi politikai eseményekre került sor, mint az ENSZ 1972-es, Stockholmban tartott környezetvédelmi csúcskonferenciája, vagy az Európai Közösségek első környezetvédelmi akcióprogramjának meghirdetése. Mindezek az események a szélesebb közvélemény előtt is világossá tették a *környezetvédelem nemzetközi dimenzióját*.

Környezeti problémák persze mindig léteztek: az ökoszisztémákat és a környezeti elemeket (a levegőt, a vizet, a talajt) az emberek régen is károsították, korlátozva ezzel saját életlehetőségeiket. Vannak olyan feltevések, hogy a túllegeltetés és erdőirtás olyan mérvű sivatagosodást és talajeróziót idézett elő, amely ókori kultúrák pusztulásához járult hozzá, mint a maja vagy az asszír birodalom.<sup>1</sup> Az ember mindig is rendkívül hatékonyan alakította át maga körül a világot, így a történelemben

\* A Magyar Politikatudományi Társaság 2004-ben az évente odaitélhető Kolnai Aurél-díjat hozta létre, amivel mindig az előző naptári év legjobb magyar politikatudományi publikációjának szerzőjét kívánja jutalmazni. A díjat 2005-ben első ízben Boda Zsolt kapta. A közölt szöveg Boda Zsolt: *Globális ököpolitika* c. könyvének (Helikon Kiadó, 2004) bevezetője (5–17. o.). Az írást a szerző és a kiadó engedélyével közöljük.

ősidők óta léteznek olyan előírások, amelyek a társadalmak környezethasználatát, az erdőkkel és a folyókkal való bánásmódot szabályozzák. A középkori Londonban például a mai szmogriadóhoz hasonló intézkedések voltak érvényben.

Igen ám, csakhogya környezeti problémák többnyire térben és időben korlátozottan jelentkeztek. Herman E. Daly, az ökológiai közgazdaságtan egyik klasszikusa írja valahol, hogy neki a nagyapja még azt tanította: a folyó egy mérföld alatt megtisztul. Ez a nézet egy olyan korban lehetett igaz, amely – Daly szóhasználatával – még nem volt „megtelve” az ember tevékenységével. Ma már azonban minden komoly tudományos vizsgálat szerint elértük, sőt, számos mutató tekintetében meghaladtuk a Föld teherbíró képességét, azaz több biológiai erőforrást használunk fel, mint amennyi regenerálódni képes, és több hulladékot, szennyezést juttatunk a természetes rendszerekbe, mint amennyit azok fel tudnak dolgozni. A határokat azért lehet átlépni, mert az ökológiai károsodások okozta hatások egy része nem azonnal, hanem késleltetve jelentkezik. A számítások szerint például az éghajlatváltozás valamilyen mértékben akkor is bekövetkezne és akkor is okozna problémákat az elkövetkező évtizedekben, ha sikerülne befagyasztani vagy akár csökkenteni is a légkörben felhalmozódó, a klímaváltozásért felelős gázok kibocsátását.<sup>2</sup>

Az, hogy a világ „megtelt” az ember tevékenységével, azt jelenti, hogy gyakorlatilag bármilyen környezetterhelés valahol vagy valamikor (mondjuk a jövő nemzedékek számára) problémaként fog jelentkezni. A modern technológiák elképzelhetetlen mértékben fokozzák a kiszámíthatatlan következményekkel járó és hosszú távú környezetkárosítás kockázatát (gondoljunk csak az évezredekig sugárzó atomhulladéokra vagy az ismeretlen veszélyeket jelentő genetikai módosításra), a „teli” világban azonban már viszonylag egyszerű tevékenységek is messze ható vagy akár globális hatással járhatnak. A savas esők vagy az éghajlatváltozás létrejöttében például a fosszilis tüzelőanyagok elégetése játszik szerepet, sőt az utóbbihoz a rizstermesztés során felszabaduló metángáz is hozzájárul. Tulajdonképpen ma olyan helyzetben élünk, hogy egy kályha begyújtása vagy egy vietnami földműves ténykedése is hozzájárul a globális klímaváltozáshoz (persze összehasonlíthatatlanul kisebb mértékben, mint egy olajvállalat vagy egy légiforgalmi társaság).

A világ végességének bejelentkezése majdhogynem illuzórikussá teszi a lokális és a globális környezeti problémák közötti különbségtételt. Ha a biológiai sokféleség (a faj- és fajtagazdagság, a genetikai változatosság) megőrzését is globális ügynek tekintjük, akkor valóban szinte olyan helyi vonatkozású környezetkárosítás, amelyet ne tekinthetnénk önmagán túlmutató jelentőségűnek. A környezeti elemek és az ökológiai rendszerek degradációja ugyanis bárhol azzal fenyeget, hogy csök-

kenti a biológiai sokféleséget. A tiszai ciánszennyezés e szerint nem csak nemzetközi ügy (hiszen két országot érintett), de globális is, mert a Tisza egyedi élővilágát veszélyeztette.

Az ökológiai krízis tehát globális krízis. Ráadásul nem csak a következmények, az okozatok, hanem az okok oldaláról is. A világ „telítettségét” ugyanis nem egyszerűen az emberiség létszáma, sokkal inkább a környezethasználatot példátlanul felfokozó modern technológiák és gazdálkodási módok okozzák. Mármost, jóllehet a modern technológiai és gazdálkodási rendszereket nem egyforma mértékben használják a világban – ezért van az, hogy a fejlett országok egy lakosának az „ökológiai lábnyoma” öt-tízszer akkora, mint egy szegény országbelié<sup>3</sup> –, ezek e rendszerek a globalizációnak nevezett fejlemény keretében mára már behálózzák a világot. Behálózzák fizikailag, de szimbolikus értelemben is, hiszen világszerte a modern fejlődés az az irány, amelyet a kormányzatok politikái követni igyekeznek. Az ökológiai katasztrófát okozó technológiai és gazdálkodási rendszer tehát globálissá vált, és terjeszkedő gyökerei egyre mélyebben alakítják át a társadalmakat világszerte. Olyan domináns fejlődési paradigmáról van szó, amely ugyan szinte teljesíthetetlen elvárások elé állítja az országok jó részét, elutasítása gyakorlatilag mégis elképzelhetetlen a totális peremre sodródás fenyegető réme miatt és az elfogadott alternatíva hiányában. Az egyes országoknak ugyan van cselekvési terük, de ez a tér kétségkívül igen szűknek tűnik a döntéshozók számára.<sup>4</sup>

Közhely tehát, hogy nem csak az ökológiai krízis globális, de a lehetséges megoldásnak is annak kell lennie.<sup>5</sup> Némileg patetikusan fogalmazva: mintegy hatmilliárd embernek, sokmillió vállalatnak és társadalmi intézménynek, továbbá majd' kétszáz államnak kell olyan technológiai, gazdasági és politikai rendszereket kifejlesztenie és működtetnie, amelyek lehetővé teszik az ökológiai szempontból (is) fenntartható világ létrejöttét. Valóban nem túlzás azt állítani, hogy egy új világot kell létrehozni, hiszen bár a jelenlegiben sok olyan elem van, amely egy fenntartható társadalomban is hasznos lehetne, az elemek összessége, az egész védhetetlen. Mindez korábban elképzelhetetlen léptékű változást igényel, amely politikai természetű, hiszen a társadalom működésének alapvonalairól, elvekről, értékekről és intézményekről szól. A technikai-technológiai megoldások részeit ugyan a változások képezik, ám önmagukban biztos, hogy nem elegendőek (sőt, tegyük hozzá, nem is lehetségesek, hiszen a technológiák változását a társadalom működési módjainak változása teszi csak lehetővé). Vegyük a biológiai sokféleség védelmét és az éghajlatváltozás problémáját mint a globális ökológiai krízis két legfontosabb és legátfogóbb ügyét! Mindkettő a társadalmi működési módok átalakítását teszi szükségessé az élet számos területén, azaz ismereteink szerint nincs egyetlen cselekvési mező, ahol egy (vagy néhány) olyan jól

strukturált problémává alakíthatnánk át ezeket az ügyeket, amelyeket aztán technikai kérdésként tudnánk kezelni és megoldani.

A biológiai sokféleség védelme ugyanis korántsem csak a nemzeti parkok kijelölését jelenti, jóllehet már ez is komoly kihívás, hiszen a biodiverzitás csökkenésének fő oka az olyan területhasználati módok terjedése, mint az útépítés, a bányászat, az ipar, az urbanizáció helyigénye vagy az iparszerű mezőgazdálkodás terjeszkedése. A nemzeti parkoknak tehát ezekkel az alternatívákkal kell megküzdeniük, vagy át kell alakítanunk őket. Mondjuk, a védett területeken a helyi körülményekhez illeszkedő, a környezetet kevésbé terhelő mezőgazdaságot kell engedélyezni és működtetni. Ezzel el is érkeztünk a biológiai sokféleség védelmének másik nagy feladatához: a lokális ökológiai sokféleséget tiszteletben tartó, a helyi társadalmi, környezeti adottságokhoz alkalmazkodó, azokat nem kimerítő, ellenkezőleg, fejlesztő mezőgazdálkodás elterjesztéséhez a mai agrobiznisz helyett, amely környezetszennyező és intenzív erőforrás-felhasználó, rá van utalva az iparra és a fosszilis energia-hordozókra, genetikai homogenitást terjeszt és a világgal pazarlóan bánik. A másfajta mezőgazdálkodás persze másfajta intézményi elrendezést (tulajdon- és üzemformát stb.) kíván, továbbá másfajta kereskedelmi rendszert, élelmiszeripart, és hozzá fogyasztási, vásárlási szokásokat. Ez még mindig nem minden, hiszen a levegő, a talaj, a víz szennyezése további terhet ró az ökológiai rendszerekre (amelyek pedig a biológiai sokféleség őrizői). Meg kell változtatnunk tehát az ipar működését, módosítanunk kell, hogy ki mit és mennyit termeljen, korrigálnunk kell életvitelünket, azt, hogy mit és mennyit fogyasztunk, hogyan közlekedünk, fűtünk, világítunk... Ugyanígy bemutatható, hogy az éghajlatváltozás problémája nem csupán az energiaipar gondja, hanem az iparé, a mezőgazdaságé, a közlekedésé – az életünké.

Lányi András szavaival: „a környezet mint környezet (mint valami rajtunk kívül álló) védhetetlen”, és „a zöldek fellépése épp azért zavarba ejtő, nyugtalanító és valóban: felforgató, mert bírálatuk nem egyes »túlkapások« ellen irányul, hanem, akarva-akaratlanul, az uralkodó társadalmi-gazdasági rendszer legitimitását teszi kérdésessé a maga egészében” (Lányi, 2003: 34.). Ez tehát az ökopolitika, ami jelen könyvnek is a tárgya.

Mi azonban figyelmünket a globális ökopolitikára fordítjuk. Bár a fentiek alapján a globális és a lokális elkülönítése problematikusnak tűnik – a továbbiakban a kifejtés is szükségszerűen csúszkálni fog az egyes szintek között –, azért mégsem lehetetlen. Minket a fenntartható társadalmat előmozdító intézményi lehetőségek és korlátok érdekelnek, márpedig vitathatatlan, hogy az emberi világ szerveződésének egy fontos intézményi kerete az állam. Hagyományosan az államok közötti kapcsolato-

kat szokás nemzetközi viszonyoknak, nemzetközi rendszernek nevezni. Ennek a rendszernek az egyik legfontosabb ismérve az, hogy hiányzik belőle az a politikai értelemben végső autoritás, amelyet a társadalmak esetében az állam képvisel. Az államok feletti „szuverén” hiánya a nemzetközi rendszert – a szokásos megfogalmazás szerint – anarchikussá teszi, hiszen hiányoznak az együttműködés előre rögzített intézményes feltételei és az ezeket kikényszerítő hatalom. A nemzetközi rendszer és a rendszernek ez a sajátossága elemzésünk egyik kiindulópontja.

A könyv címében azonban nem nemzetközi, hanem globális ökopolitika szerepel, és ez nem magyarázható csupán az intellektuális divatnak tett engedelménnyel. A nemzetközi viszonyokat ma már csak részben képezi le az államközi kapcsolatok rendszere. A nemzetközi szervezetek (ENSZ stb.) mellett egyre inkább a vállalatok, vagy éppen az egyének és az általuk létrehozott organizációk alakítják a „nemzetközi” kapcsolatokat. Egyszerűen szólva: az államok mellett a társadalmak is kapcsolatban állnak egymással. Ez az, amit transznacionalizálódásnak hívnak a nemzetközi politika tudományában, és ez az, amit a globális jelzővel jelezni kívántam. A globális ökopolitika tehát egyszerre figyel az államok és más nemzetközi szereplők politikáira a fenntarthatóság szempontjából; úgy is fogalmazhatunk, hogy egyszerre igyekszik számot vetni a *nemzetközi rendszer* és a *globális társadalom* működésmódjaival.

Az így meghatározott globális ökopolitikának természetesen könyvtárnyi az irodalma, magyarul azonban mindebből kevés jelent meg: a legfontosabb kivételeket az olvasó megtalálja az irodalomjegyzékben. Ez a könyv tehát mindenekelőtt arra vállalkozik, hogy a magyar olvasók számára áttekintést, összefoglalást nyújtson a globális ökopolitika általunk legfontosabbnak vélt problémáiról. A téma azonban így megfoghatatlanul nagy és bizonytalan körvonalú. A továbbiakban tehát felvázolom az általam alkalmazott megközelítést, amely a kollektív cselekvés és a globális kormányzás fogalmai mentén ragadható meg.

## A KOLLEKTÍV CSELEKVÉS PROBLÉMÁJA

A kollektív cselekvés problémája abból fakad, hogy az egyéni ösztönzők és a csoport számára kívánatos cél elérése között nincs megfelelés (vö. Olson, 1965). A kollektív cselekvés problémája a legtisztábban azoknak a közjavaknak az előállításával kapcsolatban merül fel, amelyek fogyasztásából senkit nem lehet kizárni, vagyis, ha azt bárki előállítja, akkor a hasznaiból mindenki részesedik. A tiszta közjavak szokásos definíciójába azt a feltételt is bele szokták venni, hogy a fogyasztása nem versengő (a klasszikus példa a világítótorony, amelynek fénye min-

den arra járó hajót eligazít, és a hajók nem tudják egymás elől „elhasználni” a fényt). Azonban miként arra Hardin (1982) rámutatott, valójában nem az az érdekes, hogy egy közjóság pontosan rendelkezik-e ezen jellemzőkkel a fogyasztási oldalon, hanem, hogy *szükség van-e kollektív, azaz közös cselekvésre az előállítása érdekében*. Olson (1965) egyébként a kollektív cselekvés problémáját ugyanígy tágra értelmezte, és azt is beleértette, hogy számos esetben egy csoport tagjai önként még akkor sem töreksenek közös vagy csoportérdekeik realizálására, ha mindannyian jobban járnának a közös érdekeik vagy célkitűzéseik együttes elérésére tett kísérlettel.

Mármost a környezetvédelmet is szokás a közjavak és a kollektív cselekvés fogalma mentén értelmezni. A tiszta környezet abban az értelemben közjóság, hogy áldásaiból gyakorlatilag senkit sem lehet kizárni: ha az aktorok (államok, vállalatok) megfelelően nagy száma tenne erőfeszítéseket a globális éghajlatváltozást okozó gázok kibocsátásának korlátozására, akkor az így megelőzött katasztrófa elmaradása mindenki hasznára lenne.<sup>6</sup> Egyúttal a kollektív cselekvés problémája is felmerül, hiszen mindenki abban érdekelt, hogy a többiek előzzék meg az éghajlatváltozás bekövetkezését, neki pedig ne kelljen költséges vagy fáradságos módon változtatnia a magatartásán.

Ha – mint Olson (1965) és Hardin (1982) – mi is abból indulunk ki, hogy a cselekvők alapvetően önérdékkövetők, akkor nehéz megoldást találni a kollektív cselekvési problémára. Olson (1965) szerint a „potyautas”-jelenséget a csoportméret és a szelektív ösztönzők befolyásolják: a kollektív cselekvésre nagy valószínűséggel sor kerül az olyan „privilegizált” kiscsoportokban, ahol a csoport tagja nem egyforma súlyúak (erejük), és a nagyobb erejű csoporttagok számára adódik annyi haszon a közjóságból, hogy hajlandóak azt biztosítani még akkor is, ha a többi csoporttag „potyázik”. A nagyobb méretű vagy nagyobb szervezési költséget igénylő csoportokban a kollektív cselekvés esélye csökken, amit legfeljebb a szelektív ösztönzők ellensúlyozhatnak. A szelektív ösztönző az együttműködés valamilyen jutalmazását, vagy a „potyázás” valamilyen büntetését jelenti. A szelektív ösztönző mindenekelőtt a társadalmi nyomást, a normák erejét jelenti, ám Olson szerint ez a szintén inkább a személyes kapcsolatokra épülő kiscsoportokban tud érvényesülni. A kollektív cselekvési probléma természetesen megszűnik két esetben: ha egy külső kényszer (pl. jogszabály) írja elő az együttműködési kötelezettséget, vagy ha a közjóságot sikerül olyan magánjósággá alakítani, amely azután piaci áruvá is válhat (hiszen ekkor az egyéni érdekek, a kereslet és kínálat alapján fog kialakulni a jóság mennyisége).

Severino és Tubiana (2001) sorra veszik a globális közjavakat abból a szempontból, hogy milyen módon lehetséges az „előállításuk”. Van olyan globális közjóság, amelynek a létezése

vagy a minősége egy, esetleg néhány domináns „szolgáltatótól” függ. A világbékét<sup>7</sup> például elvben egyetlen szuperhatalom képes garantálni; de az AIDS ellenszerét is elég, ha egy kutatóközpont előállítja (feltéve, hogy közjóságnak minősül, és ingyen eljut a betegekhez). Más közjavak minőségét a „leggyengébb láncszem” határozza meg: hiába tesznek erőfeszítéseket az egyik országban arra, hogy megfékezzenek egy járványt, ha a szomszédos országban szabadon terjed. Mindez azért érdekes, mert a különböző esetekben más és más intézményi megoldások bizonyulhatnak használhatóbbnak. Az egyes környezeti javak között vannak különbségek e tekintetben (az esőerdőket például elsősorban azok az államok tudják megvédeni, amelyeknek a területén megtalálhatóak: ez a „domináns szolgáltató” esete), azonban a többségükre az a jellemző, hogy egy harmadik típusba sorolhatóak. Nem a domináns szállító és nem is a leggyengébb láncszem, hanem a nemzetközi közösség összesített erőfeszítése határozza meg a minőségüket.<sup>8</sup> Ez viszont rossz hír akkor, ha a nemzetközi közösséget önálló és saját érdekeiket racionálisan követő aktorok (államok) összességüként modellezzük. Ha ugyanis mindnyájuk erőfeszítésére szükség van, akkor a sokszereplős fogolydilemma esete, vagyis a kollektív cselekvés klasszikus problémája áll elő: összességében mindnyájan jobban járnának, ha együttműködnének egymással, külön-külön viszont minden cselekvő abban érdekelt, hogy minimalizálja a közjóért tett erőfeszítéseit.

Mint említettük, a nemzetközi kapcsolatok tanulmányozása során axiomatikus kiindulópontnak szokás tekinteni a nemzetközi rendszer anarchikus természetét. Ez azt jelenti, hogy globális „szuverén” hiányában nincs olyan felsőbb hatalom (külső kényszer), amely szabályozhatná az államok viselkedését. A nemzetközi rendszer stabilitása, a béke vagy a nemzetközi jog ekképpen csak az államok egymás közötti megegyezésén alapszik, ami viszont ki van szolgáltatva a hatalmi törekvéseknek és a nemzeti érdekről alkotott elképzeléseknek. A nemzetközi kapcsolatok diszciplínája ezen alaphelyzet – tulajdonképpen egy kollektív cselekvési problémának – a vizsgálata céljából alakult ki. A nemzetközi kapcsolatok legősibb paradigmája pedig – amelyet modern változata alapján realizmusnak szokás nevezni – az államokat hatalmi aspirációk által vezetett, vagyis lényegében „önérdekkövető” aktoroknak tekinti.

Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés problémája elméletileg akár még komplikáltabb is lehet, mint a nemzetközi rendszer anarchikuságának kihívása. Az államok közötti béke, a nemzetközi rendszer stabilitása ugyanis biztosítható közjósággként (például ha egy vagy több nagyhatalom garantálja, viszont az áldásait mindenki élvezzi), de van egyfajta „magánjóság” jellege is, amelyben kétoldalú, kvázi cserekapcsolatok révén is létrehozható.

Ekkor az egyik ország pontosan azt adja a másiknak, amit cserébe kap, és erre az „árura”, a békére – legalább átmenetileg – mindegyik ország igényt is tart. A nemzetközi békét elvben az államok kétoldalú megegyezéseinek összessége is létrehozhatja. A környezeti közjavak többségét és különösen a globális környezeti közjavakat viszont csak együttes erőfeszítéssel tarthatják fenn, ráadásul itt érvényesül a rövid távú egyéni és a hosszú távú közös célok közötti konfliktus is.

Ugyanakkor Olson elmélete alapján akár reményre is lehetne okunk, hiszen az államok közössége nem túlságosan nagy csoport (kétszáznál kevesebb állam van), ráadásul nem egyforma erejűek (azaz az olsoni privilegizált csoportokhoz hasonlóan létezik a nagyobb hatalmú államoknak egy szűk köre, amely képes lenne hatékony környezeti rezsimeket létrehozni), és működnek szelektív ösztönzők is (egyres környezeti problémák jobban sújthatnak bizonyos országcsoportokat, amelyek így érdekelték lehetnek a kooperációban; valamint a nemzetközi jogban kodifikált együttműködési kényszer is fennáll<sup>9</sup>).

Csak hogy – és itt kanyarodhatunk vissza a globalitás problematikájához – a nemzetközi közösség már nem csupán az államokból áll. Ezt a helyzetet Rosenau (1990) a turbulencia, Castells (1997) pedig a „globális rendezetlenség” fogalmával írja le, amivel azt kívánják érzékeltetni, hogy ez a helyzet kiszámíthatatlanságot, bizonytalanságot idézett elő. Mire az államok létrehozták azokat a nemzetközi intézményeket, a nemzetközi jogot, amelyek hathatósan csökkentették volna az államközi rendszer inherensen anarchikus természetéből fakadó kockázatokat, addigra megjelentek a színen azok a transznacionális szereplők (vállalatok, társadalmi szervezetek), amelyek pusztán létükénél fogva korlátozzák az államok cselekvési terét. Arról nem beszélve, hogy némelyikük mozgósítható erőforrásai nagyságánál fogva is méltó partnere az államoknak.<sup>10</sup> A nemzetközi porondon tehát ma sokan, sokféle érdeket képviselnek: egy igazi „nagycsoport” jött létre, és a kollektív cselekvés problémája is aktuálisabb, mint valaha. Új intézmények kellenek, hiszen az államközi rendszer intézményei nem elégségesek, miközben az egyre sűrűbb globális interakciókkal jellemezhető világban értelemszerűen egyre több kollektív cselekvési probléma jelentkezik, és egyre több közjóság iránti merül fel az igény.

## A GLOBÁLIS KORMÁNYZÁS ÉS A KÖRNYEZETI JAVAK

Hogyan lehetséges a cselekvéseket és az intézmények működését szabályozó normákat legitím módon kidolgozni, életbe léptetni, majd végrehajtani és a betartásukat ellenőrizni a sokszereplős, ám világállam nélküli nemzetközi rendszerben? Ez az, amit a globális kormányzás kihívásának szokás nevezni. Maga a



szó – kormányzás – is arra utal, hogy a nemzetközi viszonyokat immár nem az államok kapcsolatrendszerének tekintjük (hiszen az államok legfeljebb tárgyalhatnak és megállapodásokat hozhatnak, de semmiképpen sem kormányozhatják egymást), hanem valamiképpen a társadalom mintájára képzeljük el: sok és sokféle érdekekkel és értékekkel rendelkező aktor cselekvéseit kell valahogyan összehangolni.

A globális kormányzás és ezzel összefüggésben a globális közjavak biztosításának a kérdése kétségtelenül „divatba jött” a politikai közbeszédben és a tudományos kutatásban is. Joseph Stiglitz szerint a globális közjavak kérdése azért került a tudományos és politikai érdeklődés középpontjába az utóbbi években, mert az Egyesült Államok több ok miatt nem képes vagy nem hajlandó többet magára vállalni számos globális közjószág (például a nemzetközi pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása) érdekében (Stiglitzet idézi Severino–Tubiana, 2002: 350.). Eszerint tehát korábban (az államközponitú világban) az Egyesült Államok az olsoni privilegizált csoport nagyobb erejű tagjaként viselkedve szolgáltatott számos közjószágot, egyszerűen azért, mert erre képes volt, és úgy tűnt, hogy ez számára is megéri – ám ma ez már nincs így. Meglehet, ez is az okok közé tartozik. Azonban akár biztosították a nagyhatalmak a közjavakat korábban, akár nem, valószínű, hogy manapság erre önmagukban csak igen korlátozottan képesek.<sup>11</sup> A globális társadalom nagycsoportjának tagjaként már a legerősebb államok sem képesek a közjavakat egymagukban létrehozni. Ráadásul a mind sűrűbb interakciókkal jellemezhető, globalizálódó világban egyre több közjószág iránt növekszik az igény, hiszen nem csak a környezet tartozik ide (bár minket az érdekel). A világ egészségügyi helyzete, a nemzetközi pénzügyi rendszer stabilitása, a nemzetközi kereskedelem szabályai, a tömegpusztító fegyverek és a veszélyes technológiák terjedésének ügye – hogy csak néhányat említsünk – mind kollektív cselekvési problémát jelentenek.

A globális kollektív cselekvés problémáját elméletileg a legegyszerűbben a világállam oldhatná meg. Nem zárható ki, hogy a jövőben az események olyan irányt vesznek (például olyan, az egész emberiséget veszélyeztető ökológiai válsághelyzet alakul ki), amelyben akár többé-kevésbé demokratikus, akár erőszakos módon, de kialakul egy globális kormányzat.<sup>12</sup> Az is elképzelhető, hogy regionálisan jönnek létre kvázikormányzatok – mint amilyen az Európai Unió (lehetne) –, amelyek saját határaiton belül biztosítják a közjavakat. Ez azt is jelenthetné, hogy a sokszereplős globális nagycsoport helyébe a regionális kormányzatok kis létszámú, privilegizált csoportja lép, amely azután könnyebben tudja megoldani a még fennmaradó kollektív cselekvési problémákat.

A világállam lehetőségével részletesen nem foglalkozunk. A világállam létrejötte a közeljövőben nem várható, bár hívei még

a tudósok között is vannak. A politikai akarat valójában hiányzik, és a létrehozásának, működésének technikai nehézségei is olyan nagyok, hogy egy ilyen állam minden bizonnyal csak korlátozott politikai befolyással bírna a világ eseményeire. Hatalma talán nem volna nagyobb, mint a ma létező befolyásosabb nemzetközi intézményeké vagy a nagyhatalmaké. Ráadásul egy ilyen politikai képződmény valószínűleg igen komoly demokratikus deficittel bírna, így létrejötté ebből a szempontból sem kívánatos. Regionális tömörülések létrehozására is vannak törekvések, ám az EU példája mutatja, hogy milyen nehéz túllépni az államok szuverenitásán.

A kollektív cselekvési probléma másik lehetséges megoldása, mint említettük, a közjavak magánjavakká alakítása. Ez esetben ugyanis már az egyéni hasznosságokon és a javak előállításának költségén alapuló keresleti és kínálati viszonyok fogják meghatározni a javak előállítását. Itt csak a megvalósítás praktikus nehézségeivel kell számolni, ám gyakorlatilag csak a politikai, a technikai és az adminisztratív lehetőségeken múlik, hogy szinte bármely közjóságot magánjósággá alakítsunk. A piac – a legegyszerűbb csereügyletektől eltekintve – társadalmi konstrukció, amely csak bonyolult intézményi keretben tud működni. Már Polányi Károly is felhívta a figyelmet klasszikus művében (1997) arra a paradoxonra, hogy a „szabad piac” csak hathatós állami beavatkozással, bizonyos társadalmi intézmények lerombolása és mások felépítése révén tudott kialakulni. Hasonló folyamatokat a környezeti javak esetében is el lehet képzelni. A könyv első része éppen az ilyen irányú fejleményekkel néz szembe, és bemutatja a környezetvédelem piacosítására irányuló törekvéseket.

A közjóság és magánjóság közötti határ átjárhatóságának következtében a közjóság fogalma – álláspontom szerint – nem egyszerűen leíró kategória, hanem normatív tartalmat is hordoz.<sup>13</sup> Azaz, nem állíthatjuk, hogy a közjóság az, ami belső tulajdonságainál fogva (amelyek a kizárás és a versengés hiányát implikálják) mintegy objektíve nem magánjóság, hiszen a közjavak jó része többé-kevésbé magánjósággá alakítható. Közjóság az, amit egy adott társadalom történelmi esetlegességek, kulturális meghatározottságok és morális-politikai megfontolások alapján annak tekint és így lát jónak fenntartani. A közjóságot ugyanis, ne felejtjük el, nem csak az jellemzi, hogy nehéz előállítani (lásd a kollektív cselekvés problémáját), hanem az is, hogy ha sikerült létrehozni (akár a normavezérelt cselekvés, akár külső kényszer, törvényi szabályozás alapján), akkor többé-kevésbé *mindenki* hozzáférhet. Nem állíthatjuk, hogy a javak időnként ne váltanának kategóriát: a modern kort például az jellemzi, hogy az orvosi és oktatási szolgáltatás magánjóságból közüggyé vált, míg mostanában egy ellentétes irányú folyamat keretében számos közjóság magánosodik (lásd példá-

ul a szellemi tulajdonjogok rendszerének terjeszkedését).<sup>14</sup> Azt azonban leszögezhetjük, hogy az ilyen váltások mindig társadalmi, politikai és morális következményekkel járnak. A környezeti javak tekintetében pedig mindehhez még hozzátehetjük az ökológiai konzekvenciákat is. Bár az ökológiai krízist éppen a kollektív cselekvés problémájával és a környezet közjósággellegével szokás magyarázni, a helyzet ennél bonyolultabb. Számtalan példa bizonyítja, hogy az emberi közösségek képesek megalkotni és végrehajtani azokat a normákat, amelyek révén a kollektív cselekvés létrejöhet. Gyakran pontosan a piac, méghozzá a globális piac működése rombolja szét ezeket a koordinációs sémákat. A piaci erők tehát előidéznek a közjavak válságát, majd azonmód ajánlkoznak is a megoldására.

Bízást tekinthetjük a korszellem kifejeződésének és az uralgó fejlődési paradigma, a globálisan terjeszkedő kapitalista logika megnyilvánulásának azt, hogy a környezet megóvását is sokan egyre inkább a piaci mechanizmus alapján képzelik el.<sup>15</sup> A piacnak természetesen minél jobban kell integrálnia működésébe a környezeti kritériumokat: a cél az, hogy ugyanúgy botrányos legyen az, ha egy vállalat nem rendelkezik klímapolitikával, mint az, ha mondjuk gyerek munkásokat alkalmaz. Ez lenne a „zöld” piac, aminek lehetőségével és a megvalósulásának korlátaival (amelyek részben a gazdasági globalizációból erednek) magunk is foglalkozunk. Ugyanakkor veszélyesnek érzem azt a tendenciát, amely keretében a globális környezeti javak privatizálása folyik. A kérdést három rövid esettanulmányban járom körül. Nem kívánok egyértelműen pálcát törni a piaci mechanizmusok minden környezetvédelmi alkalmazása felett – a kérdés messze bonyolultabb annál, hogysem képes lennének egy ennél akár sokkal vaskosabb tanulmányban is kielégítően megvilágítani. Veszélyeire azonban mindenképpen fel kívánom hívni a figyelmet.

A számos való világbeli – és az egyes környezeti elemek esetében más és más – konkrét következményeken túl az egyik fő problémát abban látom, hogy a piac nem képes azokat a *normatív alapokat* szolgáltatni, amelyek az ökopolitika kihívásának megválaszolásához szükségesek lennének. A piaci mechanizmusok alkalmazása azzal kecsegtet, hogy rövid úton feloldhatók az ökológia problémái úgy, hogy mai világunk intézményes berendezkedésén és az intézmények működésének normatív alapjain lényegében nem kell változtatni – sőt, új területekre való exportálásuk szolgáltatja a megoldást. Ez a nézet szerintem tarthatatlan, hiszen egy politikai-morális dilemmát igyekszik technikai kérdésként kezelni. Ha igaz az, hogy a mai világkrízist az instrumentális racionalitás hozta létre, akkor a megoldást nem várhatjuk ugyanettől a racionalitástól. Új intézményi berendezkedésre van szükség, és olyan új normatív alapokra, amelyek ezt alátámasztják.

A könyv második fő része *A globális politika* címet viseli. Ha a világállam mint megoldás nem is jön szóba, a nemzetközi intézményrendszert lehet és kell is erősíteni. Tulajdonképpen ez az, amit a globális kormányzás fogalma alatt érteni szoktak: részben a hagyományos, államközi együttműködés megerősítését, részben újfajta működési módokon alapuló intézmények kifejlesztését. A témakör hatalmas, így én sem vállalkozhattam többre, mint a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés lehetőségeinek és korlátainak áttekintésére néhány fontosabbnak vélt szempont alapján.

A második rész általános mondanivalója úgy summázható, hogy bár a nemzetközi környezeti együttműködés évtizedei hoztak jelentős eredményeket (mégpedig a környezetpolitikai elveknek hála pontosan a globális ökopolitika normatív alapjainak kimunkálása terén), az államközi politika és a jelenleg létező nemzetközi intézményrendszer *business as usual*-je nem alkalmas az ökopolitika képviselőjére, megvalósítására. A legkevesebb, ami mondható, hogy a globális kormányzás jelenleg még igencsak ritka – ráadásul egyenetlenül ritka – intézményi hálóját sűrűbbre kellene szőni, még hozzá úgy, hogy az ökopolitika képviselője jobban megvalósuljon. Jámbor óhajként rögzíthetjük továbbá, hogy politikai elkötelezettséget és döntéseket igényelne az, hogy a nemzetközi intézmények működésében, az elvek és jogok hierarchiájában egyértelmű helyzet alakuljon ki. A globális kormányzás olyan, egyre nagyobb jelentőségre szert tevő mechanizmusai, mint a független hatóságok hálózata vagy az állam nélküli jog ugyanis igen hasznos lehet az ún. koordinációs problémák megoldásában vagy a rögzített eljárások végrehajtásában, ám csak csekély szerepet játszhatnak a valódi politikai dilemmák feloldásában – márpedig az ökopolitika számos ilyet felvet.

Végül az utolsó főrész *A globális társadalom* címet viseli, ami némileg pontatlannak tűnhet, hiszen az államok és az államközi szervezetek világa által alkotott *nemzetközi rendszerrel* szembeállított *globális társadalom* a nemzetközi politika tudományában hagyományosan a vállalatokat is magában foglalja – amiről pedig korábban esik szó. Itt valóban szűkebb értelemben használom a fogalmat, és igazából a *civil társadalomról* esik szó. Hogy az említett témát külön részben tárgyalom, azt legalább kétféle megfontolás indokolja. Az egyik elméleti. A kollektív cselekvés problémája, ha az egyéni érdekek (lásd a privilegiált csoportról mondottakat) nem segítenek, egyszerűen szólva háromféleképpen oldható meg. Az első a kollektív cselekvési probléma megszüntetése a közjavak magánosítása által – ez a piaci megoldás. A második a külső, intézményes kényszer és a jogi szabályozás bevezetése – ez a politikai megoldás. Végül a harmadik az aktorok normavezérelt önszabályozása – ez az etikai megoldás. A civil társadalom, álláspontom szerint,

pontosan ezt a normavezérelt önszabályozást mozdítja elő. A civil szervezetek felbecsülhetetlen szerepet játszottak az ökopolitika elveinek kidolgozásában, majd pedig azok politikai-morális nyomásgyakorlással való kikényszerítésében is.

Az elméleti elegancia úgy kívánta tehát, hogy a harmadik nagy koordinációs sémát külön főfejezetben tárgyaljuk. De egy másik, nagyon gyakorlatias megfontolás is közrejátszott ebben: a civil társadalom, a zöldmozgalom szerepét egyszerűen nem lehet túlbecsülni az ökopolitika dinamizálásában. Természetesen ez a téma is óriási, ezért a rendelkezésre álló keret és saját ismereteim korlátai miatt csak néhány, remélem a legfontosabb szempontot és problémát tudtam tárgyalni, elsősorban a globális civil társadalom működése kapcsán.

Könyvemben nem törekedtem arra, hogy a globális kormányzás valamilyen új modelljét dolgozzam ki. Továbbá sok fontos témát még csak nem is említek, így nem lesz szó az Európai Unió környezetpolitikájáról vagy a magyarországi helyzetről. A globális ökopolitika általam legfontosabbnak vélt, általános jelentőségű problémáinak értelmező bemutatására vállalkoztam. Ehhez egy olyan értelmezési keretet és fogalmi rendszert igyekeztem felvázolni, amelyek reményeim szerint a téma iránt érdeklődő, de laikus olvasók számára is világossá teszik a téma jelentőségét és legfontosabb csomópontjait. Remélem továbbá, hogy sikerült megtalálnom valamiféle egyensúlyt a tudományos tárgyalásmód megkövetelte tárgyilagosság, semlegesség, valamint a saját álláspontom és elkötelezettségeim egyértelmű kifejezése között.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Lásd Gowdy (1995, 2004). Az ember környezetpusztító tevékenységének történeti áttekintését lásd: Takács-Sánta (2004).

<sup>2</sup> Az ökológiai problémákról még sok szó fog esni a könyvben, azonban nem tekintem feladatommak, hogy ezeket szisztematikusan áttekintsem. Feltételezem, hogy az olvasó minimális ismeretekkel rendelkezik a témában, illetve nem vonja kétségbe azt, hogy a jelenlegi világ ökológiai szempontból fenntarthatatlan. Magyarul is számos olyan kiváló mű áll rendelkezésre a globális ökológiai válságról, amelyekből tájékozódni lehet: például Darvas (2000), Ehrlich (1995), Faragó (1993), Faragó-Kerényi (2003), Pálvölgyi (2000), Rakonczai (2003), Vida (2001), Wackernagel-Rees (2001), valamint a *Világ helyzete* című, évente megjelenő kiadvány.

<sup>3</sup> Az „ökológiai lábnyom” bonyolult módszertanon alapuló igen eredeti koncepció, amely földterület-egyenértékre számolja át az emberiség környezetterhelését és erőforrás-felhasználását. Egy ember ökológiai lábnyoma tehát azt mutatja meg, hogy mekkora biológiailag hasznos területet igényel az, ahogyan él: az általa elhasznált erőforrások előállítására és az általa termelt szennyanyag befogadása (lásd Wackernagel-Rees, 2001).

<sup>4</sup> Ismeretes a Margaret Thatchernek tulajdonított mondané, amelyből betűszókat is képeztek: TINA – The is no alternative (azaz nincs alternatíva), és amelyet a

kapitalizmus vagy a globalizáció kritikusaival szembe szokás szegezni. A mai globális kapitalizmus és a modernitás fejlődés paradigmája tehát valódi – a Gramsci javasolta értelemben vett – ideológiává lett, hiszen a valóság olyan képét nyújtja, amelyet nehéz elismert módon megkérdőjelezni.

- <sup>5</sup> Ez a kijelentés ugyanakkor semmiképpen sem értelmezendő úgy, mint amely mentesítene az egyéni felelősség alól. A „globális megoldás” nem azt kívánja sugallni, hogy csak a nagy léptékű megoldások, a nemzetközi együttműködés stb. jöhetnek szóba, és helyi szinten, „kicsiben” semmit sem tehetünk. Éppen ellenkezőleg: a könyv végére ki fog derülni, hogy személy szerint ugyan a nemzetközi együttműködés különböző formáit nagyon fontosnak tartom, de végső soron mégiscsak a lokális megoldások sokaságában bízom. A globális megoldás tehát a helyi megoldások összességéeként értelmezendő.
- <sup>6</sup> A legfontosabb globális környezeti javak (a klíma, az óceánok, az ózonpajzs, a biodiverzitás) ebben az értelemben közjavak vagy ma még azok; ugyanis, mint majd látni fogjuk, a kizárás valamilyen mértékben megvalósítható.
- <sup>7</sup> Amelyet most mint a világháború ellentétét, nem pedig mint a lokális erőszakos konfliktusok teljes hiányát határozok meg.
- <sup>8</sup> A nemzetközi folyók vagy a tengerek elszennyezéséért sok ország felelős, az éghajlatváltozást okozó gázok kibocsátásáért ugyancsak (bár itt az Egyesült Államok hozzájárulása kiemelkedik, egyedül azonban Amerika sem tudná megoldani a problémát, még ha akarná sem), a biológiai sokféleséget mindenhol kell védeni (jóllehet itt van néhány kulcsfontosságú ország, „domináns szolgáltató”). Az ózonkárosító anyagok kibocsátása esetében inkább a leggyengébb láncszem elve érvényesül, mert a CFC-k sokáig a légkörben maradnak és rombolják az ózonpajzsot. Az egyes környezeti elemek, javak védelmén túl azonban, ahogy volt róla szó, az ökológiai krízis átfogó társadalmi változásokat igényel világszerte, ez pedig igazi kollektív cselekvési probléma. Ezért mondható, hogy az esőerdőket sem kizárólag azok az országok tudják megvédeni, ahol azok találhatóak, hiszen az is kell, hogy a többi ország ne akarjon olcsó és fenntarthatatlan módon kitermelt trópusi fát importálni, ne engedje, hogy nagyvállalatai erdőpusztító projektekből vegyenek részt stb.
- <sup>9</sup> Tudjuk, hogy az ismételt fogolydilemma-játékokban inkább van esélye annak, hogy kooperatív magatartás alakul ki, hiszen a játékosok a következő menetben „megbüntethetik” az önző partnert.
- <sup>10</sup> Mint tudjuk, a világ száz legnagyobb gazdaságából több mint ötven vállalat (ha az országok éves hazai össztermékét hasonlítjuk össze a vállalatok forgalmával). Egy ilyen lista: Boda, 2002: 239.
- <sup>11</sup> Lehetetlen nem megemlíteni az aktuális eseményeket: az Egyesült Államok mint a világ vitathatatlan és vetélytárs nélküli katonai szuperhatalma sem képes megteremteni a nemzetközi biztonságot vagy legyőzni a globális terrorizmust.
- <sup>12</sup> Ehhez hasonló máris van: az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagjai vagy a „G8” országai (e két kör ráadásul nagyban átfedi egymást) messzemenően képesek a nemzetközi politika vagy a gazdaság eseményeit meghatározni akár formális felhatalmazás, akár informális befolyásgyakorlás révén.
- <sup>13</sup> A különböző közjósággfogalmakról jó áttekintést nyújt Heltai, 2003.
- <sup>14</sup> Michael Walzer (1983) igazságosságelméletét pontosan arra építi, hogy a társadalmakban a közösen vallott elvek, a morális kultúra dönti el, hogy az egyes javak tekintetében milyen elosztási elvek érvényesülnek. Walzer nemcsak arra hívja fel a figyelmet, hogy más és más társadalmakban ugyanazon jószág elosztására különböző elvek vonatkoznak, hanem arra is, hogy az egyes társadalmakon belül is lehetnek viták arról, hogy a javak egy-egy csoportját milyen módon lehet biztosítani. Akárhogy is, de eredendően morális-politikai döntést kell hozni.
- <sup>15</sup> Ezt a korszellemet, illetve bírálatát illusztrálja a globalizációkritikus társadalmi mozgalmak egyik jelszava is: „A világ nem eladó!”.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Boda, Zsolt (2002): „*International Ethics and Globalization.*” In: L. Zsolnai (szerk.): *Ethics in the Economy. Handbook of Business Ethics* (Peter Lang, Oxford), 233–258. o.
- Carson, Rachel (1995): *Néma tavasz*. Katalizátor Iroda, Budapest.
- Castells, Manuel (1997): *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. II. *The Power of Identity*. Blackwell, London.
- Darvas Béla (2000): *Virágot Oikosnak. Kísértések kémiai és genetikai biztonságunk ürügyén*. Budapest, L'Harmattan.
- Ehrlich, Paul és Anne (1995): *A fajok kihalása*. Göncöl, Budapest.
- Faragó Tibor (1993): „Közös üvegházunk”. *Környezet és Fejlődés*. III/6–7, 41–46. o.
- Faragó Tibor–Kerényi Attila (2003): *Nemzetközi együttműködés az éghajlatváltozás veszélyének, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére*. KvVM, Budapest.
- Gowdy, John (1995): „*Trade and Environmental Sustainability: An Evolutionary Perspective.*” *Review of Social Economy*. Winter, 493–509. o.
- Gowdy, John (2004): „*Kereskedelem, méltányosság és a regionális ökológiai fenntarthatóság.*” In: Pataki Gy.–Takács-Sánta A. (szerk.): *Természet és gazdaság. Ökológiai közgazdaságtan szöveggyűjtemény*. Typotex, Budapest, 433–455.
- Hannigan, John A. (1995): *Environmental Sociology: A Social Constructionist Perspective*. Routledge, London and New York.
- Hardin, Russel (1982): *Collective Action*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Heltai László (2003): „*A globális környezeti közjavak két elmélete.*” (Ph.D.-tézis tervezet, BKÁE)
- Homer-Dixon, T. F. (2004): *Környezet, szűkösség, erőszak*. Typotex, Budapest.
- Lányi András (2003): „*Ökopolitika és hagyomány.*” In: uő.: *Létezik-e? Hanga, Új Mandátum*, Budapest, 34–50. o.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. Magyarul: *A kollektív cselekvés logikája*. Osiris, Budapest, 1997.
- Pálvölgyi Tamás (2000): *Az új évezred környezeti kihívása: az éghajlatváltozás*. L'Harmattan, Budapest.
- Polányi Károly (1997): *A nagy átalakulás*. Mészáros Gábor kiadása, Budapest.
- Rakonczi János (2003): *Globális ökológiai problémák*. Lazi Könyvkiadó, Szeged.
- Rosenau, J. N. (1990): *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, Princeton.
- Severino, Jean-Michel–Laurence Tubiana (2002): „*La question des biens publics globaux.*” In: Pierre Jacquet–Jean Pisani-Ferry–Laurence Tubiana (szerk.): *Gouvernance mondiale*. La Documentation Française, Paris) 349–373. o.
- Takács-Sánta András (2004): „*The Major Transitions in the History of Human Transformation of the Biosphere.*” *Human Ecology Review*, vol. 11, no. 1, 51–67. o.
- Vida Gábor (2001): *Helyünk a bioszférában*. Typotext, Budapest.
- Wackernagel, Mathis–William E. Rees (2001): *Ökológiai lábnyomunk. Hogyan mérsékeljük az ember hatását a földön? Föld Napja Alapítvány*, Budapest.
- Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*. Blackwell Publisher.

---

# EURÓPAI VÁLASZTÁSOK

---

KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE

## Az európai parlament tagjai megválasztásának magyar rendszere\*

*Az alábbi dolgozat 2004 márciusában, jóval az EP-választások előtt íródott, a publikációra viszont 2005-ben nyílt lehetőség. Ilyen esetben a szerző dilemma előtt áll: változatlan formában javasolja a közlést, vagy kísérletet tesz a szöveg aktualizálására – tekintettel az azóta rendelkezésre álló új információkra. Magam az előbbi megoldás mellett döntöttem. Indokom az, hogy témám szempontjából az első hazai EP-választás kampánya, illetve eredménye nem döntő körülmény. Dolgozatomban elsősorban a választás közjogi feltételeit megteremtő törvényhozói munka során felmerült vitákat s magát az eredményt kívántam bemutatni. Ahol empirikus adatsorokkal dolgoztam, ott sem előrejelzésre vállalkoztam (így nincs mit összevetni a tényleges számokkal), hanem a különböző mandátumelosztási szisztémák lehetséges hatását illusztráltam a 2002-es pártlistás eredmények, illetve a tanulmány megírása idején mért közvélemény-kutatási adatok segítségével. Egyetlen számítást azonban szükségesnek láttam elvégezni a valóságos adatokkal – ennek eredményét a megfelelő helyen jegyzetben találja a T. Olvasó. A „koraszülésből” fakadó másik adósságom annak jelzése, hogy a választási eljárás egyik fontos elemét, a külképviseleteken történő szavazás módját tekintve nem zárult le a törvényhozói munka a dolgozat elkészültéig. A további lépésekről szintén egy lábjegyzet tájékoztat. (2005. május 29. A szerző.)*

Magyarország uniós csatlakozásából számos jogharmonizációs feladat következett. E bonyolult folyamat egyrészt már meglévő jogszabályok módosítását, másrészt újak meghozatalát je-

\* A tanulmány elkészültét a Nemzeti Kutatási Fejlesztési Program (5/58/2001) és az OTKA (T/F 043209) támogatta.



lentette, illetve jelenti. A 2004. május elsejével életbe lépő teljes jogú tagsággal hazánk az Európai Parlament (a továbbiakban EP) munkájában – a korábbi, megfigyelői státusú, tanácskozási joggal bíró és az országgyűlés által delegált képviselők<sup>1</sup> helyett – 24 választott taggal vesz részt. Ebből következően került sor az alkotmány módosítására és a képviselők megválasztására vonatkozó új törvény meghozatalára. E jogszabályok tartalmára nézve részben uniós előírásoknak, ajánlásoknak kellett megfelelni, részben különböző alternatívák mérlegelésére volt lehetőség. Kissé leegyszerűsítve: „kötelező” feladat volt a választójogosultságra vonatkozó magyar szabályozás módosítása, illetve kiegészítése, továbbá az alkalmazott választási szisztéma keretei, „szabadon választott” pedig e keretek kitöltése. E tanulmányban részletesen nem foglalkozom a vonatkozó uniós joganyag kialakulásával. Ez az utóbbi évtizedekben jelentős változáson ment keresztül. A mai helyzetben a csatlakozó országok számára az egyik fontos alapelv, hogy az unió bármely tagállamának választópolgára, amennyiben egy másik tagországban lakóhellyel rendelkezik, megfelelő eljárási szabályokat megtartva e másik államban is szavazhat az európai parlamenti és a helyhatósági választásokon.<sup>2</sup> Az EP-választások szisztémájára vonatkozóan pedig az a megkötés, hogy azt – természetesen általános, egyenlő választójog, közvetlen és titkos szavazás alapján – az arányos képviselet elvére épülő metódussal, pártlistás vagy single transferable vote (STV) rendszerrel kell megtartani. A tagállamok a mandátumok megszerzését minimális szavazatküszöbhez köthetik, de ez nem lehet magasabb, mint a leadott voksok 5 százaléka. A nagyobb népességű országokban választókerületek is kialakíthatóak, de ez a rendszer arányosságát nem sértheti (20 milliós lakosságszám felett ajánlott megoldás). A pártlistás választást alkalmazó országok lehetővé tehetik a preferenciális szavazást is.<sup>3</sup>

Dolgozatomban a továbbiakban a választójogra vonatkozó alkotmánymódosítással és az Európai Parlament tagjai megválasztásának szisztémájával foglalkozom.

## A VÁLASZTÓJOG ÚJ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA

Az alkotmánymódosítást a 2002. december 17-én elfogadott 2002. évi LXI. törvény mondta ki. A kormány novemberben terjesztette be a törvényjavaslatot (T/1270)<sup>4</sup> a T. Ház elé, az Országgyűlés plenáris ülése 2002. november 13-án, 33. ülésnapján kezdte meg annak tárgyalását. Az ellenzék a bizottságokban kialakult kisebbségi vélemények előadásakor az előzetes politikai egyeztetés elégtelenségét róta fel, és ezért további, folyamatos pártközi tárgyalásokat sürgetett (N02/33; 100., N02/33; 104., N02/33; 108.)<sup>5</sup>. A törvényt 2002. december 17-én, a 43. ülésna-

pon 361 „igen” és 4 „nem” szavazattal, tartózkodás nélkül fogadta el az Országgyűlés (N02/43; 239.). A négy (2 MSZP, 1 Fidesz és 1 SZDSZ) képviselő sajtónyilatkozata szerint tévedésből nyomták meg a „nem” gombot (Népszabadság, Magyar Nemzet, Magyar Hírlap, 2002. XII. 18.).

A szavazati arányból „sima ügynek” látszó alkotmánymódosítás azonban komoly viták keresztüzében zajlott. E viták részben a csatlakozáson jóval túlmutató kérdéseket érintettek. Az ellenzék több képviselője felvetette az alkotmány régi számozásának (1949. évi XX. tv.) módosítását és a preambulum megváltoztatását is (pl. Dávid Ibolya N02/33; 116.). A konkrét ügyeket illetően főleg az ún. csatlakozási klauzula, a szuverenitásból fakadó hatáskörök átruházásáról, illetve közös gyakorlásáról, a kormány és az Országgyűlés kompetenciájáról, valamint a népszavazásról szóló szövegrészek voltak vitatottak; kezdetben igen távol álltak egymástól az álláspontok, s csak az utolsó pillanatban történő egyeztetés mentette meg a törvényjavaslatot. A kompromisszum lényege az volt, hogy az MSZP beleegyezésével és az SZDSZ rosszallására – technikailag Mátrai Márta (Fidesz) módosító javaslatának (T/1270/56.) elfogadásával – végül kivették a szövegből az ellenzék számára elfogadhatatlan, de a csatlakozás szempontjából nem elengedhetetlen passzusokat. A fentebb jelzett, nagyon fontos elvi és politikai kérdések azonban e dolgozat témáját nem vagy csak igen áttételesen érintetik, így részletezésüktől eltekinthetnek.

### *A nem magyar állampolgárok választójoga*

A választójogról a 2002. évi LXI. törvény 7. §-a rendelkezik, mely az alkotmány 70. §-át – 2004. május 1-jei hatállyal – új szöveggel cseréli fel. Mint jeleztem, a hatályos uniós joganyag szerint a helyi önkormányzati és az EP-választásokra vonatkozóan Magyarországon is rögzíteni kellett azok választójogát, akik más tagállamok polgárai és a választások idején hazánkban tartózkodnak. A kormány által beterjesztett törvényjavaslat erre vonatkozó részével kapcsolatban előbb egy általános terminológiai problémára utalok. Egyrészt, mert az e kérdés megközelítésében rejlő szemléleti pozíció más összefüggésben ugyan, de később is felbukkan a vitában. Másrészt, mert megítélésem szerint – mint cseppben a tenger – benne van az Unió jövőjére vonatkozó, markánsan eltérő koncepciók két fő vonulata. Ezt utóbbi aspektust csak jelzem, mert ennek – akár csak az uniós állampolgárság vonatkozásában történő – részletezése messze túlmutat e tanulmány keretein. (A kérdésre vonatkozó kitűnő összefoglaló Navracsics, 1998: 321–335.)

Dávid Ibolya már idézett vezérszónoki felszólalásában kifogásolta, hogy a szövegben az „uniós polgár” kifejezés szerepel.

„Unió polgár nincs, sem Magyarországon, sem Európában. Vannak az Európai Unió tagállamainak polgárai, és vannak az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező állampolgárai, de uniós polgár mint fogalom nem létezik.” Dávid ebben téved. A római szerződés – 1992-ben a maastrichti szerződésben módosított – hatályos második része az uniós polgárság címet viseli. Ennek 17. cikke szerint „(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.” Az idézett hivatalos, szakmailag és jogilag lektorált magyar fordítás – más, fontos uniós joganyagok mellett megtalálható az Igazságügyi Minisztérium honlapján (www.im.hu) – az unió vonatkozásában a „polgár”, a tagállamok vonatkozásában az „állampolgár” kifejezést használja. Megítélésem szerint ezt a megkülönböztetést az angol és a francia szöveg is megengedi azzal, hogy az első és második mondatban az Unióra vonatkozóan a „citizenship”, illetve a „citoyenneté”, a tagállamokra vonatkozóan viszont a „nationality”, illetve a „nationalité” kifejezéssel él. A magyar megoldáshoz legközelebb talán a német szöveg áll, amely az unió vonatkozásában „Unionsbürgerschaft”-ről és „Unionsbürger”-ről beszél, míg a tagállamokra nézve előbb a „Staatsangehörigkeit”, majd a „Staatsbürgerschaft” szóval fejezi ki az állampolgárságot.<sup>6</sup> Mindezek alapján az vita-kérdés lehet, hogy alkalmazható-e az „uniós állampolgár” kifejezés, de az „uniós polgár” terminus létjogosultsága nem kétséges.

Visszatérve a törvényjavaslat szövegéhez, abban ezt olvashatjuk: „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának állampolgárát (a továbbiakban: uniós polgár)...” E megfogalmazásban tehát az „uniós polgár” mint „rövidítés” szerepel, éppen annak megfelelően, ahogy Dávid Ibolya ezt kifogásolta. Nála árnyaltabb megfogalmazással élt Herényi Károly és Ékes József közös módosító javaslatuk indoklásában: „Jóllehet az európai közösségeket létrehozó római szerződés 21. cikke<sup>7</sup> meghatározza az uniós polgár fogalmát, e helyütt azonban az ún. »rezidensekről« van szó, akik történetesen és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát jelentik. A választójogi rendelkezések az ő aspektusukban állnak fenn, nem pedig általában az uniós polgárok tekintetében.” (T/1270/18.) Megítélésem szerint a törvényjavaslat fentebb idézett része ezzel sincs ellentmondásban, de a törvény szövege végül – akceptálva az MDF nevében Kelemen András, illetve Herényi Károly és Ékes József által benyújtott módosító javaslatokat (T/1270/6., illetve T/1270/18.) – már ennek megfelelően alakult, s egyben szabatosabban megfogalmazza a választójog uniós pol-

gárokra vonatkozó feltételeit is. (Ettől függetlenül dolgozatomban használok az „uniós polgár” terminust.)

Ennek értelmében a választójog „az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát” illeti meg a helyi önkormányzati képviselők, a polgármesterek, valamint az EP tagjainak megválasztásán, továbbá a részvételi jog a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben [Alkotmány 70. § (2) és (4)].

Itt kell megemlítenem a választójogosultságot kizáró tényezők problémáját. Köztudott, hogy az alkotmánymódosítás előtt e kérdést az alaptörvény 70. § (3) bekezdése szabályozta, felsorolva az alkotmányjogi szakirodalomban természetes kizáró okoknak nevezett eseteket, melyek az alaptörvény tárgyalt módosítása után is változatlanok maradnak, csak a vonatkozó bekezdés száma változik: „(5) Nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetőleg a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.” Az uniós polgárok esetében ez – az idézett szövegrész folytatásaként – kiegészül a passzív választójogra vonatkozó szabállyal: „Az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára akkor sem választható, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy más hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.” E megoldást a parlamenti vitában többen egyszerűen elírásnak gondolták. Módosító indítvány is született, amelynek indoklása szerint: „A javaslat helytelenül kizárólag a választhatóságot zárja ki az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára vonatkozásában. Nyilvánvaló, hogy a választójog elvesztéséről lehet csak szó, amibe a választáshoz és a választhatósághoz való jogok egyaránt beletartoznak.” (T1270/18.) Ennek ellenére maradt az eredeti szövegezés. Ezzel megítélésem szerint sajátos ellentmondás keletkezett. Ugyanis a fentebb idézett (2) és (4) bekezdés feltételeinek (nagykorúság, magyarországi lakóhely) megfelelő uniós polgárok között lehetnek olyanok, akik a saját hazájukban érvényben lévő, de a magyar alaptörvényben nem szereplő kizáró ok miatt nem rendelkeznek aktív választójoggal. Vagyis, ha otthon tartózkodnának, nem szavazhatnának, de – legalábbis az alkotmányunk alapján – Magyarországon igen. Ezt az ellentmondást a később elfogadott 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak megválasztásáról feloldja ugyan azzal, hogy a választójog meghatározásakor nem a „nagykorú állampolgár”, hanem a „választópolgár” kifejezést használja<sup>8</sup>, de talán szerencsésebb lett volna ezt már az alkotmányban egyértelművé tenni. Már csak azért is, mert a 2003. évi CXIII. törvény vonatkozó rendelkezé-

se csak az EP-választásokra terjed ki, a helyi választásokra nem.

Visszatérve az uniós polgárok külön szabályozott passzív választójogára, e rendelkezés egyértelmű: aki otthon nem választható, itt sem az. Ezt fontos volt kimondani, hiszen a tagországok egy részében – így Magyarországon is – azonosak az aktív és passzív választójog feltételei, míg más uniós államokban eltérőek. Például a választói korhatárt mindenütt a nagykorúsághoz – alapesetben a 18. év betöltéséhez – kötik, de a választhatósághoz magasabb életkort határoznak meg. Ez általában 21. év (Belgium, Görögország, Írország, Luxemburg, Nagy-Britannia), de Franciaországban már 23., Olaszországban pedig 25. év.

Tovább lépve: a jogkiterjesztés tekintetében a törvényjavaslat egy ponton túlment a „kötelező” mértéken. „Tekintettel arra, hogy a helyi népszavazásban és a helyi népi kezdeményezésben való részvétel joga a helyi önkormányzati választással rokonítható, e törvény ezen jogokat az uniós polgárok számára is biztosítja” – szövelt az írásos indoklás. (A CompLex CD Jogtár online változatában megtalálható az elfogadott törvények írásos indoklása.) Ezt a megoldást a parlamenti tárgyalás során nem érte kifogás.

Érdekes eleme volt a vitának Hargitai János (Fidesz) felszólalása, mely saját frakcióján belül is ellentétes véleményeket váltott ki. Javaslatának lényege az volt, hogy az uniós polgárok választójogát még inkább kiterjesztette volna, nevezetesen a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvételre is: „Gondoljanak bele abba, hogy ha a hazánkban letelepedő európai uniós más tagállamok polgárai, állampolgárai a települési választások során itt lehetőséget kapnak – ez következik az európai szerződésből –, akkor egy kisebb súlyú jogintézmény létrehozása során miért ne kapnának lehetőséget – ez a kisebbségi önkormányzat. A napnál is világosabb, hogy az ide visszatelepülő német vagy osztrák, aki egykor még magyar állampolgár is volt, csak ettől a jogától megfosztották, ennek a közösségnek a részese – miért ne vehetne részt e közösség jogintézményének a kiépítésében?” (N02/33; 144.) Ezt az ötletet azonban Répássy Róbert rögtön elutasította, mondván: „Az én megítélésem szerint ez nem biztos, hogy kedvező hatást váltana ki a magyarországi kisebbségek számára, hiszen ez azt jelenti, hogy egy uniós polgár is ugyanazokat a választási kedvezményeket kaphatja meg, ugyanazokkal a választási kedvezményekkel indulhat a választáson, mint egy magyarországi kisebbségi... nem is beszélve arról a problémáról, hogy például majd a spanyol kisebbségi önkormányzat létrejötté vagy a portugál kisebbségi önkormányzat létrejötté, nem biztos, hogy ennek van valami értelme a Magyar Köztársaságban... én a kisebbségi önkormányzati választást, a kisebbségi önkormányzati rendszert a magyar belső

jog részének tekintem, nem feltétlenül kell az uniós polgárokat ezekbe a kedvezményekbe engedni.” (N02/33;146.)

Hargitai javaslata – bár alkotmányos alapjogot érint – dolgozatom témája szempontjából nem kardinális kérdés. Korábban viszont jeleztem, hogy az „uniós polgár”-ra vonatkozó terminológiai vitára más összefüggésben visszatérek. Érdeemesnek tartom átgondolni a fenti két megnyilvánulás „filozófiája” közötti különbséget. Hargitai álláspontja e konkrét kérdésben inkább sugallja az „uniós polgár” fogalommal leírható tartalmat. Ebben a dimenzióban a csatlakozás után a mi kisebbségeink az „anyaországuk” hazánkban élő polgáraival egy közösségbe kerülnek, jogaik tehát ne térjenek el egymástól: „Az a német, aki a második világháború után ki lett dobva az országból, ma visszatelepül ugyanarra a településre, ahol valamikor élt, akkor megfosztották az állampolgárságától, ma egy uniós polgárként ő majd az adott nagy önkormányzat alakításában részt vehet, sőt képviselő is lehet. Ugyanakkor ön azt mondja, hogy a kisebbségi önkormányzati választások során ne vegyen részt, mert az a magyar kisebbségeket hátrányosan érintené. Ez nem érinti hátrányosan, ez egy közösség. Most az Európai Unióban lehetőség van ennek a közösségnek az összenövésére. Az hátrányosan érinti a magyar kisebbségeket, hogy nem kisebbségiek tudnak megalakítani egy kisebbségi közösség ellenére egy kisebbségi önkormányzatot, mert ez egyszerűen nevetségessé teszi ezt a rendszert. Amit én felvetek, az meggyőződésem szerint életszerű lenne, hiszen a több jogot megadjuk az uniós polgárnak. Akkor a kevesebb joggal – ami a napnál is világosabb, hogy ugyanahhoz a közösséghez tartozik –, miért ne élhetne? Ezt egyszerűen nem értem” – reflektált Répássy fenti felszólalására (N02/33; 150.)

Frakciótársa viszont inkább a „más tagállam polgára” fogalomból következő pozícióból érvel, s a hazai állampolgárok jogait védő álláspontra helyezkedik. Az ebben a felfogásban megnyilvánuló „politikai protekcionizmus” szerint a csatlakozással szükségszerűen együtt járó jogkiterjesztés határait a lehető legszűkebben kell meghúzni. E két álláspontban felsejleni vélem az egész „unióprobléma” eltérő megítélését, de hangsúlyozni kívánom, hogy ezt nem a csatlakozás lelkes vagy vonakodó igénylése, különösen nem annak „burkolt” elutasítása, hanem az integráció elmélyítésének, a nemzetállami szuverenitás további „feloldásának” vagy „megőrzésének” dimenziójában érzékelem. Ez viszont – mint korábban utaltam rá – nem a magyar belpolitika sajátos problémája, hanem „összuniós” dilemma. Kétségtelen az is, hogy a konkrét kérdésnek van egy, a hazai (kisebbségi) politikai viszonyokból következő, „célszerűségi” aspektusa is. Valóban nem biztos, hogy a kisebbségi önkormányzatok sokat vitatott választási rendszerének (lásd választási „etnobiznisz”) elengedhetetlen tisztázása előtt szerencsés volna

a Hargitai által javasolt megoldás. Ez azonban – mint ő is jelezte – nem a csatlakozás által felvetett probléma...

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az elfogadott törvény-szöveg minden szempontból megfelel az uniós előírásoknak. Az uniós polgárok az EP-választásokon és a helyi önkormányzati képviselők megválasztásakor a magyar állampolgárokkal azonos feltételekkel kaptak aktív és passzív választójogot, a polgármesterek és a fővárosi főpolgármester megválasztására vonatkozóan az aktív választójog szintén azonos, de e tisztségekre csak magyar állampolgárok választhatók. Ez utóbbi korlátozást az uniós előírások az önkormányzati tisztségviselőkre nézve kifejezetten lehetővé teszik.<sup>9</sup>

Végül megemlítem, hogy az alkotmánymódosítás során „újrafogalmazták” a bevándoroltként itt élő nem magyar állampolgárok helyi önkormányzati választásokra, népi kezdeményezésre és népszavazásra vonatkozó aktív választójogát és részvételi jogát, valamint kiterjesztették azt a Magyar Köztársaságban menekültként és letelepedettként elismert nagykorúakra is. E megoldást Salamon László kifogásolta, és módosító javaslatot (T/1270/36.) is terjesztett elő, melynek indoklásakor így érvelt: „Az alkotmánymódosítás kapcsán úgy gondoljuk..., hogy nagyon meg kell válogatni, hogy mik azok a kérdések, amelyeket összekapcsolunk ezzel az uniós csatlakozási problémakörrel. Ha van valami, ami tényleg sürgős, akkor ez a menekültek alkotmányjogi státusának rendezése... Hasonlóképpen a választójog újrafogalmazása körében az alkotmány 70. § (3) bekezdésének az a módosítása, hogy választójogosultként jelenjék meg a menekült – ennek az elhagyását is kérjük. Egyébként egy gondolat erejéig hadd térjek vissza! Milyen paradoxon az, képviselőtársaim, hogy menekülteknek választójogot adunk, ugyanakkor a külföldön élő magyar állampolgároknak pedig most, amikor megtehetnénk, nem adnánk meg a választójogot? Ez bizony súlyos politikai ellentmondás, amin el kellene gondolkodnunk.” (N02/38; 314.)

Ez utóbbi gondolat azonban már dolgozatom következő kérdésével, a magyar állampolgárok választójogával függ össze.

### *A magyar állampolgárok választójoga*

Az alkotmány tárgyalt módosítása nem csak az uniós polgárokra vonatkozó jogkiterjesztés és az EP-választás tényének rögzítése szempontjából hozott jelentős változást, hanem módosította a magyar választópolgárok jogaira vonatkozó addigi rendelkezéseket is. Közismert, hogy a választójogosultság hazai szabályozása kezdetektől vitatott kérdés. E vitáknak két fontos csomópontja van. Az egyik a szavazás napján külföldön tartózkodó, de Magyarországon lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar

állampolgárok választójoga, a másik azon magyar állampolgároké, akiknek nincs hazánkban lakóhelye. Megelőlegezve a tárgyalat alkotmánymódosítás eredményét: ez az első kérdést megoldotta, a másodikban viszont nem hozott változást.

Az első probléma vázlatos jogtörténeti áttekintése elengedhetetlen a módosítás megítélése szempontjából. Értelmezésem szerint az ország területén élő, de a szavazás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgároknak az alaptörvény 2004. május 1-éig hatályos 70. §-a alapján nincs aktív választójoguk. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai alapján elfogadott, az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított „régí-új” alkotmány még így fogalmazott „70. § (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választó és választható legyen.” Viszont az 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról – akkor hatályos szövege szerint – a 2. § (1) bekezdésében a jogosultak körét a parlamenti választásokra vonatkozóan lakóhelyre tekintet nélkül határozta meg. Utána viszont a (4) bekezdésben kimondta „A szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, továbbá akinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon.” Itt tehát mind a külföldön tartózkodókra, mind a hazai lakóhellyel nem rendelkezőkre vonatkozóan a jogalvó élés akadályozottságáról van szó.

Az Alkotmánybíróság 3/1190. (III. 4.) határozatában a külföldön tartózkodókra nézve alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette az idézett szövegrészt, és felhívta az Országgyűlést az így keletkezett joghézag pótlására. Ezt a törvényhozó úgy oldotta meg, hogy az inkriminált rendelkezést az 1990. évi XVI. törvénnyel „beemelte” az alkotmányba: „7. § Az Alkotmány 70. §-ának (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választható és – ha a választás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen.” E kevésbé elegáns megoldás azóta lényegileg változatlan maradt. Módosulás csak abban történt, hogy a „tanácsi” szó helyére a „helyi önkormányzati” kifejezés lépett (1990. évi LXIII. tv.), valamint az állandó lakóhelyet mint feltételt a „Magyar Köztársaság területén élő” megfogalmazás váltotta fel, és a választójog kiterjedt a kisebbségi önkormányzati választás, a népszavazás és a népi kezdeményezés aktusára is (1994. évi LXI. tv.). Ezzel kialakult az uniós csatlakozásig hatályos alkotmányszöveg: „70. § (1) A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetőleg a népszavazás napján az ország területén



tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

Csakhowy megítélésem szerint itt több történt, mint az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozatával keletkezett joghézag betöltése. Ugyanis az idézett 1989-es két törvénytörvényből még az következett, hogy a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, de a szavazáskor külföldön tartózkodó nagykorú magyar állampolgárnak van választójoga, csak annak gyakorlásában akadályozott, az 1990. évi XVI. törvénnyel életbe lépett új alkotmányos szabály viszont már magának a választójognak a feltételeként szabta az itthon tartózkodást. Ezzel véleményem szerint a törvényhozó „túlment” az eredeti korlátozáson.

Láttuk, hogy az alkotmány módosításával az uniós polgárok választójogát biztosították Magyarországon. Nyilvánvaló, hogy ez elengedhetlenné tette a magyar állampolgárokra vonatkozó fenti korlátozás feloldását is. Ennek híján sajátos ellentmondás keletkezett volna. Ha ugyanis a magyar szabályozás szerint a külföldön (más tagországban) tartózkodó magyar állampolgárnak nincs aktív választójoga, akkor elvileg ott sem szavazhat, holott az uniós polgár státusból fakadó jogoknak a választás szempontjából éppen ez volna az értelme. Mindenesetre a többi tagország polgárai választójogának rögzítése a magyar alaptörvénybe jó alkalmat kínált e kérdés újragondolására is.<sup>10</sup>

Ennek eredményeképpen megszületett az a megoldás, amely megítélésem szerint pontosan megfelel a fentebb hivatkozott alkotmánybírósi döntés szellemének. Az alaptörvény uniós csatlakozástól hatályos 70. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” A (4) bekezdés szerint „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megillet az a jog, hogy az európai parlamenti választáson választható és választó legyen.”

Az aktív választójognak tehát – szemben a korábbi helyzettel – az országgyűlési képviselők illetve az EP tagjai megválasztásakor nem feltétele a szavazáskor az ország területén tartózkodás. E kérdésben a parlamenti tárgyalás során végig egyetértés volt a pártok között. Azt sem kifogásolta senki, hogy a helyi ügyekre (képviselő-testület, polgármester, népszavazás, népi kezdeményezés) nézve érvényben maradt az „itthon tartózkodási” feltétel, ami – tekintettel azok jellegére – megítélésem szerint is jogos korlátozás. Azt pedig e konszenzus alapján nem sejtthettük, a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok szava-

zásának technikai-eljárási kérdéseit illetően egy év múlva milyen áldatlan vita bontakozik ki a T. Házban...

Korábban jeleztem, hogy a választójogosultsággal kapcsolatos polémiáknak két csomópontja van, s a második az alkotmánymódosítással sem jutott nyugvópontra. Ez a hazai politikai élet régóta napirenden lévő kérdése, a külföldön élő, de itthon lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójoga. Szétfeszítené e dolgot tematikai és terjedelmi kereteit az ügy akár vázlatos bemutatása is. Így csak jelzem, hogy megítélésem szerint e történetben az utóbbi 15 évben számos megfontolandó érv és ellenérv mellett a politikai haszonlesésből fakadó népámítás is jelen volt. A kommunikációban (propagandában) például – akár szándékosan, akár tájékozatlanságból – általában elsikkadt, hogy itt nem a trianoni határok mentén, a környező országokban élő magyarokról van szó, hiszen ők túlnyomó részben nem magyar állampolgárok. (Ebben a legutóbbi idők kettős állampolgárságot célzó törekvései hozhatnának változást.) Az érintettek általában Nyugat-Európában, Ausztráliában és az amerikai kontinensen élnek. A másik – keveset hangzottatott – szempont, amely a kérdésben állást foglalókat szükségképpen motiválja, hogy e potenciális szavazóbázis a hazai politikai irányzatok közül melyiknek a választási esélyeit javítaná, illetve rontaná; e tekintetben a pártok között elég nyilvánvaló különbségek vannak.

Az alkotmányos szabályozás szintjén e kérdés kezdettől, tehát az 1989 őszi, „rendszerelváltó” alkotmánymódosítástól egyértelmű, legfeljebb – mint korábban idéztem – a lakóhelyre vonatkozó jogi terminológia változott. Azt azonban megemlítem, hogy az 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők megválasztásáról valamelyest eltérően közelít, amikor 2. § (1) bekezdésében választójoggal minden nagykorú magyar állampolgárt felruház (kivéve a következő bekezdésben felsorolt természetes kizáró okok hatálya alá esőket), és a lakóhely hiányát a (3) bekezdésben csak a szavazás akadályaként említi. Ez a megfogalmazás megítélésem szerint az alkotmányban szereplő szabály „soft” változata, amely „jogfilozófiai” szempontból talán eltérő szemléletet tükröz, de eredményét tekintve ugyanaz.

Mivel a tárgyalt alkotmánymódosítás során fontos alapjogok újrafogalmazása történt meg, nem csodálhatjuk, hogy ez alkalommal is felmerült: lakóhelyétől függetlenül legyen minden nagykorú magyar állampolgárnak választójoga. A vitában először Lezsák Sándor szólt e kérdéstről: „Vajon e történelmi jelzővel joggal minősíthető alkotmánymódosítás megtárgyalásával elérkezett-e az ideje a régi sebek, a hosszú ideje zaklató sérelmek orvoslásának?” (N02/33; 152.) Lezsák ezután külföldi példákra (Ausztria, Franciaország, USA, Románia, Ukrajna) hivatkozva kijelenti, hogy a magyar megoldás – éppen az Európai Unióhoz történő csatlakozáskor – tarthatatlan. A jogkorlátozást

a kommunista diktatúra politikai örökségeként mutatja be: „Az 1948 után hatalomra került kommunista diktatúra, miután belföldön minden politikai szerveződést betiltott, elejét kívánta venni annak, hogy legitimnek tekinthető politikai akciókat szervezzen az emigráció külföldön, ezért minden külföldön tartózkodó magyar állampolgárt megfosztott a választójog területén az állampolgári jogok gyakorlásától.” Miután arra utal, hogy a rendszerváltás óta sem sikerült kétharmados többséget felsorakoztatni az ügy mögé, megállapítja: „Kifejezetten anakronisztikus ennek a Rákosi- és Kádár-kori megkülönböztetésnek, azaz a külföldön élő magyar állampolgárok állampolgári jogaitól való megfosztásának a további fenntartása. Ez a törvényjavaslat most némileg enyhíti a korábbi diktatorikus megfontolásból fenntartott korlátozásokat, de abban a tekintetben tovább folytatja a korábbi kirekesztést, hogy magyar állampolgárok sokaságától tagadja meg továbbra is a választójogot.” A képviselő végül felszólítja a négy parlamenti pártot arra, hogy használják ki a történelmi alkalmat a kérdés megoldására.

Salamon László ezt azonnal a Fidesz támogatásáról biztosította, s egyben emlékeztetett arra, hogy ebben az ügyben korábban már kialakult a pártok között (kivéve az SZDSZ-t) az egyetértés. Jelezte, hogy pártja e tárgyban módosító javaslattal fog élni. Figyelmeztette az MSZP-t, hogy: „Nem vadonatúj álláspontot kellene a magáévá tenni, hanem vissza kellene térnie ahhoz, amit 1994-98 között az alkotmányozás során a magáévá tett.” (N02/33; 154.) A kormányoldalról Avarkeszi Dezső reagált milderre. (N02/33; 156.) Felszólalásában tartalmi ellenérv nem volt, de leszögezte: az alkotmánymódosítás sikerét veszélyezteti, ha az ellenzék a megállapodáson túlmutató elemeket hoz be a vitába, s ezzel egyértelművé tette: e kérdésben nincs remény a megegyezésre. Avarkeszi szavaiból többféle következtetés adódhat. Vagy az MSZP változtatott korábbi álláspontján, vagy a szocialistáknak most is elfogadható lenne a javaslat, de az SZDSZ számára továbbra sem, s az MSZP emiatt nem akar koalíciós feszültséget. A végeredmény ugyanaz, hiszen az MSZP nélkül nincs kétharmados többség.

Az ellenzék ezek után újra leszögezte politikai és elvi álláspontját. Salamon László Avarkeszinek címezve mondta: „...tudhatták volna vagy tudhatják, hogy mi a külföldön élő magyar állampolgárok választójogának az elvi alapján állunk. Ha önök ide hozzák a választójog eme passzusának az újrafogalmazását, akkor ne várják el tőlünk, hogy mi a magunk elveinek érvényesítéséért nem állunk ki. Semmivel sem tartozik a Lezsák Sándor által felvetett és általunk is fontosnak tartott kérdés kevésbé az uniós csatlakozáshoz, mint a Magyarország területén lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok választási lehetőségének a biztosítása.” (N02/33; 158.)

Lezsák és Salamon közösen módosító indítványt (T/1270/34.) nyújtottak be az ügyben, melyben a következőt javasolták: „Minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” Az indoklásban pedig új szempontokat is felvetettek: „A külföldön élő állampolgárok életét – amennyiben az anyaország politikai döntéshozói vállalják az ő képviselőtüket is – nagyban befolyásolja, hogy anyaországukban milyen politikai erő kormányoz. Róluk is szólnak a döntések, hiszen kisebbségi létükben történő megmaradásukat befolyásolja, hogy mennyi és milyen szellemi, anyagi támogatást kapnak Magyarországtól. Másrészt erősíti a magyar közösséghez, a magyar nemzethez való tartozás érzését, valós tartalommal tölti meg az állampolgárság fogalmát, ha a Magyar Országgyűlés tagjait valamennyi magyar állampolgár választja meg. Indokolt tehát, hogy a döntésekben ők is – ugyanúgy, mint az ország területén lakóhellyel rendelkező állampolgárok – népképviselői úton részt vehessenek.”

A módosító javaslat nyomán a részletes vita hatodik szakaszában az ügy újra előkerült, de az akkori ellenzéki felszólalások (N02/38; 312. N02/38; 314. N02/38; 322.) érveire nem volt kormánypárti reagálás, és a plénum december 3-án 195:162 arányban leszavazta az indítványt. (N02/39; 191. Igennel a Fidesz és az MDF, nemmel az MSZP és az SZDSZ képviselői voksoltak.) Ezzel e régen vitatott kérdés újra lekerült a napirendről.

Az ügy kapcsán jelzem, hogy az európai országok többségében az aktív választójogot valóban nem kötik az állam területén lévő lakóhelyhez. Ugyanakkor kivételek is vannak. Dániában állandó lakóhellyel (permanent residence) kell rendelkezni, és ugyanez a helyzet Luxemburgban és a nem uniós tagországban, Norvégiában is – az utóbbiban ráadásul legalább tízéves letelepedés szükséges. Németországban, Írországban és Svédországban szintén feltétel a lakóhely, de bizonyos körülmények (pl. külszolgálat, munkavállalás) kivételt képeznek. A velünk együtt csatlakozó országok közül Cipruson és Máltán kell lakóhely az aktív választójoghoz, Szlovákiában pedig a szavazáshoz az ország területén kellett tartózkodni a választás napján.<sup>11</sup> (Inter-Parliamentary Union, PARLINE database. [www.ipu.org](http://www.ipu.org)) Az uniós jogszabályokban a választójogosultság és a lakóhely összefüggésére vonatkozóan is találunk utalást: „Ha a lakóhely szerinti tagállam állampolgárainak egy meghatározott ideig az adott állam választási területén kell lakniuk ahhoz, hogy választók és választhatók legyenek, akkor az aktív vagy passzív választójoggal rendelkező közösségi választópolgárt, amennyiben már ugyanennyi ideig lakott valamely más tagállamban, úgy kell tekinteni, mint aki ezt a feltételt teljesíti.”<sup>12</sup>

Mindez nem Lezsák javaslatával, csak indoklásának történeti elemeivel szemben ellenérv. Arra világít rá, hogy más – nem kommunista múltú – országokban is helyezkedhetnek arra az álláspontra, miszerint a választójog nem egyszerűen az állampolgársághoz, hanem az ország területén történő letelepedéshez is köthető. Ettől függetlenül a magyar törvényhozás dönthetne úgy is, hogy eltekint e korlátozástól.

A magyar állampolgárok választójogának részben módosuló szabályozása kapcsán végül vissza kell térnem egy – másik összefüggésben már tárgyalt – kérdéshez. Hargitai János elutasított javaslata nyomán ugyanis nem csak az uniós polgárok nem kaptak választójogot a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan, hanem a magyar állampolgárok e joga is kikerült az alaptörvényből. Eddig az alkotmány egyetlen bekezdésén belül tartalmazta az összes olyan aktust (országgyűlési, helyi és kisebbségi önkormányzati választás illetve országos és helyi népszavazás), melyekre nézve egységesen mondta ki a magyar állampolgárok választójogát. A csatlakozástól hatályos szöveg ennél szükségképpen bonyolultabb. Elvileg kétféle megoldás kínálkozott a megfogalmazásra. Lehetett volna a magyar és az uniós polgárok választójogára vonatkozó szabályokat külön bekezdésekben rögzíteni. Ebben az esetben a magyar állampolgárokat érintő szövegrészben benne maradhatott volna a kisebbségi önkormányzat is mint választási aktus.

A törvényben viszont nem ezt az elvet követték, hanem igyekeztek a „közös” jogokat együtt megfogalmazni. Mivel az országgyűlési képviselők megválasztása továbbra is csak a magyar állampolgárok „belügye”, ez a 70. § (1) bekezdésében külön szerepel. Ha a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó választójog ugyanígy csak a magyar választópolgárokat illeti meg, azt vagy ebben vagy egy külön bekezdésben kellett volna rögzíteni, hiszen az uniós és a magyar állampolgárokra egyaránt vonatkozó szövegrészek értelemszerűen nem tartalmazhatnak olyan jogot, amellyel nem mindkét csoport rendelkezik. Megítélésem szerint bármelyik megoldás elfogadható lett volna, de ehelyett a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó választójogosultság – Salamon László erre vonatkozó módosító javaslata (T/1270/35.) ellenére – egyszerűen kimaradt az alkotmány szövegéből.

Ezt a részletes vitában Hargitai János is szóvá tette. Véleménye szerint az eddigi vonatkozó alkotmányos rendelkezés nem volt túl szerencsés. „Ott (ti. a 70. §-ban) egy kicsit testidegen is volt, ráadásul ami ott meg volt fogalmazva, az eredményezi azt a lehetetlen helyzetet, ami itt Magyarországon a kisebbségi választások során kialakul; tehát nem baj, hogy onnan kikerül. Az viszont nagyon nagy baj, ha egy alkotmányosan védett jog, egy alapjog elsikkad egy alkotmánymódosítás során úgy, hogy erről semmit nem mondunk.” Ezért javasolja, hogy az alaptörvény a választások alapelveit rögzítő XIII. fejezetének 71. §-a egészül-

jön ki a (4) bekezdéssel, mely szerint „A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról külön törvény rendelkezik, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” (N02/38; 316.) Ezt az Országgyűlés elfogadta, így e majdan megalkotott törvényben remélhetőleg tisztázódnak a kisebbségi választójogosultságot érintő vitatott kérdések is.

Mindezek alapján az alkotmány választójogot illető módosítása megítélésem szerint kielégítő végeredménnyel zárult. A T. Ház nem csak a „kötelező” feladatoknak tett eleget, hanem sikerült megegyezésre jutni a magyar választópolgárok alapjogát érintő olyan fontos kérdésben is, mint a szavazás napján külföldön tartózkodók szavazási lehetősége. A következő feladat az EP tagjai megválasztására vonatkozó szisztéma és a kapcsolódó eljárási szabályok kialakítása volt.

## AZ EURÓPAI PARLAMENT TAGJAI MEGVÁLASZTÁSÁNAK MAGYAR RENDSZERE

A magyar törvényhozás első lépése ebben az ügyben a választási rendszer reformját előkészítő eseti bizottság 2000. november 21-én kelt jelentése, illetve határozati javaslata (előző ciklus J/3502. és H/3503.) volt, amely részben az EP-választások rendszerére vonatkozóan fogalmazott meg alapelveket, de a plénum 2001. szeptember 9-én a napirendre vételét 192:88 arányban 2 tartózkodás mellett leszavazta.<sup>13</sup> Legközelebb a téma a kormány 2003 májusában benyújtott törvényjavaslata (T/4146.) alapján került a T. Ház elé, amely 2003. június 17-én, 80. ülésnapján kezdte meg annak vitáját. Salamon László vezérszónoki felszólalásában így látta az ügy addigi történetét: „Az Európai Parlament tagjainak választásával kapcsolatos alapkérdésekről már mintegy három évvel ezelőtt egyetértés alakult ki az akkori parlamenti pártok között. Az előző ciklusban ugyanis a választási reform kérdéseit áttekinthető eseti bizottság – számolva az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkal – az országgyűlési választások alkotmányjogi kérdései mellett megtárgyalta az európai parlamenti képviselőnk szabályozásának alapelveit is. Míg az eseti bizottság a nemzeti parlamenti választási jog területén gyakorlatilag semmiben sem tudott előrelépni, addig az Európai Unióban történő parlamenti reprezentációnk biztosításának koncepcionális kérdéseiben konszenzusra jutott. A tárgyalásunk alatt álló törvényjavaslat benyújtását megelőző, múlt év őszétől kezdődően lefolytatott újabb egyeztetés során a négy parlamenti párt e korábban elfogadott alapelveket lényegében megerősítette.” (N03/80; 77.)

Ez az egyetértés azonban korántsem vonatkozott az eljárási kérdésekre. Különösen a külföldön történő szavazás technikájá-

ról, lebonyolításáról, az ott illetékes választási szerv státusáról, összetételéről voltak kezdettől kibékíthetetlen ellentétek a kormány és az ellenzék között. Ezek az álláspontok a későbbiekben sem közeledtek egymáshoz, ami végül a törvényjavaslat bukásához vezetett. A pártközi egyeztetések a zárószavazásig tartottak, s több kísérlet is történt arra, hogy egy kétharmados elfogadottságot élvező „csökkentett” verzió szülessen meg<sup>14</sup>, de november 3-án a plénum csak az egyszerű többséget igénylő szövegrészeket szavazta meg. (N03/103; 216.) Ezzel egy olyan törvény született, amely nyilvánvalóan alkalmatlan volt arra, hogy betöltse funkcióját. A helyzetet a köztársasági elnök oldotta meg azzal, hogy november 11-én visszaküldte azt az Országgyűlésnek, módot adva arra, hogy a kormány visszavonja (N03/107; 188–190.), majd további egyeztetések után új formában (T/6766.) terjessze azt a parlament elé. Ez meg is történt, s a T. Ház igen gyorsan – 2003. december 8–9-én lefolytatott általános és részletes vitával, december 15-ei zárószavazással – 362 igen szavazattal, 2 nem ellenében és 2 tartózkodás mellett elfogadta a 2003. évi CXIII. törvényt az Európai Parlament tagjainak választásáról. (N03/119/62.) A két ellenszavazat és egy tartózkodás MSZP-s képviselőktől érkezett, a másik tartózkodó független volt. A törvényjavaslat kapcsán felmerült összes kérdést még csak vázolni sincs módom. Az alábbiakban a választási rendszerre vonatkozó legfontosabb mozzanatokkal foglalkozom, végül röviden kitérek néhány eljárási problémára.

A tartalmi kérdések előtt utalnom kell arra, hogy választási rendszer fogalmának meghatározása tekintetében a nemzetközi szakirodalom nem egységes, a választási rendszer „határai” a legismertebb szerzők munkáiban is máshol húzódnak. Vannak, akik a választási rendszert csak a szavazatoktól a mandátumokig vezető eljárásként értelmezik. A másik végtel szerint a választási rendszer gyakorlatilag mindent magába foglal, ami a választásokkal kapcsolatba hozható, ideértve a folyamatra vonatkozó minden szabály, előírás mellett például a választói magatartás alapvető jellemzőit is. A túlságosan leszűkített és a parttalanul kiterjesztett megközelítéseket elkerülendő, Arend Lijphart alapján a választási rendszer alábbi elemeit (dimenzióit) különböztetem meg: 1. a választási formula, 2. a körzeti magnitúdó, 3. a választási küszöb, 4. a parlament (képviselet) nagyságrendje, 5. a szavazási struktúra, 6. a területi beosztás egyenlősége illetve egyenlőtlensége, 7. a közvetlen elnökválasztás és a parlamenti választás kölcsönhatása, 8. a pártlisták összekapcsolásának lehetősége. (Lijphart, 1994: 10–15.)

E rendszerelemek közül az EP-választások magyarországi szisztémájára nézve elsősorban a választási formula és a választási küszöb fontos. A körzeti magnitúdó (az egy allokációs egységben elosztható mandátumok száma) adott, hiszen Magyarország 24 képviselőt választhat és az uniós ajánlásnak megfelelő-

en az ország területe egyetlen választókerületet alkot. Így a területi beosztás egyenlőségének – más rendszerekben, például a hazai parlamenti választások esetén igen fontos – dimenziója témánk szempontjából nem releváns kérdés, s ugyanígy nem kell foglalkoznom a megválasztott testület nagyságrendjével, a közvetlen elnökválasztás és a parlamenti választás összefüggésével, valamint a listakapcsolással sem, hiszen a törvény erre nem, csak közös lista állítására ad lehetőséget. A szavazási struktúra kérdésére viszont kitérek.

### *A választási formula*

A választási formula a szavazatok aggregálásának (összegyűjtésének valamint csoportosításának) és mandátummá alakításának módszere; nevezik az erre vonatkozó eljárásnak, képletnek, algoritmusnak is. E téren a magyar törvényhozást csak az kötötte, hogy az uniós előírásoknak megfelelően a választást az arányos képviselet elvének megfelelően kell lebonyolítani. Az arányos választási formulák három fő típusa közül a single transferable vote (STV, egyéni átruházható szavazat) nevű, rendkívül bonyolult, egyéni jelöltekre történő szavazást jelentő eljárás nem ismert a magyar polgárok előtt, de Európában is csak két országban, Máltán és Írországbban alkalmazzák a nemzeti parlamenti és az EP-választásokon. A másik két formula a legnagyobb maradék (largest remainder) és a legmagasabb átlag (highest average, más forrásokban legnagyobb hányados) eljárások viszont pártlistás szavazással járnak együtt, amely része a magyar országgyűlési képviselő-választás kombinált szisztémájának, továbbá ezt alkalmazzuk a fővárosi és a megyei közgyűlések tagjainak megválasztásakor is. Így az kezdettől – sem politikai, sem szakértői körökben – nem volt vitatott, hogy a magyar EP-választások pártlistás metódussal történjenek.

Az azonban, hogy mi legyen a mandátumok elosztásakor alkalmazott algoritmus, korántsem mindegy. Jelen dolgozat szerzője a Választási Szakértők Kollégiumának munkájában annak megalakulásától, 2002 szeptemberétől részt vesz.<sup>15</sup> E független testület – szakmai együttműködésben az Országos Választási Irodával – többször foglalkozott az EP-választások kérdéseivel, a felmerülő alternatívákkal. A választási formula tekintetében a kollégium azt ajánlotta, hogy – tekintettel az elosztható mandátumok csekély számára – az algoritmus a legmagasabb átlag formula kisebb pártoknak kedvezőbb Sainte-Laguë módszere legyen. A Belügyminisztérium által 2003. január 20-án, szélesebb szakértői körben bemutatott előzetes javaslat már az ún. módosított Sainte-Laguë eljárását tartalmazta, a kormány által májusban beterveztett törvényjavaslatban viszont a d'Hondt-módszert<sup>16</sup> találjuk. Ebben időközben a pártok közötti, előzetes



szakértői és politikai egyeztetéseken történhetett megállapodás, mert a parlamenti tárgyalás során ezt a kérdést már senki nem vitatta.

A törvényben elfogadott d'Hondt-módszer lényege, hogy az egyes pártok szavazatszámait sorban osztjuk a természetes egész számokkal. Így számoszlopokat kapunk, amelyekből a kiosztható mandátumok számának megfelelő legnagyobbakat kijelölve, az egyes pártok oszlopában lévő hányadosok száma adja a végeredményt. Ha például – figyelmen kívül hagyva az 5 százalékos küszöböt – a 2002-es választásokon leadott listás szavazatok alapján így osztunk el 24 mandátumot a pártok között, az alábbi táblázatot kapjuk:

1. táblázat. 24 mandátum elosztása d'Hondt-formulával a 2002-es választások pártlistás voksai alapján<sup>17</sup>

Osztok	MSZP	FIDESZ-MDF	SZDSZ	MIÉP	CENTRUM	MUNKÁSP.	FKGP
1	2 361 997	2 306 763	313 084	245 326	219 029	121 503	42 338
2	1 180 998	1 153 381	156 542	12 2663	109 514	60 751	21 169
3	787 332	768 921	104 361	81 775	73 009	40 501	14 112
4	590 499	576 690	78 271	61 331	54 757	30 375	10 584
5	472 399	461 352	62 616	49 065	43 805	24 300	8 467
6	393 666	384 460	52 180	40 887	36 504	20 250	7 056
7	337 428	329 537	44 726	35 046	31 289	17 357	6 048
8	295 249	288 345	39 135	30 665	27 378	15 187	5 292
9	262 444	256 307	34 787	27 258	24 336	13 500	4 704
10	236 199	230 676	31 308	24 532	21 902	12 150	4 233
11	214 727	209 705	28 462	22 302	19 911	11 045	3 848
12	196 833	192 230	26 090	20 443	18 252	10 125	3 528

A táblázatban vastagon szedtem az első 24 hányadost. Látható, hogy ezekből 11 az MSZP, 10 a Fidesz-MDF, 1-1 pedig az SZDSZ, a MIÉP és a Centrum oszlopában található, s ez adja a mandátumelosztás eredményét. A Sainte-Laguë formula ettől abban különbözik, hogy osztóként csak a páratlan számokat használja, módosított változata pedig első osztóként nem 1-et, hanem 1,5 alkalmaz. Van-e ennek jelentősége? Választásmatematikai fejtegetések helyett – immár a számoszlopok mellőzésével – lássuk a három eljárás végeredményét a fenti szavazati bázison!

2. táblázat. Mandátumok megoszlása a 2002-es választások pártlistás voksai alapján

	MSZP	FIDESZ- MDF	SZDSZ	MIÉP	CENT- RUM	MP
<b>Szavazat %</b>	42,05	41,07	5,57	4,37	3,9	2,16
<b>I.</b>	10,0920	9,8568	1,3368	1,0488	0,9360	0,5184
<b>II.</b>	10	10	1	1	1	1
<b>d'Hondt</b>	11	10	1	1	1	0
<b>Sainte-Laguë</b>	10	10	1	1	1	1
<b>mód. S-Laguë</b>	11	10	1	1	1	0

E táblázatban már nem tüntettem fel a szavazatszámokat, csak a százalékos szavazatarányokat, továbbá elhagytam az FKGP-t, mert egyik formula szerint sem jut mandátumhoz. Az I. rovatban látható számok azt mutatják, hogy mennyit kapunk, ha a 24-nek kiszámoljuk a szavazatarányok szerinti százalékát. Ez négy tizedesjegyre megadja, hogy teljesen arányos részesedést feltételezve a pártoknak mennyi mandátumot „kellene” kapniuk a 24-ből; a Munkáspártnak például 0,5184-et. A képviselői helyek természetesen csak „egészben” oszthatók ki, így a kerekítés szabályait alkalmazva a II. rovat mandátumszámaihoz jutunk. (Ezzel a módszerrel természetesen sehol a világon nem osztanak ki mandátumokat.) Az I. és II. rovat alatt szerepel a három formula eredménye, s láthatjuk, hogy ebből kettő azonos, míg egy eltér. Ilyen szavazatszámok és 24 elosztható mandátum esetén tehát a d'Hondt-módszer eredményéhez képest a módosított Sainte-Laguë-formula nem, de az eredeti Sainte-Laguë-eljárás a legnagyobb párt rovására egy további, esetünkben a Munkáspártot is mandátumhoz juttat. Hozzá kell még tennünk, hogy az I. és II. rovatban látható „kerekítési” módszer eredménye is a Sainte-Laguë-formulával egyezik meg.

Mindezek alapján világos: komoly, egy párt számára adott esetben sorsdöntő jelentősége lehet annak, hogy milyen mandátumelosztási formulát alkalmazunk egy választás során. Más kérdés, hogy ezekről a szakmai részletekről a közvélemény nem szerez tudomást, mivel a nyilvános politikai vitákban megjelenítve nagyon kevés alkalmasak a támogatottság növelésére. Arról nincs tudomásom, hogy a pártok közötti egyeztetések során milyen alku részeként jött létre a d'Hondt módszer mellett megállapodás, de kétségtelen, hogy – önmagában a formulát nézve – ezzel a nagyobb pártoknak kedvezőbb, a kisebbeknek kedvezőtlenebb megoldás született. A törvényjavaslatot előterjesztő Lamperth Mónika belügyminiszter expozéjában egysze-

rően tényként közli, hogy ezt a számítási módszert alkalmazzák a mandátumok elosztására. (N03/80; 67). Avarkeszi Dezső, az MSZP vezérszónoka halvány utalást tesz előzetes vitákra, de szavaiban a kérdés iránti érdektelenséget látok: „Erről volt némi vita, felmerült, hogy esetleg helyette olyan, nemzetközileg is ismert megoldást válasszunk, amelyik a kisebb pártokat jobban segíti. A Szocialista Párt mindenféle megoldást, mindenféle nemzetközileg elismert, bevált megoldást elfogadhatónak tartott. Ezt a d’Hondt-módszert is elfogadhatónak tartjuk.” (N03/80; 75.) Salamon László a Fidesz vezérszónokaként egyetlen mondatot szán az ügynek: „Egyetértünk azzal is, hogy a mandátumok kiosztására a d’Hondt-módszer szerinti arányossági elv alapján kerüljön sor.” (N03/80; 77.) Több szó a Házban erről nem esett.

### *A választási küszöb*

A pártokat sokkal inkább izgathatta volna egy másik, a mandátumszerzést nyilvánvalóbban érintő probléma, a jogi küszöb. De – legalábbis a parlamenti vitában elhangzottak alapján – nem izgatta. Közismert, hogy a jogi vagy explicit küszöb az az előre meghatározott szavazatarány, amelynek elérése feltétele a mandátumelosztásban való részvételnek. Mint említettem, a küszöb beiktatása a rendszerbe az uniós szabályok alapján nem kötelező, de ha van, nem lehet több az érvényes szavazatok 5 százalékánál. Magyarországon – az országgyűlési választásokkal azonos módon – ennyi lett. A többi országból természetesen mindenre és mindennek az ellenkezőjére lehet példát hozni, de tény, hogy a 15 jelenlegi tagállamból tízben<sup>18</sup> nem alkalmaznak jogi küszöböt az EP-választáskor, holott ezek közül négyben (Belgium, Dánia, Hollandia és Spanyolország) a nemzeti parlamenti választásnál van küszöb. Görögországban 3 százalék, Ausztriában és Svédországban 4 százalék, és csak Franciaországban valamint Németországban 5 százalék az EP-választások küszöbértéke. (Electoral Systems in Europe: An Overview. European Centre for Parliamentary Research & Documentation. [www.ecprd.org/Public/publicat.asp](http://www.ecprd.org/Public/publicat.asp))

Az ügyben az Országgyűlés választási reformbizottságának már hivatkozott határozati javaslata 2000-ben – szörnyű magyarsággal – a következőt mondta: „A lista mandátum szerzéséhez az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám túl minimális szavazatszám megszerzése nem szükséges (mandátumhoz jutás küszöbhez nem kötött).” A Választási Szakértők Kollégiumában is elég határozott vélemény alakult ki: mivel az EP-választáson a hazai parlamenteknél kétségtelenül fontos kormányozhatósági-stabilitási szempont nem merül fel, s a választás tisztán reprezentációs (képviseleti) funkcióval

bír, nem indokolt a küszöb alkalmazása. A Belügyminisztérium által 2003 januárjában rendezett, már említett szakmai vitán szereplő anyag 4 százalékos, a májusban benyújtott törvényjavaslat pedig már 5 százalékos küszöböt tartalmazott. Ennek írásos indoklása szerint: „A törvény csak a megfelelő társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok listáit kívánja mandátumhoz juttatni, ezért kizárja azokat a listákat a mandátumkiosztásból, melyek nem szerzik meg az összes érvényes szavazat több mint 5%-át. A törvény küszöbhatárra vonatkozó előírása – az Európai Unió néhány tagállamának választási rendszeréhez hasonlóan – azt a célt is szolgálja, hogy az Európai Parlament pártviszonyai ne kezelhetetlenül sok törésvonal mentén alakuljanak.” (CompLex CD Jogtár) A „megfelelő társadalmi támogatottság” határa tehát 5 százalék, s ezt a meglehetősen egyértelmű megállapítást az indoklás nem indokolja.

Lamperth Mónika expozéjában azt mondta, hogy ez az előzetes egyeztetések során kifejezetten a Fidesz kérésére került be a törvényjavaslatba. (N03/80; 67.) Salamon László ennek nem mondott ellent és pártja álláspontját a következőkkel indokolta: „A küszöb, mely az uniós előírások szerint 5 százalékosnál magasabb nem lehet, húsz képviselőnél matematikai okból jelentőségét vesztené, ugyanakkor huszonnégy képviselőnél már jelentőséggel bírhat. Ugy gondoljuk, ha a kormányozhatóság kérdése ez idő szerint az Európai Parlament viszonylatában nem is értelmezhető, mégsem mellékes szempont az, hogy Magyarország reprezentációja ne mutasson túlzott polarizációt... Az elmondottakból következően a Fidesz szükségesnek tartja a bejutási küszöb alkalmazását, mégpedig 5 százalékos mértékben, azonosan az országgyűlési választások parlamenti küszöbével. Ebben a kérdésben a pártok álláspontja az egyeztetések során bizonytalan és ingadozó volt, de egyik párt sem zárkozott el a küszöb alkalmazása elől.” (N03/80; 77.)

Eörsi Mátyás, az SZDSZ vezérszónoka először is kijelenti, hogy pártja egészen biztosan túllépi az 5 százalékos, tehát politikailag nem érdekelt az ügyben. A kérdés szakmai oldaláról annyit mondott, hogy a 24 mandátum egy 4,16<sup>19</sup> százalékos „természetes” küszöböt jelent a rendszerben, ami nem sokkal alacsonyabb a javasolt 5 százaléknál. Ugyanakkor abbéli véleményének is hangot adott, hogy a küszöb Fidesz általi szorgalmazása „a Magyar Demokrata Fórum renitens viselkedésén kíván revánsot venni. A 4,1-et szerintem az MDF egy jó kampánnyal elérheti, nyilván az 5 százalékosnál nehezebben. Nyilván a jobboldal egységesítésének ez a módja – ezt nem tartom helyénvaló dolognak, de talán érdemes a nagy pártoknak ezt a dolgot átgondolniuk, mert ebbe sem az MDF, sem az SZDSZ nem is nagyon tud beleszólni, mert nincs meg hozzá a szavazatunk. De nem is lenne helyénvaló és etikus, úgy érzem, ha ebben a dologban az MDF és az SZDSZ verné az asztalt, hogy nem kell a küszöb,

mert a 4,16-tal, azaz egy természetes küszöbvel a dolog megoldható.” (N03/80; 79.)

Az MDF vezérszónoka, Herényi Károly Eörsi meglehetősen provokatív felvetésére közvetlenül nem reagált, de azt érzékeltette, hogy az MDF nem örül a küszöbnek, de annak sem, ha Eörsi védi az érdekeit a Fidesz ellenében. „Az 5 százalékos küszöbvel kapcsolatban nem volt olyan nagy vita, és én nem gondolom, hogy nekem üzenni kellene innen, de azért azt mondom, hogy nem vagyunk kishitűek, és a Magyar Demokrata Fórum nyugodtan vállalja az 5 százalékot. Hiszen ha jó listavezetőt talál, mint bármelyik párt, ha jó jelölteket talál, és ha azt a fajta magtartást és mentalitást tanúsítja továbbra is, amely szerintem az európai parlamenti képviselők munkájának eredményességét megalapozhatja, nevezetesen, hogy tudja, mikor kell pártérdekeken felülemelkedve a nemzet érdekeit szolgálni, és ezt a választópolgárok felismerik, akkor nagyon könnyen teljesíthető az 5 százalék. Egyébként is a 4,16 százalék és az 5 százalék között meglehetősen kicsi a különbség, ezen kár vitatkozni.” (N03/80; 81.)

Az MSZP a plénumon nem nyilvánult meg az ügyben. Az SZDSZ nevében később Mécs Imre terjesztett be módosító javaslatot (T 4146/38.), melyben a jogi küszöb eltörlését indítványozta, hivatkozva egyrészt a 4,16 százalékos „matematikai” küszöbre, másrészt arra, hogy „a nemzeti kerekasztal-tárgyalásokon azért döntöttünk az alsó küszöb mellett, mivel a weimari köztársaság tanulságai miatt célszerű volt a parlament ésszerű működése érdekében korlátozni a pártok számát...Az EU Parlament esetén ezek a szempontok egyáltalán nem dominálnak, inkább érdek az, hogy a választók összakarátának megfelelő arányban alakulhassanak meg a politikai irányzatok EU-frakciói.” Mécs javaslatát azonban már az illetékes bizottságok tagjainak egyharmada sem támogatta – vagyis az MSZP képviselői sem.

A küszöbvel kapcsolatban elhangzott érvek után néhány pontosítást kell tennem. Az igaz, hogy a választási rendszerekben működik egy ún. implicit küszöb, melynek több típusa van. Általános választásmatematikai elemzésekben a bekerülési és a kizárási küszöbvel találkozhatunk.<sup>20</sup> Ezek mellett használjuk a bejutási küszöb fogalmát is. Ez egy adott elosztási formulával, adott pártszám, mandátum- és szavazatszámok mellett az utolsó képviselői hely elnyeréséhez szükséges szavazatmennyiség. Másként fogalmazva: az a szavazatszám, amelynél kevesebbel a konkrét választási szituációban egy párt sem juthat képviselőihez. E küszöbértékek mindig szavazatszámokat jelentenek, de ezeket átszámíthatjuk szavazatarányokra is. A bejutási küszöb értéke tehát nem egyszerűen a 100 százalék/mandátumszám osztás eredménye. A fentebb szereplő 4,16 százalékos értékhez így jutottak. Ha azonban újra egy pillantást vetünk az 1. táblá-

zatra, látjuk, hogy az utolsó, 24. mandátumot 214 727-es hányadossal lehetett megnyerni, s ez az MSZP-nek jutott. Ez azt jelenti, hogy ha a még mandátummal nem rendelkező Munkáspártnak lett volna legalább 214 728 voksa, azzal megkaphatta volna ezt az utolsó képviselői helyet. Ez az összes leadott voks (5 616 750) 3,82 százaléka. Ebben a választási helyzetben tehát ez a bejutási küszöb. De ha csak húsz mandátumot osztanánk el, az utolsót 245 326 vokssal a MIÉP kapja, s ez már 4,37 százalékot jelentene. A bejutási küszöb tehát függ az elosztható mandátumok számától. Ugyanakkor függ az alkalmazott mandátumelosztási módszertől is. Ez pedig a 2. táblázatból nyilvánvaló, hiszen azonos szavazatszámok és azonos elosztható mandátum mennyiség mellett a Sainte-Laguë-eljárással már a Munkáspárt is képviselőhez jut, e formulával tehát a bejutási küszöb kisebb.<sup>21</sup>

Mindezt szükségesnek tartottam vázolni azért, hogy a parlamenti vitában elhangzottakat értékelni tudjuk. A küszöb felesleges voltát hangsúlyozó SZDSZ-es álláspont annyiban téves, hogy a d'Hondt-eljárás mellett kialakuló bejutási és az 5 százalékos jogi küszöb között nagyobb az eltérés, mint számításaikban megjelent. A differenciát érdemes abszolút számokkal érzékeltetni, hiszen a két százalékos adat (5,00 és 3,82) közötti 1,18 százalékpontnyi különbség nem tűnik nagynak. Csakhogy ez a 2002-es 70 százalékos választói részvétel mellett több, mint 66 ezer szavazatot, de 45 százalékos választói aktivitással számolva is közel 43 ezer voksot jelent. Megítélésem szerint e két adat közé, mintegy ötvenezerre tehető az a szavazatmennyiség, amennyivel nehezebb lesz képviselőhez jutni az 5 százalékos jogi küszöbvel, mint a rendszerben „magától működő” bejutási küszöb mellett. A nagyságrend érzékeltetéséhez még egy adat: az MDF utoljára 1998-ban indult önálló listával a választáson, s akkor összesen 127 118 voksot szerzett. Szavazatarányát tekintve jól szerepelt Budapesten és Pest megyében, az előbbiben 34 253, az utóbbiban 15 748 voksot kapott; ez együtt ötvenezer és egy szavazat. Ez bizony nem támasztja alá Herényi idézett álláspontját, miszerint „ezen (ti. a jogi küszöbön) nem érdemes vitatkozni”.

Természetesen a szisztéma kialakításakor nem csak a „lesz 5 százalékos küszöb vagy nem lesz küszöb” volt az alternatíva. Lehetett volna – miként a fentebb idézett nemzetközi példákban láttuk – annak értékét alacsonyabban is megszabni. A vitában azonban emellett érv nem hangzott el, de érdekes módon az 5 százalékos sem indokolta senki. Salamon László idézett vezérszónoki beszédében mindössze annyit mondott, hogy a küszöb mértéke legyen azonos a parlamenti választásokon alkalmazottal. Csakhogy – figyelmen kívül hagyva most a politikai stabilitási szempontokat – ott 210 listás képviselő megválasztásáról van szó. Amikor kevesebb mandátum sorsáról döntenek, általa-

ban alacsonyabb küszöböt alkalmaznak. Így van ez Magyarországon is, mert a fővárosi és a megyei közgyűlések tagjainak megválasztásakor 4 százalék a küszöbérték. S ha már – mint fentebb hivatkoztam rá – ez a megoldás a döntés-előkészítő szakaszban is felmerült, vizsgáljuk meg többféle verzióban a választás lehetséges kimenetelét. Szeretném nyomatékosan hangsúlyozni, hogy nem a júniusi eredmények előrejelzésére vállalkozom. A 3. táblázat mindössze azt a célt szolgálja, hogy meg-

3. táblázat. Lehetséges mandátumeloszlások a 2004. júniusi EP-választáson

2002	MSZP	FIDESZ- MDF	SZDSZ	MIÉP	CENT- RUM	MP	EGYÉB
voks %	42,05	41,07	5,57	4,37	3,9	2,16	0,88
<i>mandátumok küszöb nélkül</i>							
d'Hondt	11	10	1	1	1		
Sainte-Laguë	10	10	1	1	1	1	
mód. S-Laguë	11	10	1	1	1		
<i>mandátumok 4 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	11	11	1	1			
Sainte-Laguë	11	11	1	1			
mód. S-Laguë	11	11	1	1			
<i>mandátumok 5 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	12	11	1				
Sainte-Laguë	11	11	2				
mód. S-Laguë	11	11	2				
<i>mandátumok küszöb nélkül</i>							
GALLUP	MSZP	FIDESZ	SZDSZ	MDF	MP	MIÉP	EGYÉB
voks %	32	52	4	6	3	2	1
<i>mandátumok küszöb nélkül</i>							
d'Hondt	8	14	1	1			
Sainte-Laguë	8	13	1	1	1		
mód. S-Laguë	8	13	1	1	1		
<i>mandátumok 4 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	8	14	1	1			
Sainte-Laguë	8	13	1	2			
mód. S-Laguë	8	13	1	2			
<i>mandátumok 5 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	9	14		1			
Sainte-Laguë	8	14		2			
mód. S-Laguë	8	14		2			

TÁRKI	MSZP	FIDESZ	SZDSZ	MDF	MP	MIÉP	EGYÉB
voks %	38	48	5	2	2	2	3
<i>mandátumok küszöb nélkül</i>							
d'Hondt	10	13	1				
Sainte-Laguë	10	12	1	1			
mód. S-Laguë	10	13	1				
<i>mandátumok 4 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	10	13	1				
Sainte-Laguë	10	13	1				
mód. S-Laguë	10	13	1				
<i>mandátumok 5 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	10	13	1				
Sainte-Laguë	10	13	1				
mód. S-Laguë	10	13	1				

mutassa: különböző formulák és küszöbértékek mellett háromféle szavazatmegoszlást<sup>22</sup> feltételezve, minként alakulnának az eredmények.

Az adatok számos elemzési lehetőséget kínálnak, de a választási formulák és a küszöb együttes hatása kapcsán csak néhány mozzanatot emelek ki. A választásmatematikában jól ismert jelenség, hogy a különböző formulák eredménye azonos mandátumszám mellett a szavazatszámok függvényében lehet eltérő, de egyforma is. Látható, hogy az elosztási eljárásnak itt sem minden esetben van jelentősége: a 2002-es adatsor 4 százalékos küszöbvel számolt változatánál, továbbá a TÁRKI 4 és 5 százalékos küszöböt tartalmazó verzióinál mindhárommal azonos eredményre jutunk. A többi esetben a d'Hondthoz képest a Sainte-Laguë-nál mindig a kisebb párt(ok) javára van eltérés, a módosított Sainte-Laguë eredménye pedig hol az előbbiével, hol az utóbbiával azonos.<sup>23</sup>

Összességében elmondhatjuk, hogy a megvalósult szisztémában két olyan elem – a d'Hondt-formula és az 5 százalékos küszöb – kapcsolódik össze, amely a kisebb pártok számára külön-külön is a legkevesebb esélyt adja a mandátumszerzésre. A magyar EP-képviselő terén a parlamenti pártok – megítélésem szerint az SZDSZ is, amely a küszöb ügyében folytatott ugyan utóvédharcokat, de nem állította „élére” a dolgot, különösebb propagandát sem fejtett ki a küszöb ellen, nyilvánosan nem gyakorolt nyomást a többiekre és végül megszavazta a törvényjavaslatot – e megoldással azt mondták ki, hogy ne legyen más pártnak képviselője a EP-ben sem, mint amelyeknek a magyar országgyűlésben van. Ez világos szándék, de nem sok szakmai



érv sorakoztatható fel mögötte; a pártok javára legyen írva, hogy nem is próbálkoztak szakmai érvekbe csomagolni álláspontjukat. Az ügynek ugyanakkor számos izgalmas politikai vonatkozása van, melyekkel részletesen nem kívánok foglalkozni. Elég nyilvánvaló, hogy a két kis parlamenti párt számára létkérdés a küszöb átlépése. Az is világos, hogy a Fidesz és az MDF, pontosabban Orbán Viktor és Dávid Ibolya „játsszmájának” fontos állomása lesz a júniusi választás. E tanulmány megírásakor az SZDSZ-en belül még nem egészen világosak a frontok egy küszöb alatti eredményt követő helyzetre, az MDF politikusai viszont már a sajtóban gázolnak egymás becsületébe.<sup>24</sup> Sokan gondolják, hogy Dávid Ibolya és köre politikai pályafutására egy küszöb alatti eredmény beláthatatlan, véleményem szerint nagyon is belátható következményekkel jár. Nem csak a választásnak lesz tehát komoly belpolitikai tétje, az volt már a választási rendszer létrehozásának is.

### *A szavazási struktúra, illetve a listasorrend*

A szavazási struktúra azt jelenti, hogy a választó milyen módon fejezheti ki politikai preferenciáját. Általában három változatát különböztetik meg. Az egyik az ún. kategorikus szavazás, amely során a jelöltek vagy a pártok közül csak egyetlen alternatívát lehet kiválasztani. Ez a leggyakrabban alkalmazott megoldás, ilyen például a magyar országgyűlési képviselők megválasztásának szavazási struktúrája.<sup>25</sup> A másik változatot, a preferenciális (sorrendes) szavazást hazánkban nem alkalmazzák. Ez azt jelenti, hogy a választónak a jelölteket sorrendbe kell állítani, kifejezve ezzel első, második stb. preferenciáját is. Az ún. alternatív választási rendszer keretében e módszerrel választják az ausztrál alsóház képviselőit. A harmadik megoldás a megosztott szavazás, melynek klasszikus példájaként Svájcot szokták említeni. Ott ez pártlistás szavazást jelent, melynek lényege, hogy a választóknak több azonos értékű voksa van és azal szabadon „gazdálkodhatnak”: leadhatják egy párt listáján belül akár egy személyre, de megoszthatják több párt listája között is. A magyar gyakorlatból is ismert a megosztott szavazási struktúra, csak egyéni kerületi választás keretében: a 10 ezer lakosnál kisebb települések képviselő-testületeinek megválasztásakor ezt használjuk. A szavazónak itt annyi voksa van, amennyi a megválasztható helyi képviselők száma, s ezeket a jelöltek között szabadon „szétoszthatja” – igaz, Svájctól eltérően nem adhat egyiknek sem többet egynél.

Mindezt azért volt szükséges röviden tisztázni, mert a dolgot bevezetőjében megemlítettem, hogy a vonatkozó uniós joganyag ajánlja a preferenciális szavazást, és a parlamenti vita során is találkozunk e kérdéssel, de nem a fenti fogalmi keret-

ben. A preferenciális szavazás elnevezés itt azzal kapcsolatban merült fel, hogy a pártlistákon szereplő személyek sorrendjén a választónak van vagy nincs lehetősége változtatni. A hazánkban alkalmazott megoldás, a zárt vagy kötött lista szerint nincs. Ennél nagyobb lehetőséget nyújt például a belga, a cseh, a holland, a lengyel, az osztrák és a svéd választók számára a flexibilis lista, mely szerint a személyek pártok által felállított sorrendjét a polgárok szavazatukkal módosíthatják. A finnországi nyitott listáknál pedig a neveket az ábécé sorrendjében írják fel a szavazólapra, s a polgár úgy voksol, hogy a választott párt listáján egy nevet jelöl meg. A szavazatok összeszámlálása után így nem csak az dől el, hogy mely párt hány voksot kapott, de az egyes pártlistákon szereplő személyek erőssorrendje is kialakul, s a mandátumok betöltésénél ezt kell figyelembe venni. Luxemburgban és Svájcban pedig a szabad lista (másképp kevert lista, panachage) intézményét alkalmazzák, melynek szavazási módszerére fentebb kitértem. A fogalmi tisztázás végett újra szögezzük le: a szavazási struktúrák szerint megkülönböztetett preferenciális (sorrendes) szavazás e megoldások közül egyikben sem jelenik meg. A zárt, flexibilis és nyitott lista kategorikus szavazást jelent, hiszen csak egy alternatíva támogatását engedi meg, a szabad lista pedig megosztott szavazást, mert több, „azonos rangú” voks leadását teszi lehetővé.

Az EP-választások szisztémájának kialakítása során a preferenciális szavazásról folyó vitákban tehát nem az volt a kérdés, hogy a magyar választók kifejezhetik-e az első mellett a második, harmadik stb. preferenciájukat is, hanem az, hogy beleszólhatnak-e a listák pártok által kialakított sorrendjébe, vagy – mint eddig megszokták – csak a pártoknak jutó képviselői helyek számát dönthetik el. Ha Avarkeszi Dezső jól interpretálta az előzetes szándékokat az első vitanapon, a dolog eleinte támogatottságot élvezett: „Eredetileg a négy párt közül három azt javasolta, hogy ne zárt lista legyen. Javasoltuk ezt részben, mert a preferenciális listát támogatja egyébként maga az Európai Unió is, de úgy gondoltuk, talán helyesebb az, ha a választópolgárok nagyobb beleszólást kapnak abba, hogy a végső sorrend hogyan alakulhat ki. A Fidesz képviselőcsoportja nem támogatta ezt a javaslatot, és a magunk részéről azt mondtuk, hogy miután mind a két megoldás mellett sorolhatók fel érvek és ellenérvek, azért, hogy minél hamarabb meg tudjunk egyezni fontos kérdésekben, elfogadtuk, és a Magyar Demokrata Fórum képviselői is elfogadták ebben a kérdésben a Fidesz álláspontját.” (Avarkeszi ezzel érzékelteti, hogy az SZDSZ viszont nem. N03/80; 75.)

A beterjesztett törvényjavaslat írásos indoklásában így már ez szerepel: „A magyar választási rendszer hagyományainak megfelelően a törvény zárt lista állítását teszi lehetővé.” (CompLex CD Jogtár) Ezen túlmenő szakmai vagy politikai in-

doklás sem itt, sem a miniszteri expozében nem volt. (N03/80; 67.) Salamon László vezérszónoki felszólalása már részletesebb elemzést adott: „...mind a kötött, mind a preferenciás lista mellett, illetve ellen hozhatók fel érvek. Kétségtelen, hogy a szabad lista... jelentős előnye, hogy a választópolgár alakítólag hathat a lista összetételére és a párt elképzeléseivel szemben átrendezheti az egyes képviselőjelöltek mandátumszerzési esélyeit, vagyis egy adott lista támogatásán túlmenően a listán szereplő jelöltek mandátumszerzését a párt akaratától eltérően befolyásolhatja. Ez a rendszer a választásokon való nagyobb részvétel irányában is motiválólag hathat. Ezzel szemben hátránya éppen az előnyéből fakad, ugyanis azoknak a választópolgároknak az akarata, akik a listát változatlan összetételben támogatják, háttérbe szorulhat, és ez a helyzet kisebbségi akaratérvényesítés eredményeként is előállhat. Így a szavazás akár egy olyan összetételű lista mandátumhoz juttatását is eredményezheti, mely egyébként az adott listára szavazók többségének nem felel meg, ugyanakkor ennek a többségnek ezen már a továbbiakban nincs módja változtatni.

Az elmondottakon túlmenően a preferenciás lista szabálya az előbbiekből következően nem teszi lehetővé a pártok közös listaállításában megnyilvánuló összefogását, mivel az erre vonatkozó megállapodások érvényesülése bizonytalanná válik. Az előadottakra tekintettel a Fidesz–Magyar Polgári Szövetség a kötött listás rendszert támogatja.” (N03/80; 77.)

Az SZDSZ e kérdésben egy darabig ragaszkodott eredeti álláspontjához, de a törvény végső elfogadását ettől nem tette függővé. Eörsi Mátyás erről szólva érzékeltette pártja cselekvési korlátait: „...az SZDSZ a 20 szavazatával egy 386 fős parlamentben nem képes befolyásolni azt, hogy a két nagy párt, a Magyar Szocialista Párt és a Fidesz hogyan állapodnak meg. Amiben ez a két párt megállapodik, az a törvény. Úgyhogy mi el tudjuk mondani, hogy sajnáljuk, hogy önök nem bíznak meg eléggé a választópolgároknak, nem bízzák rájuk ezt a döntést, hanem úgy gondolják, hogy önök a pártszékházakban, az elnökök, a különböző testületek jobban el tudják dönteni, hogy a listákról kik legyenek képviselők.” (N03/80; 79.) Az SZDSZ a későbbi tárgyalási szakaszban ez ügyben is módosító indítvánnyal élt, melyre visszatérek.

Az MDF e kérdés kapcsán sem volt könnyű politikai helyzetben, hiszen eredeti véleménye ellentétes volt a Fideszben kialakult állásponttal. Herényi Károly – hasonlóan a küszöbről idézettekhez – itt is semlegesen fogalmaz: „...elfogadható ez a nyílt listás rendszer, ha nem terheljük tovább a meglévő választójogi rendszer sokaságát és színességét, és ha egyszer majd olyan közmegegyezésre tudunk jutni, hogy minden választási aktus alkalmával ezt a módszert alkalmazzuk, akkor azt hiszem, hogy ez tárgyalásra alkalmas lesz és nyitottak lehetünk ennek az el-

fogadására. Valóban sokkal nagyobb választói szabadságot biztosít a választópolgároknak, és igaza van Eörsi Mátyásnak, hogy nyilván a pártelitek egy része nem mer szembesülni azzal, hogy esetleg a párton belüli hierarchia és a párton belüli érdekérvényesítés nem minden alkalommal találkozik a választók általi elfogadottsággal. Mindegy, ez most nagy valószínűséggel a törvényben így fog szerepelni és zárt listás lesz a rendszer...” (N03/80; 81.) Herényi ezzel a mesében szereplő „hoztam is, meg nem is” megoldást választotta: a konkrét ügyre vonatkozóan lemondott a lista választói módosításának lehetőségéről, másrészt viszont az egész választási rendszerre (parlamentari, önkormányzati) kiterjesztené azt. Ez utóbbi azonban – kétharmados törvényekről lévén szó – a politikai utópiák világába viszi át a kérdést. Jelzem, hogy Herényi ugyanezt az álláspontot megismétli fél évvel később, az újonnan beterjesztett törvényjavaslat 2003. december 8-ai általános vitáján is. (N03/116; 281.)

Az álláspontok ismertetése után szeretném leszögezni, hogy véleményem szerint azok megítélések nem szerencsés valami absztrakt demokráciafogalomból kiindulni, különösen pedig valamiféle pártelitelenes demagógiát követni. Kétségtelen, hogy a lista zárt jellegének „oldása” a pártelitek számára bizonyos kockázatokat jelent. Az is igaz, hogy közös listát állítani kívánó pártok számára csak a zárt lista jelent garanciát a pártközi megállapodáson kialakított listapozíciók realizálódására. Ez utóbbi szempont a parlamenti pártok vonatkozásában most elesik, ugyanakkor az MDF „négypartii” listájára tekintettel figyelembe vehető.<sup>26</sup> A finn típusú szabad lista intézménye azonban magyar politikai viszonyok között szintén számos, nem kívánt következménnyel járhat. Gondoljunk bele: a több mandátumra esélyes pártok listáján az első 5-6 helyről voksok százazeivel juthatnának be az adott szavazói bázison belül népszerű politikuskok, a lista végéről viszont az ismeretlenebbek, de nem feltétlenül alkalmatlanabbak esetleg pár száz, kevéssé legitimáló szavazattal foglalnék el a helyüket az Európai Parlamentben. A listákról bejutó „utolsó harmad” sorrendje meglehetősen esetleges is volna. Ugyanígy kedvezőtlen e megoldás a regionálisan ismertebb és elfogadottabb jelöltek, továbbá valamely kisebbséghez tartozók számára. Az MSZP-ben gyakorlattá vált a fiatalokra és a nőkre vonatkozó kvótarendszer – mely természetesen vitatható, de mégis lehetővé tesz valamilyen „irányított rekrutációt”, amelynek a céljával nem nehéz egyet érteni – is értelmét vesztené. Mindez megítélésem szerint óvatosságra int e kérdés kapcsán.

Az SZDSZ által beterjesztett, fentebb már megemlített módosító indítványban (T/4146/4.) egy flexibilis lista körvonalai bontakoztak ki. A pártok e szerint döntenek a listán szereplő személyek sorrendjéről, s ezt feltüntetik a szavazólapon. A választó

megjelöl közülük egyet, s ezzel a pártra is szavaz, de a lista egy jelöltjére is. Megtörténik a mandátumok elosztása, majd következik a végleges listasorrend megállapítása. „Azok a jelöltek, akik legalább annyi szavazatot kaptak, mint amennyi... az utolsó mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám fele, a kapott szavazatszámnak megfelelő sorrendben a lista élére kerülnek (szavazategyenlőség esetén az eredetileg bejelentett sorrendben). Azon jelölteknek az egymáshoz viszonyított sorrendje, akik az említett szavazatszámot nem érik el, nem változik. A listáról a jelöltek az ennek megfelelően módosuló sorrendben jutnak mandátumhoz.” Megítélésem szerint e megoldás a fentebb említett problémák egy részét megoldotta volna, de politikai szándék nem volt a megvalósításra, s végül az SZDSZ e kérdésben is magára maradt.

A listák kapcsán még röviden utalnom kell arra, hogy az MDF és az MSZP – más-más motivációtól vezérelve – olyan megoldást választott, miszerint listavezetőik nem kívánnak európai parlamenti képviselők lenni. Ez az ügy egy ideig nagy népszerűséget élvezett a médiában, s a vitákban megjelenő álláspontok elég ismertek és – véleményem szerint – meglehetősen kicsinyesek voltak. Nyilvánvaló, hogy a polgárok megtévesztésének vádjá túlzó, hiszen senki nem gondolhatja komolyan, hogy e választásnak bárki szemében az a tétje: vajon lesz e képviselő az EP-ben Kovács László vagy Dávid Ibolya? Ugyanakkor az MDF e megoldás „megideologizálásában” odáig ment, hogy beterveztett egy módosító indítványt (T/4146/34.), mely szerint „A lista vezetője nem szerez mandátumot. A listáról a további jelöltek a párt által eredetileg bejelentett sorrendben jutnak mandátumhoz.” Az indoklás: „A demokratikus választási rendszer eddigi – közel másfél évtizedes – történetében még nem volt példa tisztán listás választás megtartására... Tekintettel arra, hogy a választópolgárok pusztán pártlisták között választhatnak, könnyebb eligazodásukat szolgálja, ha a jelölőszervezet listájának élén annak elnöke, esetlegesen más ismert személyisége, politikusa szerepel. A széles körben megfogalmazott összeférhetetlenségi szabályok pedig kizárják, hogy a pártlisták helyeit túlnyomórészt ismert, közéleti vagy vezető állami tisztséget betöltő személyek, politikusok foglalják el. Ezért a listákon szereplő képviselőjelöltek többsége a választópolgárok előtt ismeretlen, így a szavazólap kitöltésekor eligazodásukat nagyban segítheti, ha a párt listáját az elnök vagy egy ismert politikus személyén keresztül is azonosítani tudják.” Mindenekelőtt: a magyar választó régóta tisztán listás rendszerben szavaz a fővárosi közgyűlés és a megyei közgyűlések tagjaira, e listák élén pedig jellemzően nem pártelnökök állnak. Továbbá a szavazólapon az EP-választáskor is megtalálja a listát állító pártok teljes nevét, rövidítését és jelképét. Túl azon tehát, hogy az indoklás ténybeli tévedéseket tartalmaz, komoly „kaderhiányról” is ta-

núskodik, a választókat pedig meglehetősen korlátoznak véli. Megítélésem szerint az MDF által javasolt megoldás – a szűkségből erény próbálva kovácsolni – már a közjogi abszurd kategóriájába tartozik.

Ezzel áttekintettük az EP-választások hazai rendszerének eredményeket befolyásoló legfontosabb elemeit. Természetesen a szisztémának vannak még egyéb fontos szabályai, de ezek vagy magától értetődően következnek a kiválasztott rendszer-elemekből, vagy a politikai egyeztetéseken kezdettől fogva vitán felül álltak. Így például – tekintettel a választói aktivitás többi tagországban megfigyelhető tendenciájára<sup>27</sup> – fel sem merült, hogy a hazai választási rendszerbe érvényességi küszöböt építsenek be, vagyis a szavazás egy fordulóban történik. E vonatkozásban tehát az EP-választás eltér az országgyűléstől, de megegyezik a helyi önkormányzatok megválasztásakor érvényes megoldással. Már jóval a parlamenti tárgyalás előtt eldőlt, hogy jelöltek csak pártok állíthatnak majd, és a listaállítás feltétele 20 ezer ajánlószelvény<sup>28</sup> összegyűjtése lesz. Igaz, hogy e két kérdésben szakmai szinten voltak más álláspontok, felmerült az ajánlások gyűjtése helyett a kaució mint „jelöltszűrő” megoldás, illetve az is, hogy civil szervezetek és függetlenek is szerepelhessenek a választáson.<sup>29</sup> Ezek a javaslatok azonban nem találkoztak a politikai pártok elképzeléseivel.

### *Eljárási kérdések*

A törvényjavaslat sorsa szempontjából a legnagyobb gondot az jelentette, hogy a pártok kompromisszumra tudnak-e jutni néhány eljárási kérdésben. Mint jeleztem, az álláspontok legtávolabb a külföldön történő szavazásra vonatkozó szabályok ügyében voltak egymástól. A vita elsősorban arról szólt, hogy milyen módon (elektronikusan, postai úton vagy hagyományosan, szavazólapon) lehessen leadni a voksokat, továbbá arról, hogy a szavazást lebonyolító személyek körét hogyan állítsák össze. Ezek nagyon fontos jogi-szakmai kérdések. Részletes elemzésükre azonban két okból nem vállalkozom. Egyrészt azért, mert túlmutatnak a választáspolitikológia megszokott tematikai körén, a választási rendszer általam fentebb jelzett fogalmi keretein. Felvethető, hogy dolgozatom első részében is inkább alkotmányjogi problémákkal foglalkoztam. Ez tény, de az ott felmerült ügyekkel kapcsolatban a vita – habár természetesen szintén politikai érdekek által is motivált volt – mégis igyekezett az eltérő politikai álláspontokat szakmai aspektusból is megvilágítani. A 2003. évi CXIII. törvény eljárási kérdései kapcsán elhangzottak azonban – megítélésem szerint – az esetek döntő többségében nélkülözték a szakmai elemeket, s ez a másik ok, ami miatt a részletes szakmai elemzésnek nem sok értelmét látom. A

döntések ugyanis nem annak alapján születtek, hogy mely megoldások lennének a legkorszerűbbek, hosszú távon is alkalmazhatóak, költségtakarékosak és egyben kölcsönösen elfogadható garanciákat tartalmazóak olyan politikai pártok számára, amelyek minimális bizalommal viseltetnek egymást iránt. E vitában a fő motívum a maximális bizalmatlanság volt. Ez természetesen visszavezethető a 2002-es választások utáni helyzetre. A politikai „hadiállapot” okaival és felelőseivel nem kívánok foglalkozni, de létezését tényként kezelem. Ennek következményeit nem lehet nem észrevenni a törvényjavaslat vitája során is. Véleményem szerint ez sajnálatosan megakadályozta, hogy a fentebb említett kérdésekben a szakmai racionalitás szempontjai legalább időnként érvényre jussanak. Mindezek okán az alábbiakban csak exponálok két problémát, és illusztrációként idézek néhány felszólalást a vitából.

A szavazat elektronikus leadását több országban alkalmazzák, sőt az EU 2000-ben indult programja szerint a következő (2009-es) választásokra általános gyakorlattá válik nem csak a terminálokról, de a mobiltelefonokról történő voksolás is. Itt még valóban nem tartunk, de a követségeken elhelyezett – akár érintőképernyős, hogy az egérrel se kelljen bajlódni – internetterminálok használatának és a szavazatok elektronikus úton történő biztonságos továbbításának semmilyen technikai akadálya nem lett volna egy olyan világban, ahol az otthonomban lévő számítógéppel a bankszámlámról milliókat utalhatnék át (ha volnának millióim) a világ másik végére.

Salamon László a Fidesz nevében már 2003 júniusában a következőkkel utasította el e módszert: „A számítógép a jövő eszköze, ebbe az irányba haladni a jövő útja, azonban ma még nem értek meg annak feltételei, hogy Magyarországon egy olyan súlyú ügy intézésében, mint amilyenek a választások, intézményes és hivatalos eszközzé váljon... Olyan ügyről, olyan területről van szó, ahol nincs helye a kísérletezésnek, nincs helye olyan megoldásnak, amely az akaratnyilvánítás gyakorlása és számbavétele szempontjából nem a lehető legtökéletesebb mértékben megbízható. Az a körülmény, hogy a választópolgárok nagy többsége nem ért ehhez a technikához, a szavazók széles körét eleve kiszolgáltató helyzetbe hozza, és ez a helyzet hibalehetőségek, de visszaélési lehetőségek sorát is tartalmazza, ráadásul – függetlenül a választópolgárok e módszerre való felkészültségének állapotától – ismeretes a számítógépes technika számos esendősége, vírusoktól történő fenyegetettsége, a rendszerbe való behatolás, a manipuláció lehetősége. Mindezeket a körülményeket abból a szempontból is mérlegelnünk kell, hogy alapvető politikai követelmény olyan szavazási módszer alkalmazása, amelyet a választópolgárok egyértelmű bizalma övez, mindez pedig a fentiek okából a számítógépes szavazásról aligha mondható el.” (N03/80; 77.)

Ettől kezdve nem volt olyan érv, amelyre a Fidesz hajlandó lett volna kompromisszumra e kérdésben. Holott az MDF kezdetben szintén megvalósíthatónak látta a javaslatot: „...az elektronikus úton történő szavazás számunkra elfogadható. A garancia pedig nem más, mint az előző ciklus idején nagyon előremutató módon elfogadott – hiszen számos európai uniós tagországban sincs még elfogadva – az elektronikus aláírásról szóló törvény. Ez nálunk olyan kitűnően lett előkészítve, és ezt oly módon vette át az előttünk fekvő törvényjavaslat, hogy számunkra olyan garanciákat tartalmaz, ami tulajdonképpen a visszaélés, a csalás lehetőségét teljességgel kizárja, illetve annyira kizárja, amennyire ki lehet zárni minden egyéb hagyományos és klaszszikus választási eljárás során vagy eljárásból” – mondta Herényi Károly vezérszónoki beszédében. (N03/80; 81.) Pettkó András pedig még a decemberi általános vita idején is szomorú az ügy miatt: „A Magyar Demokrata Fórum képviselőjeként egy gondolatot szeretnék hozzátenni a mostani vitához; egy gondolatot egy olyan képviselőként, aki az informatika világában él. Infopolitikusként nagyon örültem, amikor megláttam a törvényjavaslat első variációját, amely az elektronikus úton történő szavazásról rendelkezett volna. Sajnálom, hogy a végén a négypárti egyeztetések eredményeképpen erre a jól előkészített elektronikus úton történő szavazásra nem kerülhet sor. Sajnálom, bár tudom, elég nagy pénzbe került volna Magyarország számára, de ha kiépítettük volna ezt a rendszert, akkor azt a további más választásokon is tudtuk volna használni.”<sup>30</sup> (N03/116; 283.)

A másik fő kérdés a választásokat a külképviseleteken lebonyolító személyek kiléte volt. Ebben valamivel több szakmai muníciót vonultattak fel a pártok. Salamon László például megítélésem szerint helyesen mutatott rá, hogy ezt az ügyet önmagában az elektronikus szavazás nem oldaná meg, hiszen a választás lebonyolítását, ellenőrzését attól még emberek is végzik a külföldi helyszíneken. A Fidesz számára kezdettől az nem volt elfogadható, hogy „A törvényjavaslat a külképviseleteken választási bizottságokat nem állítana fel, hanem a választások lebonyolítását külképviseleteken létesítendő választási irodákra bízna. Ezek vezetőit és tagjait... a Külügyminisztérium javaslatára az Országos Választási Iroda vezetője bízna meg... nem kétséges, hogy a kormány elképzelése szerint a külképviseleteken való szavazás lebonyolításában a diplomáciai és konzuli szolgálatban lévők játszanának meghatározó szerepet.” (N03/80; 77.) Szeptemberben a részletes vitában Salamon már keményebben fogalmaz: „...ez a megoldás elfogadhatatlan, mert hiszen egy jogállami igényeknek megfelelő választás nem bonyolítható le úgy, hogy a szavazás levezénylését olyan személyek végezzék, akik egzisztenciálisan, a személyi sorsukat, karrierjüket illetően a kormánytól függő helyzetben vannak... Itt



gyakorlatilag a külügyminiszter – aki mellel ez idő szerint a Magyar Szocialista Párt elnöke – személyétől függő emberek lennének a bizottságba delegálva.” (N03/88; 422.) Megítélésem szerint – túl azon, hogy az érintettek akár sértőnek is találhatják a feltételezést, mely szerint eszközei lehetnének egy választási manipulációnak – egy minimális bizalmat feltételező légkörben ez a szempont nem, de legalábbis nem így merülne fel.

Erre az álláspontra viszont a kormányoldal – a parlamenti vitában főleg az SZDSZ, de a médiumokban az MSZP is – a „választási turizmus” vádjával válaszolt. A kialakult hangulatot legjobban Eörsi Mátyás felszólalásának felidézésével érzékelhetjük: „Mit szeretne Salamon László? *(Egy hang az SZDSZ soraiból: Utazni!)* Utazni szeretne Salamon László és a Fidesz! *(Derűtség és zaj az SZDSZ padsoraiban.)* Belátom, ha nem járt még Ausztráliában, Ázsia gyönyörű országaiban, Dél-Amerika számos országában, Észak-Amerikában, be lehet járni Európát *(Közbeciáltások és felzúdulás az ellenzéki padsorokban.)* természetesen állampénzen. *(Az elnök csenget.)* Nyilvánvalóan a választási bizottságok állami funkciót töltenek be. *(Közbeciáltások az ellenzék padsoraiból.)* Nyilván annyi pénz van ebben az országban, költsük el pártképviselők utazására azért, mert a Fidesz nemcsak bizalmatlan, hanem ordít a parlamentben! *(Taps a kormánypártok padsoraiban.)*” (N03/103; 211.)

Ugyanakkor az egész eljárási vita vezérmotívumát tömören és híven adja vissza az a közbeszólás, melyet Eörsi itt idézett felszólalása közben rögzített a parlamenti gyorsíró: „*Közbeciáltás a Fidesz soraiból: Nem bízunk bennetek! Csaltok!*”

Végül az eredmény. Kétségtelen, hogy a 2003. évi CXIII. törvényben elfogadott megoldás eléggé szokatlan és körülményes – magam a nemzetközi gyakorlatban nem ismerek hasonlót. A törvény 20. §-a új egy fejezetet illeszt a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénybe Az Európai Parlament tagjainak választása címmel. Ez tartalmazza a külképviselőkön felállított szavazatszámoló bizottságok tagjaira (3 tag és egy póttag) vonatkozó rendelkezéseket, melyek lényege, hogy a listát állító pártok az Országos Választási Bizottságnak (OVB) javaslatokat tesznek e bizottságok tagjaira, minden külképviselőre egy fő személyében. Közülük az OVB sorsolással választja ki a külképviselőenkénti négy személyt, majd azt is, hogy közülük ki lesz a póttag. Ezzel párhuzamosan az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok és a több szavazókörrrel rendelkező települések helyi választási bizottságainak a megelőző országgyűlési, illetőleg önkormányzati választásokra megválasztott tagjai is jelentkezhetnek, hogy szeretnének valamely külképviselőten ilyen szolgálatot teljesíteni. Így, ha a pártok jelöltjei közül valamely külképviselőre nem volna meg a szükséges négy személy, az OVB a hiányzó helyeket az „önkéntesekkel” betöltheti. Ez után az OVB a teljes névsort az Országgyűlés elé

terjeszti, amely arról módosító javaslat nélkül egy szavazással dönt. A külképviseleten működő szavazatszámlláló bizottság választott tagjainak és póttagjainak utazásáról és szállásáról az Országos Választási Iroda és a külképviselet gondoskodik, az utazás feltételeinek megteremtése (érvényes úti okmány, vízum, szükség esetén védőoltás beszerzése) azonban a bizottság tagjának kötelessége.<sup>31</sup>

Mindezek alapján – összefoglalás helyett – kimondhatjuk: a tárgyalt törvényjavaslatok elfogadásával a magyar parlament – figyelembe véve a vonatkozó uniós joganyag előírásait – megteremtette a jogi feltételeit annak, hogy hazánkban 2004. június 13-án megválaszthassuk az Európai Parlament 24 magyar tagját. Az, hogy e választás milyen eredményt hoz, rajtunk, választópolgárokon múlik, de hogy milyen hangulatban zajlik és milyen következményekkel jár, elsősorban politikusaink felelőssége.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A tanács 2002/772/EK Euratom-határozatával az „európai parlamenti képviselő” kifejezés helyébe az „európai parlamenti tag” terminust iktatta. Ettől függetlenül dolgozatomban használok a nálunk bevett „képviselő” kifejezést is.
- <sup>2</sup> E jogot az 1992-es maastrichti szerződéssel módosított római szerződés 19. cikke mondta ki. Egyben azt is rögzítette, hogy e jog gyakorlásának részletes szabályait a tanács a bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el. A tanács vonatkozó irányelvei: 93/109/EK, illetve 94/80/EK.
- <sup>3</sup> A Tanács 2002/772/EK, Euratom határozatával módosított 76/787/ESZAK, EGK, Euratom-határozathoz csatolt, az EP képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány alapján.
- <sup>4</sup> A törvényjavaslatok és a benyújtott módosító javaslatok hivatkozása a parlamenti információs rendszerben alkalmazott számozás alapján történik. Megtalálhatóak az Országgyűlés honlapjának ([www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)) Irományok menüpontjában.
- <sup>5</sup> A parlamenti vitákra és szavazásokra vonatkozó hivatkozásként az N (Napló) rövidítés után a *vitanap évszámának utolsó két számjegye/a vitanap sorszáma; a felszólalás sorszáma* formát használom. Ennek alapján a hozzászólások egyszerűen visszakereshetőek az Országgyűlés honlapjának Napló menüpontjában.
- <sup>6</sup> „Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship.” „Il est institué une citoyenneté de l’Union. Est citoyen de l’Union toute personne ayant la nationalité d’un État membre. La citoyenneté de l’Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.” „Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale

Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht.” A szerződés hivatalos angol, francia és német szövege megtalálható a <http://europa.eu.int/> honlapon.

<sup>7</sup> A hivatkozás téves, a 17. cikkéről van szó.

<sup>8</sup> „4. § A Magyar Köztársaságban az Európai Parlament tagjainak választásán a választójogát gyakorolhatja

a) minden magyar választópolgár, ha nem jelezte valamely másik uniós tagállamban, hogy választójogát ott kívánja gyakorolni, valamint

b) az Európai Unió más tagállamainak minden *választópolgára* (kiemelés – KLI.), ha nyilatkozatot tesz arról, hogy választójogát a Magyar Köztársaságban kívánja gyakorolni, és magyarországi lakóhellyel való rendelkezését igazolja.”

<sup>9</sup> A tanács 94/80/EK irányelve 5. cikk (3) bekezdése szerint: „A tagállamok kiköthetik, hogy csak a saját állampolgáraik viselhetik az alapszintű helyhatósági egység választott vezetőjének, helyettesének vagy végrehajtó szerve tagjának tisztségét, ha e személyeket azért választották meg, hogy ezeket a tisztségeket a mandátumuk időtartama alatt gyakorolják.”

<sup>10</sup> Megjegyzem, hogy az ügyre vonatkozó első, 2002 októberében beterjesztett, majd visszavont törvényjavaslat (T/1114.) még nem tartalmazott erre nézve új elemet. Ez az alkotmány 70. § (1) bekezdését csak annyiban módosította volna, hogy a magyar állampolgárok mellett az uniós polgárok választójogát is megállapította: „A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar és európai uniós állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az európai parlamenti választáson választható és – ha a választás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen.”

<sup>11</sup> Arról nincs naprakész információm, hogy a csatlakozással kapcsolatos törvénykezés során változott-e valahol a helyzet.

<sup>12</sup> A tanács 93/109/EK irányelve 5. cikk. E rendelkezés az európai parlamenti választásokra vonatkozik, de a helyhatósági választásokra nézve ugyanez érvényes a tanács 93/109/EK irányelve 4. cikke alapján.

<sup>13</sup> A Fidesz, az MDF, az FKGP és egyetlen MIÉP-képviselő nemmel, az MSZP, az SZDSZ és a MIÉP többi tagja igennel voksolt, a függetlenek megosztottak voltak. Egy független és egy Fidesz-párti képviselő tartózkodott.

<sup>14</sup> Például kivették a törvényjavaslatból a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény módosítására irányuló rendelkezéseket, továbbá az Európai Parlament tagjai jogállására vonatkozó teljes II. fejezetet, remélve, hogy ezzel csökken az egyik vagy másik fél számára elfogadhatatlan elemek száma. (T/4146/5. és T/4146/7.)

<sup>15</sup> A kollégium szakmai vitáiról saját jegyzeteim, illetve a vitákra készített írásos anyagok állnak rendelkezésemre.

<sup>16</sup> Ezek az eljárások eddig is jelen voltak a magyar választási rendszerben. Az parlamenti választásokon az országos listás mandátumok elosztására a d'Hondt-eljárást használják, az önkormányzati választásokon viszont a 10 ezernél nagyobb lélekszámú településeken a listás mandátumokat, továbbá a megyei és a fővárosi közgyűlés képviselői helyeit a módosított Sainte-Lagué-formulával osztják ki.

<sup>17</sup> A táblázatban szereplőkön kívül még hat párt kapott összesen 6710 szavazatot. Az összes érvényes voksok száma tehát 5 616 750 volt.

<sup>18</sup> E tizben Írország is szerepel, melynek speciális választási rendszerébe (STV) nem is lehet jogi küszöböt alkalmazni.

<sup>19</sup> E számítás – mint később látni fogjuk – nem pontos.

<sup>20</sup> Előbbi azt a szavazathatárt jelenti, amely felett egy bizonyos mandátumelosztási eljárással a pártok közötti „szerencsés” szavazatmegoszlás esetén már lehet mandátumot szerezni; utóbbi azt, amellyel „szerencsétlen” szavazatmegoszlás esetén még éppen nem lehet mandátumhoz jutni (Mészáros-Szakadát, 1993: 23–24).

- <sup>21</sup> Pontosan 2,16 százalék, mert az utolsó mandátumot 121 408-as hányadossal viszi el a Fidesz–MDF közös lista, a Munkáspárt 121 503 voksa a 23. sorszámu mandátumot jelenti számára. A módosított Sainte-Laguë-formulával a bejutási küszöb e választási helyzetben 3,00 százalék.
- <sup>22</sup> A három szavazatmegoszlás közül az egyik a 2002-es listás szavazatarányokat jelenti. Ez azért alkalmas a modellezésre, mert a két nagy párt (itt a Fidesz–MDF közös lista egy pártként viselkedik) támogatottsága közel azonos. A másik két adatsort 2003 márciusában mérte a Gallup illetve a TÁRKI a biztos szavazók körében kialakult pártpreferenciákról (www.gallup.hu és www.tarki.hu). Azért e két közvélemény-kutató adatait használtam, mert ezek estek legtávolabb egymástól.
- <sup>23</sup> Itt tartom szükségesnek megjegyezni, hogy a 2004. júniusi tényleges szavazatszámokkal elvégzett utólagos számításaim szerint az ismert 12:9:2:1 mandátumos végeredmény az 5%-os küszöb mellett akkor sem változott volna, ha más az elosztás algoritmus. Ha nincs jogi küszöb, a háromból két eljárás eredménye (d'Hondt- és Sainte-Laguë-) szintén megegyezik ezzel, viszont a módosított Sainte-Laguë-formulával a MIÉP nyert volna egy mandátumot az MSZP rovására. Megítélésem szerint mindez alátámasztja a dolgozat megírása idején tett megállapításomat: a képviselőre jutás lehetőségét a kisebb pártok számára a lehetséges maximális küszöb és a d'Hondt-eljárás együtt nehezíti.
- <sup>24</sup> Horváth Balázs és Balsai István interjúja a Magyar Nemzet 2004. március 30. és 31-ei számában, majd Herényi Károly nyilatkozata (MN 2004. IV. 2.) és a viszontnyilatkozatok (MN 2004. IV. 5.).
- <sup>25</sup> A voksolás kategorikus jellegén alapvetően nem változtat az, hogy a kétszavazatos kombinált rendszerben más jelöltre szavazhatunk egyéniben, mint amely pártra a listán voksolunk. Ettől függetlenül mindkét esetben csak egy választási lehetőségünk van.
- <sup>26</sup> Hozzáteszem, hogy a 2003. júniusi parlamenti vita idején a Fidesz és az MDF közösen vagy külön indulásának kérdése még nem dőlt el véglegesen, az MDF-FKGP-MDNP-VP közös listáról pedig még nem volt szó.
- <sup>27</sup> Az aktivitás folyamatosan csökkent, az átlagértékek a következők: 1979: 63%, 1984: 61% 1989: 59%, 1994: 57%, 1999: 49% (<http://www3.europarl.eu.int/election/>).
- <sup>28</sup> Az országgyűlési választásokon az országos listaállítás feltétele legalább hét területi lista állítása. Ezt minimálisan 10 500 ajánlószelevénnyel lehet teljesíteni, mert a megyék többségében 2 egyéni jelölt indítása elegendő a listaállításához. Így azt mondhatjuk, hogy az EP-választásokon listát állítani az országos listához minimálisan szükséges ajánlások mintegy kétszeresével lehet.
- <sup>29</sup> E két utóbbi kérdésben a Választási Szakértők Kollégiumában is vita volt. A kauciót és a civil-független jelölés lehetőségét leginkább Tóth Károly, az SZTE Alkotmányjogi Tanszékének docense szorgalmazta. (Lásd még a Népszabadság 2002. december 31-ei számának összeállítását a politikai egyeztetés állásáról.)
- <sup>30</sup> Pettkó itt nyilván arra utal, hogy a külképviseleteken történő szavazás kérdése nem csak az EP-választáson, hanem – a tárgyaló új alkotmányos választójogi szabályozás következtében – a magyar országgyűlési választáson is felmerül majd.
- <sup>31</sup> Itt kell megjegyezni, hogy ez a megoldás végül megváltozott. Jellemző, hogy amikor néhány héttel a választások előtt a sajtóban napvilágra került: egy külföldön leadott szavazat mintegy 1 millió forintjába kerülne a magyar adófizetőknek, a pártok sorra „kihátráltak” a korábbi megállapodás mögül. Elsőként az MDF (aki annak idején e kérdésben sem állt ki eredeti álláspontja mellett), majd az SZDSZ (ők legalább végig tiltakoztak az „utaztatás” ellen), végül az MSZP (aki semmilyen kockázatot nem vállalt azért, hogy megakadályozza e

lehetetlen eljárásjogi megoldást). Ezt látva a Fidesz (azzal hátrítva el a felelősséget, hogy az elfogadott szabályokról korábban „négypárti” megállapodás született, mintha nem ő zsarolta volna azt ki) úgymond „nem akadályozta meg” a törvény módosítását. Miután az ügy kampánytémává vált, a pártok az egymásra mutogatás közben gyorsan megtalálták az áthidaló megoldást is – a követségeken nem bontják fel az urnákat, s a futárpostával hazaszállított vok-sok összeszámlálását itthon az OVB végzi el –, amit rekordsebességgel meg is szavaztak. Az 1997. évi C. törvény 2004. évi XLIII. törvényben foglalt módosítása viszont csak az EP-választásra vonatkozott. Azóta a parlament a 2004. évi XCII. törvénnyel az időközi országgyűlési választásokra és az országos népszavazásra is érvényes, de továbbra is átmeneti eljárási szabályokat fogadott el a külföldön történő szavazásra vonatkozóan.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Liphart, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford, Oxford University Press. (Magyarul olvasható: *Választáspolitikai szöveggyűjtemény*. Szerk.: Fábián György–Kovács László Imre. 2001. Szeged, JATEPress, 49–54.)
- Mészáros József–Szakadát István (1993): *Választási eljárások, választási rendszerek*. A BME Szociológia Tanszék kiadványai 2. szám. Budapest.
- Navracsics Tibor (1998): *Európai belpolitika*. Budapest, Korona Kiadó.

FÁBIÁN GYÖRGY

## Európai parlamenti választások és választási rendszerek

Az Európai Parlament szerepének fokozatos növekedése, emancipálódási folyamata az EU intézményrendszerében fokozott mértékben irányította a figyelmet az európai parlamenti képviselők választásának rendszerére is. A demokrácia, az ellenőrizhetőség, a felelősségre vonhatóság, az „európai népképviselő” működése ugyanis nagymértékben függ a választási rendszertől: mennyiben tudja biztosítani a megfelelő politikai, társadalmi és területi reprezentativitást. Az EP sajátos intézmény, amennyiben egy nemzetek feletti intézményt közvetlen állampolgári részvétellel választanak. Sajátos abban az értelemben is, hogy tagjait különböző választási rendszerekkel, metódusokkal választják az egyes tagállamokban, ugyanabba a pozícióba különböző alkotmányos-intézményi, politikai és pártviszonyok mellett választanak. A választási intézmények, szabályok pedig a nemzeti szuverenitás részei, az adott ország társadalmi, politikai viszonyai, kulturális, tudati tradíciói hozták létre, alakították fejlődését. Az egyes tagállamok európai parlamenti választási szisztémái alapvetően a nemzeti parlamenti választási rendszereiket tükrözik vissza. Az eltérő választási szabályozások és az egységes választási rendszerre irányuló törekvések konfliktusa kezdettől fogva jelen van az európai integrációban.

### AZ EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Gazdasági Közösséget megalapító római szerződés 138. (az Amszterdamban egységes szerkezetbe foglalt szerződés 190.) cikkelye szerint az Európai Parlamentbe közvetlenül,

egységes választási eljárással kell megválasztani a képviselőket. Az erre vonatkozó javaslat kidolgozására az alapszerződés kivételesen nem a bizottságot, hanem az Európai Parlamenti Közgyűlést (1962-től Európai Parlament) hatalmazta fel. Ennek értelmében a közgyűlés már 1958-ban a politikai és intézményi ügyek bizottságának keretében felállított egy munkabizottságot az európai választásokkal kapcsolatos javaslat kidolgozására. A bizottság egyhangú döntéssel javasolta az európai képviselők közvetlen általános választással történő megválasztását, az egységes választási rendszerre azonban nem tett javaslatot. A közgyűlés ennek alapján fogadta el első javaslatát a képviselők minden tagállamban közvetlenül, egységes eljárással történő megválasztására. Az elfogadott tervezet alapján a tanácsnak kellett volna meghoznia egyhangúsággal „azokat a rendelkezéseket, amelyeket a tagállamoknak saját alkotmányos szabályainak megfelelő elfogadásra ajánl” (Az európai integráció alapszerződésai. 2001:157). A parlament többször sürgette a szükséges döntések meghozatalát, 1963-ban és 1969-ben is megerősítette javaslatát. A tanács azonban a tagállamok eltérő álláspontja és különböző választási tradíciói miatt nem tudott egységes álláspontot kialakítani, így nem tudott döntést hozni. Maga a közvetlenül választott parlament kérdése is a politikai integrációs folyamat megtorpanása, lelassulása az „euroszklerózis” időszakában lekerült napirendről, legalábbis a tanács vonatkozásában – a parlamentben nem.

Az integráció továbbfejlesztésének, a politikai integráció újbóli napirendre kerülésének szükségessége az 1970-es évek elején adott újabb lendületet az ügynek. Az 1974-es párizsi csúcsertekezlet a közvetlen választás mielőbbi megtartásáról döntött. Az Európai Parlamentbe történő első közvetlen választás megtartását az 1975 decemberi római csúcsertekezleten 1978-ra tűzték ki, de az angol és dán ellenkezés miatt végül 1979-ben került rá sor. A közvetlen választás közelsége ismét időszerűvé tette az egységes procedúra kidolgozását, célszerűnek látszott a római szerződésnek megfelelően olyan rendelkezéseket elfogadni, amelyek az egységes választási eljárás irányába mutatnak. A parlament kidolgozta elképzelését, ez volt az ún. Patijn-jelentés, melyet 1976 januárjában fogadtak el. Ez egy háromlépcsős tervet vázolt fel: az első lépcsőben az első választáson a hazai választási rendszerek alapján választanak, a másodikban az első választott parlament javaslatai alapján korlátozott mértékben egységesített eljárással, a harmadikban pedig az egységes választási procedúra fokozatos megvalósításával. Ennek megfelelően a tanács 1976-ban hozta meg döntését, fogadta el a „közgyűlési képviselők általános és közvetlen választásáról szóló okmány”-t. Ez a legtöbb kérdésben összhangban volt a parlament javaslatával. Néhány területen meghatározta az alapelveket, néhány esetben viszont a tagállamokra bízta a sza-

bályozást, feltételezve egy későbbi egységesebb választási rendszer bevezetését. A parlament javaslatával egyezően szabályozta az ötéves ciklust, a szabadmandátum-jelleget, a képviselőlet összeegyeztethetőségét a hazai parlamenti tagsággal. Az eltérés a parlamenti javaslat és a tanácsi döntés között a parlament létszámában és a képviselőlet országok közötti elosztásában volt, illetve a választás időpontjának meghatározásában. Az elosztást illetően 410-re növelte a parlament létszámát az eredeti javaslat 355-jével szemben, és növelte és kiegyenlítette a nagy országok kvótáját a kisebbek rovására, Luxemburg kivételével. Az időpontot illetően a parlament azonos napot javasolt minden tagállamban, megengedve egyes tagállamoknak egy nappal előbb vagy később, illetve két egymást követő napon a választás lebonyolítását. A tanács ezt négynapos periódusra módosította, csütörtöktől vasárnapig tartó időszakban jelölve meg az időpontot, elsősorban Nagy-Britannia miatt, ahol hagyományosan mindig csütörtökön van a választás. Az egységes eljárás kialakításával kapcsolatban beiktatott egy klauzulát, kimondva, hogy egyhangú döntést az ezzel kapcsolatos parlamenti javaslatról csak egy, a tanács és a parlament képviselőiből álló, megegyezés elérésére törekvő egyeztetőbizottság működése után lehet hozni. Ennél mélyebben sem a parlamenti javaslat, sem a tanácsi döntés nem szólt bele a választási szabályozásba, ez a tagállamok illetékességi körében maradt.

Az 1979-es választást követően az első közvetlenül választott parlament feladatai közé tartozott az egységes választási rendszerről szóló javaslat kidolgozása. Ezt a politikai ügyek bizottsága hatáskörébe utalták, amely egy albizottságot bízott meg ezzel a feladattal. Több jelentéstervezet és elképzelés készült, végül a plenáris ülés 1982 márciusában fogadta el a végleges, riportórjéről elnevezett Seitlinger-jelentést. Ez többmandátumos (3–15), arányos rendszert javasolt, preferenciamegjelölés lehetőségével, d'Hondt-elosztással. A tagországok alkotmányaik szerint figyelembe vehetik a speciális földrajzi és etnikai tényezőket szabályozásukban. A tagállamok állampolgárainak tekintet nélkül állandó lakóhelyükre aktív és passzív választójogot kívánt biztosítani. Figyelemre méltó, hogy a választásokon való induláshoz ötéves ott-tartózkodást javasol az adott országban, míg erre nincs szükség a szavazati jog gyakorlásához.

A parlament javaslatát illetően a tanácsban továbbra sem sikerült megteremtteni az egyhangúságot, elsősorban a brit álláspont miatt, így a kérdést továbbgörgették az 1984-ben megválasztott parlament elé. Ez a parlament a riportórról, a német Reinhold Bockletről elnevezett két jelentést alkotott, azonban egyik sem került a plenáris ülés elé, mivel már a bizottságban sem tudott megfelelő többséget elérni az éles ellentétek miatt. Az első jelentés rugalmasabb volt, mint a Seitlinger-jelentést, kevésbé kívánta egységesíteni az eltérő rendszereket. Arányos



rendszer ajánl, a többmandátumos körzetek mellett egyetlen országos körzetet is elfogad, a választási küszöb maradhat mindenütt akkora, amekkora a hazai választáson, csak az 5%-ot nem léphetné túl. Az állampolgársági alapú aktív és passzív választójog lenne kötelező, a tartózkodási hely szerinti pedig választható. Felvetette, hogy a tagországok korlátozott ideig felmentést kaphatnak az egységes rendszer alkalmazása alól. A jelentést a parlament egy másik bizottsága, a jogi ügyek bizottsága elvetette. Ezért egy új, módosított jelentés készült 1986-ban. A második jelentés nagyobb hangsúly helyezett az egységesítésre, a lehető legnagyobb mértékű uniformizálást tartotta szükségesnek, a tagállamoknak csak a körzetbeosztásra és a jelölés szabályozására maradna hatáskörük. Az 5–15 mandátumos többmandátumos rendszert tette volna kötelezővé, kizárólag preferenciális szavazást javasolt, küszöbnélküliséget, valamint a Németországban is éppen ebben az időszakban a d'Hondt-módszer helyett bevezetésre kerülő Hare-Niemeyer-féle mandátumallokálási módszert. A parlamenti egyetértés hiánya miatt ezek a jelentések nem kerültek a tanács elé.

Az 1989-es választás után is folytatódott a történet az egységes választási eljárásról. Ezúttal a parlament másik bizottságának, az intézményi ügyek bizottságának volt a feladata az egységes választási eljárással kapcsolatos javaslat megfogalmazása. A jelentés készítőjéről de Gucht-jelentésnek nevezett okmányt 1993 márciusában elfogadta a parlament plenáris ülése. Új elemként jelent meg, hogy az egységesség nem jelent teljes uniformizáltságot, minden részletében azonos választási rendszert, hanem csak általánosságban, fő vonalakban megegyezőt. Arányos rendszert javasol, akár országosan egyetlen körzetben, akár területekre osztott többmandátumos körzetekben. Nagy-Britannia esetében a mandátumok kétharmadánál többet nem lehet egymandátumos, egyéni kerületi rendszerben elosztani, a mandátumok fennmaradó részével pedig az arányosságot kell biztosítani. Preferenciamegjelölés lehetséges, a küszöb 3% és 5% között mozoghat. A tagországok figyelembe vehetik regionális sajátosságaikat, de csak olyan mértékben, hogy az arányosság elvét ne sértse.

A tanács azonban sem az 1994-es választás előtt, sem azt követően nem foglalkozott a parlament által megfogalmazott javaslatokkal, hol túl általánosnak, hol kevésbé rugalmasnak tartva azokat. Néhány ponton azonban történt előrelépés a maastrichti és az amszterdami egyezményben, illetve a tanács 1993 decemberi direktívájában. A maastrichti szerződés a választási rendszerrel kapcsolatban a hozzájárulási (egyetértési) eljárást vezette be, ami vétőjogot jelent ebben a kérdésben a parlament számára, a parlamentben pedig abszolút többség kell a hozzájárulás megadásához. Ez váltotta fel a korábbi egyeztetési bizottsági eljárást, és nagymértékben növelte a parlament

hatáskörét a választási rendszerrel kapcsolatban. A Maastrichtban elfogadott európai állampolgárság vezetett az 1993-as tanácsi irányelvhez, amely biztosította az európai parlamenti választásokon való részvételt és jelölhetőséget minden európai állampolgárnak, akik nem a saját államukban élnek. Az irányelv a tagállamokat kötelezte arra, hogy ezt az előírást lehetővé tegyék saját belső szabályozásukkal. Végezetül a parlamentben hosszú idő alatt kikristályosodott és a javaslatokban testet öltött elképzelésnek megfelelően az amszterdami egyezményben az átszámolás utáni 190. cikkely 4. bekezdése megváltoztatta a római szerződés ominózus 138. cikkelyének 3. bekezdését. Az egységes eljárás alternatívájaként ugyanis az eredeti szöveget kiegészítette azzal, hogy a választásokat közös alapelveknek megfelelően is le lehet bonyolítani, nem feltétlenül az egységes eljárás kidolgozására kell törekedni.

Az Amszterdamban elfogadott megfogalmazásra alapozva a parlament egy olyan okmánytervezetet fogadott el 1998. július 15-i ülésén, amely a tagállamok eltérő véleményeit figyelembe véve tartalmazza azokat a közös alapelveket, melyeken az európai parlamenti képviselők választásának nyugodnia kell. Ezeket az alapelveket az Anastassopoulos-jelentés fogalmazta meg. Ez rendkívüli fontosságú, mivel a tanács 2002-es határozata, amely ma hatályos, lényegében ezen alapul. Érdemes megjegyezni, hogy a parlament plenáris ülése 355 szavazattal, 146 ellenében 39 tartózkodás mellett fogadta el a tervezetet. Az elfogadott alapelvek a következők:

1. Az európai parlamenti képviselőket arányos listás rendszerben kell minden tagállamban megválasztani.
2. A választókereteket úgy kell megalkotni, nem sértve a rendszer arányos jellegét, hogy a képviselők minél közelebb legyenek választóikhoz, figyelembe véve minden egyes tagállam sajátos jellemzőit. A 20 milliónál kisebb népességű országoknak nem kell választókerületekre tagolódnia.
3. A választókerületekben megválasztott képviselők is az állam egész népének, és nem választókerületüknek képviselői.
4. A speciális regionális sajátosságokat úgy kell figyelembe venni, hogy ne sértsék az arányossági elvet.
5. Bekerülési küszöböt lehet érvényesíteni, de az nem lehet több 5%-nál.
6. A tagállamok lehetővé tehetik a preferenciális szavazást megalkotandó szabályozásukkal összhangban.
7. 2009-től, ha 2008. január 1-jéig a megfelelő eljárással elfogadják, a parlament javaslata szerint a képviselői helyek bizonyos részét (a jelentés 10%-ot javasol) az Európai Unió tagállamainak egész területét átfogó választókerületben lehetne arányos listás választással megválasztani.

8. Az európai parlamenti tagság összeegyeztethetetlen a tagállami parlamenti képvisellel.
9. Minden tagállam köteles megszabni a választási kampányra fordítandó költségek felső határát.
10. Az 1976. szeptember 26-i okmány közvetlen, általános választást előíró része érvényben marad. (Report on a Proposal for an electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament.)

A legfontosabb eredménye ennek a javaslatnak, hogy nem kíván alapvető változásokat a tagállamok többségének választási rendszerében, így ennek alapján azokat és az európai parlamenti választási procedúrákat összhangba lehet hozni. A javaslat eléggé rugalmas ahhoz, hogy a tagállamok számára elfogadható legyen, ugyanakkor az alapvető vonásokban sok közös elem van, amivel eleget tesz az amszterdami módosításnak is. Azzal, hogy összegzi azt az utat, amelyet a parlament megtett a római szerződésben megfogalmazott feladat megoldása érdekében, több mint 40 év után előre vetítette, hogy a tagállamok a tanácsban meg tudnak egyezni, egyhangúsággal el tudják fogadni az európai parlamenti képviselők választásának rendjéről szóló határozatot. Hozzá kell tenni, hogy a határozat elfogadását nagymértékben megkönnyítette az, hogy Nagy-Britanniában az 1999-es európai parlamenti választásra elfogadták az arányos, listás választást előíró törvényt, így a legnagyobb akadálya elhárult a közös választási elvek elfogadásának.

A tanács 2002-re készítette el határozattervezetét 1976-os határozata módosításához az Anastassopoulosz-javaslatot figyelembe véve. A hozzájárulási eljárás szabályainak megfelelően a tanács határozattervezetét a parlamentnek jóvá kellett hagynia. A parlament illetékes bizottsága, az alkotmányügyi bizottság az ismert spanyol politikust, José Maria Gil-Roblest jelölte ki riportőrnek. A jelentés alapján a bizottság javaslatára az Európai Parlament 2002. június 12-i ülésén hozzájárulását adta a tervezetnek, melyet a tanács 2002. június 25-én, illetve szeptember 23-án határozattá emelt. Ezzel az 1976-os határozatát módosította, a közös elveknek megfelelően kiemelve, hogy a határozat által nem érintett területeken a tagállamok saját nemzeti szabályozásaikat, alkotmányos berendezkedésüket alkalmazhatják. Egy terminológiai változást is véghezvitt, amivel növelni kívánta a parlamenti képviselők súlyát, amennyiben a továbbiakban az európai parlamenti tag kifejezés (member of European Parliament) lépett az európai parlamenti képviselő helyébe, ahogy ez a nemzeti parlamentek esetében is elfogadott. A határozat a fogalmazásbeli különbségek, kiegészítések mellett lényegében két pont kivételével a parlament javaslatait emelte határozattá. Kiegészítésnek tartható, hogy a listás mellett az Ír-

országban és Észak-Írországon használt egyéni átvihető szavazatos (STV) arányos rendszer is megengedett. Ugyancsak kiegészítés az, hogy Írország és Nagy-Britannia átmeneti derogációt kap az összeférhetetlenségi szabály vonatkozásában. Lényegesebb változtatás, hogy nem teszi kötelezővé a 20 milliónál nagyobb népességű országokban az ország területének több választókerületre osztását. A két kivétel, amely kimaradt a tanácsi határozatból az európai parlamenti javaslat ellenére, a választás időpontjának májusra történő előrehozása és a nagy jelentőségű javaslat a mandátumok meghatározott részének az egész unió területét átfogó választókerületben történő elosztása. Az előbbi illetően a tanács kibővített időszakot határoz meg, az utóbbi vonatkozásában pedig nem foglal állást. Ezekkel együtt egy olyan kompromisszumos határozati javaslat született, amelyet a parlament el tudott fogadni, konstatálva, hogy a határozatba be nem emelt javaslatait a 2009-es választás előtt újra napirendre tűzik.

Az egységes választási procedúrára irányuló törekvések sikerét vagy sikertelenségét, hogy ebbe az irányba vagy éppen ellenkező felé mutatnak-e az egyes tagállamokban alkalmazott választási rendszerek, az egyes országok európai parlamenti választási szisztémáinak összehasonlításával vizsgálhatjuk meg. Kérdés, hogy a hasonlóságok vagy a különbségek dominálnak-e az Európai Parlament megválasztásánál. Az európai parlamenti választási rendszereket két tényező irányítja: az európai szabályozás és az adott ország nemzeti választási rendszerei. Az anyagi jogi és eljárási jogi részre vonatkozóan is fő vonalakban egységes közös alapelveket határoznak meg az 1993-as irányelvek, majd az 1998-as európai parlamenti ajánlás és az 1976-os határozatot módosító 2002-es okmány. Az egységes alapelvek keretében a részletes szabályozást a tagállamok saját nemzeti alapon dolgozzák ki, például az aktív és passzív választójogot illetően, a szavazás kötelező voltát illetően, a tisztségekkel kapcsolatos összeférhetlenségre vonatkozóan, a tartózkodási idő kérdésében.

## AZ EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSI RENDSZEREK FŐ VONÁSAI

Az alkalmazott választási rendszer ma már mindegyik országban az arányos képviselői rendszer. Az 1999-es választást megelőző négy választáson Nagy-Britannia – Észak-Írország kivételével – egymandátumos, egyéni kerületi, többségi rendszert alkalmazott. Észak-Írország a maga három európai parlamenti tagját az egyéni átvihető szavazatos (STV) módszerével választotta 1999-et megelőzően és 1999-ben is. Nagy-Britannia többi részén azonban áttértek a listás arányos rendszerre, így ebben a

tekintetben az egységesülés irányába halad a parlament választása.

Kilenc tagállamban (Ausztria, Dánia, Görögország, Finnország, Hollandia, Luxemburg, Portugália, Spanyolország és Svédország) az egész ország egyetlen választókerületet alkot, a mandátumelosztás szempontjából területe nincs felosztva, az ország egész területén lehet ugyanazokra a jelöltekre voksolni országos lista alapján. Az eddigi választásokon Franciaország is egyetlen országos választókerület alapján választotta európai parlamenti képviselőit, a 2004-es választásra azonban változtatott – feltehetően az Európai Parlament javaslatától inspirálva –, és regionális választókerületeket vezetett be. Németországban speciális a helyzet, mert az EP választási törvény – hasonlóan a hazaihoz – lehetővé teszi országos és tartományi, területi listák indítását is (ennek oka a CDU-CSU-pártszövetség; a két párt ugyanis egymás ellen nem indít listát, így a CDU Bajorország kivételével a többi tartományban állít területi listát, a CSU pedig csak Bajorországban állít listát). A többi párt országos listát indít. Belgium, Franciaország, Írország, Nagy-Britannia és Olaszország viszont felosztja az ország területét választókerületekre és területi listákra lehet szavazni, kivéve Írországot, ahol nem listás a választási rendszer. Belgium nyelvi-etnikai alapú föderális berendezkedése az EP választási rendszerében is megmutatkozik. Az ország négy körzetre osztott, a flamand, a vallon, a német nyelvi közösség és a kétnyelvű Brüsszel alkot egy-egy választókerületet, és ezek három választási kollégiumot alkotnak, a brüsszeli körzet választói vagy a flamand vagy a vallon kollégiumba tartoznak. Franciaország nyolc, Írország négy, Nagy-Britannia – Észak-Írországgal együtt – tizenkét, Olaszország öt európai választókerületre van felosztva. A magnitúdó azokban az országokban, melyekben nincs területi választókerületekre osztás természetesen magas, a felosztott országok közül Olaszországban (15,6) közepes, Franciaországban (9,75), Belgiumban (8), Nagy-Britanniában (7) és Írországban (3,25) alacsony. Ezek az adatok azt mutatják, hogy a tagországok uniós választási rendszerei a körzeti magnitúdó alapján nagyjából eleget tesznek a tanács által meghatározott arányossági követelménynek, ugyanakkor területi, regionális sajátosságaikat is figyelembe tudják venni, nem sértve választási rendszereik arányos jellegét. Egyedül Spanyolország esetében merülhet fel, hogy nagyságrendje miatt a regionális lista lenne adekvát, az uniós irányelvnek is ez felelne meg, azonban a spanyol tartományok sajátos történelmi-tradicionális helyzete miatt a spanyol államiság egységét erősítő országos listát alkalmaznak.

A leggyakrabban alkalmazott mandátumelosztási módszer az euroválasztásokon is a d'Hondt legmagasabb átlag formula. Ezt alkalmazza Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Nagy-Britannia, Portugália és

Spanyolország. Németország a Hare-Niemeyer-módszer, Olaszország a legnagyobb maradék Hare-kvótája, Svédország a módosított Sainte-Laguë-formula segítségével osztja el a mandátumokat. Görögország a hazai választásokon is alkalmazott „Eniskhimeni Analogiki”-nak nevezett elosztási módot alkalmazza, azzal a különbséggel, hogy itt egyetlen országos körzet van. Ez egy vegyes, kvótát és osztót is tartalmazó rendszer (Hagenbach–Bischoff-kvóta, illetve d’Hondt-osztó), aminek elnevezésében nagy zűrzavar uralkodik a szakirodalomban, hol a d’Hondt válfajának, a d’Hondt logikáját követőnek nevezik, hol a legmagasabb átlag, hol a legnagyobb maradék csoportba sorolják, vagy Hagenbach–Bischoff-módszernek írják le, ami viszont zavaró, mert nem azonos a legnagyobb maradék Hagenbach–Bischoff kvótájával. Írország, illetve Észak-Írország az STV keretében osztja ki a mandátumokat. A mandátumelosztás rendszere tehát nem egységes, csak annyiban, hogy valamennyi ország valamilyen arányos formulát alkalmaz.

Eltérések vannak a mandátumszerzéshez előírt választási küszöb vonatkozásában is; egyes országokban semmilyen jogi küszöb nem létezik, vagyis nincs meghatározott szavazatmennyiség előírva a mandátumhoz jutáshoz. Így Belgiumban, Dániában, Finnországban, Hollandiában, Írországban, Luxemburgban, Nagy-Britanniában, Olaszországban, Portugáliában és Spanyolországban nincs meghatározva jogi küszöb, míg Görögországban 3%-os, Ausztriában és Svédországban 4%-os, Franciaországban és Németországban 5%-os szavazatarányt kell elérni ahhoz, hogy egy lista európai parlamenti képviselőhöz jusson.

Természetesen az egyes országok által választandó parlamenti képviselők száma sem azonos, ezt az országok népességének megfelelően hosszas viták után rögzítették a nizzai szerződésben, illetve az ott elkövetett hibákat korrigáló koppenhágai csúcson. A parlament létszáma 732 lesz, de miután Bulgária és Románia még nem csatlakozik az unióhoz, a számukra megállapított 50 helyet is szétosztják a 2004-es választáson. Így Németország 99, Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország 78, Spanyolország 54, Hollandia 27, Görögország, Belgium, Portugália 24, Svédország 19, Ausztria 18, Dánia és Finnország 14, Írország 13, Luxemburg 6 helyet kapott. A két véget, Németország és Luxemburg kivételével, ahol maradt, mindegyik ország kvótája csökkent a korábbi helyzethez képest.

A szavazás struktúrája, vagyis a lista változtathatósága vagy zártsága alapján is különböznek az egyes tagállamok. Kategorikus szavazás, vagyis zárt, megváltoztathatatlan lista van érvényben Franciaországban, Görögországban, Nagy-Britanniában, Németországban, Portugáliában és Spanyolországban. A többi országban ordinális, sorrendes szavazási struktúra, vagyis egyéni preferenciát lehetővé tevő flexibilis, nyitott és ke-

vert lista található. A sorrend megváltoztatását lehetővé teszik Ausztriában, Belgiumban, Dániában, Hollandiában, Olaszországban és Svédországban. Teljesen nyitott a lista Finnországban, ahol sorsolás alapján áll össze a lista, a szavazólapra a választónak kell ráírni a jelölt számát. Kevert lista (panachage) Luxemburgban van érvényben, ahol a választópolgárnak annyi szavazata van, ahány mandátumot osztanak ki, és ezeket különböző listákra is eloszthatja. Írországból nem listás a rendszer. Ebben a tekintetben tehát rendkívüli tarkaságot figyelhetünk meg, nincs közös trend, a hazai tradíciók dominálnak mindenütt, Franciaország és Nagy-Britannia kivételével, ahol a hazai szisztéma nem listás.

A választásra jogosultság korhatára egységes, mindegyik országban 18 év. Különböznek viszont a választhatóság szabályai. Az országok csaknem felében ez is 18 év, azonban Ausztriában 19, Belgiumban, Görögországban, Írországból, Luxemburgban és Nagy-Britanniában 21, Franciaországban 23, Olaszországban pedig 25. Rendkívül változatos azonban, országonként eltérő az országghatárokon kívül tartózkodó állampolgárokat, illetve az országban tartózkodó más uniós tagállamok állampolgárait érintő szabályozás. Az a korábban vita tárgyaként szereplő kérdés, hogy az állampolgárság vagy a lakóhely legyen a perdöntő a szavazat leadásának helye vonatkozásában, az 1993-as tanácsi határozattal eldőlt, minden európai uniós állampolgárnak biztosítani kell a szavazati jogot abban az országban, ahol lakóhelye van, állampolgárságától függetlenül. Ezen túlmenően azonban az eljárási szabályok – a hazai gyakorlatnak megfelelően – rendkívül változatosak; a lényeg, hogy nem lehet diszkrimináció, tehát mindenütt azonosan kell kezelni a rezidenseket a honosság szerinti tagállam állampolgáraival.

## AZ EURÓPAI ÉS HAZAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSI RENDSZEREK KÖZÖTTI ELTÉRÉSEK

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy az európai uniós választás szabályai nagymértékben alkalmazkodhattak a múltban is és a jövőben is alkalmazkodhatnak a hazai választások rendszeréhez, elsősorban az eljárási részt illetően. Ennek ellenére az egyes országokat áttekintve azt láthatjuk, hogy az európai parlamenti képviselők és a hazai parlamenti tagok választásának rendszere az országok többségében eltér egymástól. Esetenként a különbségek jelentősebbek, máshol kisebbek. A legjelentősebb különbség azokban az országokban van, ahol a rendszer típusa tér el egymástól. Franciaországban és Nagy-Britanniában a hazai választáson működtetett kétfordulós, illetve a relatív egyéni kerületi, egymandátumos többségi rendszer helyett arányos listás típust alkalmaznak az európai parlamenti választáson. Né-

metországban és Olaszországban pedig a vegyes rendszer helyett szintén arányos listás szisztémát használnak. A többi esetben a hazai és európai választás típusában nem különbözik.

A mandátumelosztás szintjei szerint a többszintes osztrák, belga, görög, dán, német, olasz és svéd szisztémát egyszintes elosztás váltja fel az európai választásokon. A saját parlamenti választáson is arányos rendszert használó országokban a mandátumelosztás módja alapvetően leképezi a hazai formulákat, kivéve Dániát, ahol a módosított Sainte-Laguë- helyett d'Hondt-módszert használnak, valamint Hollandiát és Luxemburgot, amennyiben a hazai formula a d'Hondt logikáját követő Hagenbach-Bischoff-metódus, míg az európai parlamenti a d'Hondt-formula. A többszintesről egyszintesre váltó országok esetében valamelyik szint elosztási módszerét alkalmazzák.

Természetes az eltérés a hazai rendszerektől a körzetbeosztásban és ebből következően a körzeti magnitúdóban. Kivétel Hollandia, ahol a hazai és európai választáson is egy körzetet alkot az ország, nincs felosztva – csak technikailag – területi választókörzetekre a mandátumelosztást illetően, egy országos lista van. A többi listás arányos rendszert alkalmazó országban vagy egy országos lista van – eltérően a területi listákat használó hazai választásoktól – vagy a területfelosztás eltér a hazai választásokon alkalmazottól, kevesebb területi választókörzet van a kevesebb választandó képviselő miatt. Így a körzeti magnitúdó általában nagyobb, mint a hazai választásokon.

Van bizonyos eltérés a hazai és európai parlamenti választások között a választási küszöb alkalmazásában is. Dánia, Hollandia és Spanyolország otthon igen, az európai választáson azonban nem alkalmaz küszöbértéket. Nincs eltérés az alkalmazott szavazási struktúra vonatkozásában: zárt, flexibilis, nyitott vagy kevert a lista, ugyanúgy ahogy az általános parlamenti választásokon. Szintén hasonlóan szabályozzák az aktív és passzív választójogot a hazaival, mind a korhatárt, mind az egyéb feltételeket illetően. Kivétel természetesen az országban tartózkodó európai állampolgárok aktív és passzív választójogának biztosítása az európai választásokon, mivel ők a tartózkodási helyük szerinti ország parlamenti választásán nem vehetnek részt.

Néhány országban másképpen szabályozzák a jelölést is a két választás vonatkozásában. Dániában, Görögországban, Hollandiában, Németországban a hazaitól eltérően csak pártok állíthatnak listát, a többi országban nincs különbség a két szabályozás között. Néhány ország az általános parlamenti választáson való induláshoz kauciót ír elő, az európai választások esetében nem: Ausztria, Görögország; mások, ahol van kaució, annak mértékében tesznek különbséget: Franciaország, Hollandia. Kisebbségi eltérések vannak abban is, hogy hány és milyen támogató, illetve kell-e és ha igen, hány választópolgári aláírás a jelöléshez.



Nagy-Britanniát illetően meg kell még említeni két különleges eltérést az alsóházi választásokhoz képest. Az egyik az, hogy az európai választáson a Lordok Házának tagjai is szavazhatnak. A másik pedig az, hogy az Európai Bíróságnak 2002-ben a Matthews versus Nagy-Britannia ügyben hozott ítélete szerint Gibraltár lakóinak is biztosítani kell a választójogot az Európai Parlamentbe történő választásokon. Ezért módosítani kellett a brit európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvényt, és Gibraltár körülbelül 17 000 választópolgárát – miután ez kevés volt egy külön választókerület létrehozásához – az egyik angol választókerülethez kapcsolták.

Összességében tehát, ha az egyes országokon belüli hazai és európai parlamenti választásokra vonatkozó szabályozást összevetjük, azt látjuk, hogy az Európai Unió alapelveinek keretében, amit az lehetővé tesz, az egyes országok hazai sajátosságaiknak megfelelően, a szükséges korrekciókat megtéve alakítják európai parlamenti választási rendszereiket.

## AZ EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK FŐ JELLEMZŐI

Az euroválasztások elemzési, értékelési szempontjai nagyjából azonosak a hazai választásokéval, egyes szempontok azonban hangsúlyozottabbak, más szempontok kevésbé fontosak az elemzésnél. A fontosabb szempontok: a kampány, a pártversengés természete, a jelölések, a jelöltek, a politikai kontextus, a részvétel, az eredmények, az eredmények arányossága (milyen reprezentativitást biztosít), a stabilitás teremtése, a pártviszonyok.

A kampány szerepe az euroválasztásokon jelentősebb, mivel a mozgósítás, az érdekeltség tudatosítása nehezebb, mint a hazai parlamenti választásokon. Általánosságban megállapítható, hogy közös vonása a kampányoknak a gyengeség, a színtelenség. A pártok kisebb jelentőséget tulajdonítanak az európai választási kampánynak, kevesebb pénzt áldoznak rá. A kampányok nem az európai ügyekről szólnak, tehát nem arról, hogy milyen irányú intézményi változások következzenek be az európai szintéren, hanem a hazai politikai élet határozza meg, nemzetileg meghatározott és nemzetileg elválasztott politikai térről beszélhetünk, és ebbe ágyazódik bele az európai választási kampány (Guyomarch, 1995:173–188). Megjegyzendő, hogy az utóbbi időben főleg a két nagy transznacionális pártalakulat, az Európai Szocialisták Pártja és az Európai Néppárt erőfeszítéseket tesz a nemzeti kampányok összehangolására, az európai és hazai ügyek jobb összekapcsolására a kampányban. Az európai és az otthoni politikai napirend összekapcsolása a kampányban egyébként attól is függ, hogy kormánypártról vagy ellenzéki

pártról van-e szó; amennyiben előbbieket inkább hajlamosak a választások európai jellegét hangsúlyozni, míg az ellenzéki pártok a kormány kritikájára kihegyezni a kampányt. A kampányok erősségét, az érdeklődést az is befolyásolja, hogy van-e népszavazás az európai ügyekről. Ahol van, értelemszerűen még kisebb szerepe van az európai ügyeknek a kampányban, és a kampány kisebb jelentőségű.

Ami a pártversengés természetét illeti, az európai kérdésekben a nagy pártok között nincs éles ellentét, nem állanak szemben egymással, vagyis nincsenek alternatív európai programjaik, politikáik. A pártviszonyokat kisebb vagy nagyobb mértékben megváltoztatja az európai választás, van olyan párt, amely csak az euroválasztáson indul. Dániában egyenesen két külön pártrendszerről beszélnek, ami azért túlzásnak tűnik, de kétségtelen hogy nagy szavazói támogatottsággal rendelkeznek a csak az euroválasztáson induló pártok. (1999-ben 23,4%-ot ért el a két csak az euroválasztáson induló párt.) Itt is és Nagy-Britanniában is a pártokon belül és nem pártok között jelent meg az alternativitás az európai ügyekben. A pártversengésre az európai választásokon is rányomja bélyegét, hogy adversary (szembenálló) vagy consociational (konszociációs, társas) berendezkedésű országról van-e szó.

Ami a jelölések, jelöltek kérdését illeti, a korábbi választásokon, amikor a parlament hatásköre csekély volt (1979, 1984, 1989) a jelölési procedúrának, a jelölésnek, a listák összeállításának nem volt túlzottan nagy jelentősége, kevésbé ismert politikusok kaptak szerepet. Maastricht után ebben változás következett be, az EP jelentőségének növekedésével ismert, vezető politikusok kerültek a listákra. Silvio Berlusconi például 1999-ben mind az öt regionális listát vezette Olaszországban. A jelölési procedúra a pártok kezében van, de például Németországban és Finnországban törvény szabályozza, hogy hogyan választják ki a jelölteket (Norris–Franklin, 1997:192).

Az európai választásokat természetes módon meghatározza a politikai kontextus, milyen a politikai helyzet, illetve hogyan illeszkedik a hazai politikai napirendbe az európai választás. Ez választásonként és országonként eltérő. Példaként az 1999-es választásokat nézzük meg országonként.

Ausztriában ugyanabban az évben zajlott le a parlamenti és európai parlamenti választás, utóbbi volt korábban, így az Európában megszokottnál is jobban háttérbe szorult. Ugyanazok a kampánytémák jelentek meg mindkét választáson (biztonságpolitika, a foglalkoztatottság és a szupranacionális intézmények demokratikus ellenőrzése). Így az európai és hazai témák – ha kis mértékben is – Ausztriában összekapcsolódhattak, ami összefügg azzal, hogy az ország új tagként, tradicionális semlegességét veszélyeztetve lépett be az unióba. A két egyébként nagykoalíciót alkotó nagy párt erősen konfrontálódott egymással,

míg az FPÖ szavazói jórészt kormány- és integrációellenes szavazatokat adtak le (Plasser–Ullram–Sommer, 1999:31–34). A pártválasztásban alapvetően a tradíciók játszottak szerepet, ugyanúgy, mint – bár csökkenő mértékben – a hazai választásokon, főleg a két nagy párt, a Néppárt és a Szociáldemokrata Párt esetében. Befolyásolta a választást, hogy az ország négy évvel előtte csatlakozott az EU-hoz, és ezután 1996-ban tartották az első EP-választást. Ehhez képest csak a szavazók 34%-a választotta ugyanazt a pártot 1999-ben (Fallend, 2000:326–327). A Szabadságpárt szavazóinak csaknem a felét elvesztette, igaz, több mint egymillióval kevesebben mentek el szavazni, mint 1996-ban. Érdekes, hogy az eredmény nem jelezte a közelgő hazai választáson végbemenő „politikai földcsuszamlást”.

Belgiumban egy napon zajlottak az európai, a föderáció mindkét házába történő és a regionális/nyelvi közösségi választások. Így a választás politikai feltételei teljesen egybeestek a hazai választásokéval. A politikai napirendet pedig a sorozatos botrányok uralták, melyek közül a közvetlenül a választások előtt ki-robbant, mérgezett élelmiszerral kapcsolatos „dioxinbotrány” járt fontos politikai következményekkel a választásra nézve.

Dániában az 1999-es választás csekély elmozdulást jelentett abba az irányba, hogy az európai választások fontosabbá válnak. Itt a fő eszköz azonban a referendum az európai ügyekben, és ezért a választópolgároknak és a pártoknak csekély az érdeklődése az euroválasztások iránt. A választáson az európai ügyek is szerepelnek, itt élesebb a pártversengés, a megosztottság ebben a kérdésben, az EU-ellenes pártok 37%-os eredményt értek el. A Szociáldemokrata Párt megosztottsága érződik ebben a kérdésben a választási részvételben és eredményekben is.

Finnország a legutolsó bővítés során bekerült tagállamok közé tartozik, két euroválasztással (1996, 1999). Az 1999-es évben hazai és európai parlamenti választás is volt, az előbbi volt korábban. Az azonos évben lezajló választás érthetően a hazai ügyekre, a kormány és ellenzék viszonyára hegyezte ki az európai kampányt is, és negatívan hatott a részvételre. A választási rendszer miatt (nyitott lista) a választás meglehetősen perszonalizált, emiatt és az alacsony részvétel következtében nem igazán tükrözi a politikai erőviszonyokat. A finn belpolitikai életet a 2000-ben esedékes elnökválasztás uralta az elnöki hatalom erőssége miatt, ez és az év első felében Finnország első európai tanácsi elnökségi pozíciója adta a politikai keretét a választásnak.

Franciaország az az ország, ahol talán az időponttól függetlenül ékelődik be a választások menetébe az európai választás. Különösen így volt ez 1999-ben. Az 1997-es és az 1998-as nemzetgyűlési, illetve helyi választások eredménye nagymértékben hatott a pártviszonyok alakulására, mind a jobb-, mind a bal-, mind pedig a szélsőjobboldalon átrendeződött listák jelentek

meg az euroválasztáson, az európai politika kérdéseiben a pártok eléggé megosztottak. Ez a választás volt hivatott felmérni az erőviszonyokat, tesztelni a politikai folyamatok eredményét mindegyik politikai táborban.

Görögországban a két parlamenti választás közötti félidőben zajlott le az 1999-es euroválasztás. Itt egyértelműen a hazai belpolitika uralta a választási folyamatot, a kurd vezető elfogása a görög nagykövethél Kenyában, a középiszkolai reform, a NATO szerbiai beavatkozása és a 2000-ben esedékes elnökválasztás a választásra ható fő politikai események. Az eredmények a görög pártrendszerrel való elégedetlenséget tükrözték, amelynek változása hosszú ideje napirenden van, de eddig eredmény nélkül.

Hollandiában a választásra három hónappal a tartományi választások után került sor. A népszavazást lehetővé tevő alkotmánymódosítás ügye kormányválsághoz vezetett, döntően tehát itt is a hazai politikai színtér befolyásolta az euroválasztásokat, mintegy beárnyékolva azt (Lucardie–Voerman, 2000:466). Fügyelemre méltó, hogy az európai integráció ügye iránt kezdettől fogva egyik legelkötelezettebb országban az európai kérdésekhez való viszonya a társadalomnak, de a pártoknak is gyenge, a pártok közötti különbségek az európai ügyekben nem befolyásolták a választási eredményeket.

Írországban a helyi választásokkal egy időben tartották az európai választásokat, és ugyanazon a napon népszavazást is tartottak egy alkotmánymódosítási kérdésben. A politikai botrányok és az északír helyzet határozta meg a politikai életet, de a nagy pártok választási eredményét ez lényegesen nem befolyásolta, a kisebbeket igen, és a személyekre orientált STV miatt mindez a függetlenek szavazatarányának növekedésében mutatkozott meg, ugyanúgy, mint az 1997-es hazai parlamenti választáson.

Luxemburgban az euroválasztások éve egyben a választás éve is, mert mindig vele egy napon tartják a hazai választást, ezen kívül ebben az évben helyi választások is voltak októberben. A nyugdíjak, az oktatás hazai kérdései és a hosszú ideje kormányon lévő koalíció elleni protesztzavazatok határozták meg az eredményeket az euroválasztásokon is, bár kisebb mértékben, mint a hazai választáson. Érdekességként megemlítendő, hogy az Európai Bizottság lemondott elnöke, a keresztényszocialista Jacques Santer és pártja súlyos vereséget szenvedett az októberi Luxembourg városi polgármesteri és helyi választáson.

Nagy-Britanniában a politikai-intézményi reformok, az első skót és walesi parlamenti, illetve nemzetgyűlési választások jellemezték a politikai arénát. Az első alkalommal listázott rendszerű választás elsősorban a két nagy párton belül okozott ellentéteket a listaállítási procedúra kérdésében. A Konzervatív Pártban a vezetési válság, a Munkáspártban a londoni polgármester-választáson induló jelölés kérdésében éleződtek ki az ellen-

tétek. A szembenálló (adversary) politika keretében a félidőben lezajló európai választás a brit tradícióknak megfelelően a kormány politikájáról szólt.

Németországban jelentősen megváltoztak az európai választást befolyásoló politikai körülmények 1994 óta. Az akkor hatalmon lévő jobbközép kormány az ugyanabban a szuperválasztási évben lezajló hazai választásokat kihasználva össze tudta kapcsolni a nemzeti és európai ügyeket, a szavazók nem a kormány tevékenységét értékelték voksaikkal. Az 1998-as kormányváltás után viszont az új, balközép kormány gazdasági és politikai intézkedéseivel kapcsolatos hazai ügyek (kettős állampolgárság jelentős kiterjesztése, szociálpolitikai és adómelegszerítések) határozták meg a választási kontextust.

Olaszországban szinte teljes mértékben a hazai politika a meghatározó az európai választásokon is. Az 1999-ben ellenzékben lévő Forza Italia vezetője, Silvio Berlusconi a kormányt lemondásra szólította fel, amennyiben nem éri el a 40%-ot. A párttöredezettség hihetetlenül magas, mivel a hazai választáson választási szövetséget alkotó pártok külön listákat indítanak az euroválasztásokon. Ennek és a választási eredményeknek olyan belpolitikai hatása volt, hogy a szövetségeken belül átrendeződtek az erőviszonyok, és a kormányzó balközép szövetség miniszterelnöke lemondott.

Portugáliában is a hazai politika dominanciája egyértelmű, a hazai választási folyamatba illeszkedik az európai választás. Ez utóbbit a pártok az októberi hazai választások főpróbájának tekintették. A választási eredmények lényegében egybeestek a két választáson. Tehát nem a Maastrichtot és Amszterdamot ellenző Demokratikus Szocialista Centrum Párt–Néppárt és a többi nagyobb párt proeurópai irányvonala közötti választás irányította a szavazói preferenciákat.

Spanyolországban 1999 a helyi, több regionális és az európai választás éve volt, ezeket együtt tartották. Felmerült az is a kormányban, hogy a hazai parlamenti választásokat is hozzák előre, tartsák meg ezekkel a választásokkal együtt, végül azonban ezt a javaslatot elvetették. Az ország kedvezően alakuló bel- és külpolitikai, valamint gazdasági helyzete következtében mindkét nagy párt, a kormányzó Néppárt és az ellenzéki Szocialista Párt is növelni tudta szavazóinak számát, lényeges átrendeződés nem következett be a politikai és pártviszonyokban.

Svédországban 1995 után másodszer tartottak európai parlamenti választást. A svéd társadalom erősen megosztott az európai ügyekben, a választóvonal azonban nem jelent meg a választási eredményekben, inkább a nagyarányú távolmaradásban jelentkezett. A legnagyobb előretörést ugyanis a proeurópai Liberális Néppárt könyvelhette el, míg az EU-ellenes Zöldek visszastek 1995-höz képest. Itt nagyon erősen látható, hogy a szavazó másképpen viselkedik az európai, mint a hazai választáson.

## A RÉSZVÉTEL AZ EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOKON

Az európai parlamenti választások és a hazai választások között az egyik legfontosabb különbség, hogy a részvétel szerepe másként jelenik meg. A hazai választáson is fontos, hogy hányan vesznek részt rajta, de a legitimáció szempontjából ez másodlagos. Az Európai Parlament legitimációja, elfogadottsága azonban nagymértékben függ a részvételi aránytól.

Az eddigi öt alkalommal az átlagos választói aktivitás 58,63% volt, a legmagasabb Belgiumban (91%), a legalacsonyabb Nagy-Britanniában (32,3%). Hat országban a választói aktivitás nem éri el az 50%-ot (Dánia, Portugália, Hollandia, Finnország, Svédország, Nagy-Britannia). A részvételt nagymértékben növeli a választás kötelező vagy kvázi kötelező jellege, csak az ilyen országokban nagyobb 70%-nál a részvételi átlag (Belgium, Görögország, Luxemburg és Olaszország), utánuk Spanyolországon (61,75%) kívül csak 60% alatti országok következnek (European Parliament Elections, 1999). Befolyásolja még az aktivitást az is, hogy külön, vagy más országos vagy helyi választással együtt, egy napon bonyolítják-e le az európai választásokat. Írországban és Luxemburgban az egy napon történő választás rendszeres gyakorlat, Belgiumban 1999-ben bonyolították le először egy napon az összes (föderációs, regionális, európai) választásokat, Spanyolországban szintén együtt tartották 1999-ben a helyi, a tizenhárom tartományi és az európai választásokat. Finnországban 1996-ban, felvételük után először a helyi választásokkal együtt választottak az Európai Parlamentbe, de 1999-ben már különválasztották a kettőt. Ausztriában szintén egy napon tartották 1996-ban az általános és az európai választásokat, de 1999-ben már különválasztva. A kötelező részvételű, illetve a több választást egyszerre tartó országok nélkül a részvételi átlag 47,6%, vagyis nem éri el az 50%-ot. A részvételi arány az első választáson, 1979-ben volt a legnagyobb (67,17%, a később tartott görög választást is beszámítva), ezt követően választásról választásra fokozatosan csökkent, 1999-ben 52,4% volt. Ez mintegy 15%-os csökkenést jelent. A negatív csúcs Nagy-Britanniában született, ahol az 1999-es választáson 24%-os volt a részvétel. Ebben szerepet játszott az először alkalmazott zárt listás rendszer, amely idegen a brit választó számára, valamint az angolok Európához való sajátos viszonya is, mivel a részvétel a korábbi választásokon sem haladta meg a 40%-ot. E riasztó adat arra készítette a brit kormányt, hogy a 2004-es választást a helyi választásokkal közösen bonyolítsák le a választói aktivitás növekedése reményében. A más választásokkal együtt lezajló választás ugyan növeli a részvételt, de a választás európai jellegét még jobban háttérbe szorítja.

A választói aktivitás hanyatlása a hazai parlamenti választásokon is érzékelhető, ennél azonban kisebb mértékben. Ugyanabban az időszakban a tizenöt tagállam hazai törvényhozási választásain átlagosan 9,17%-kal csökkent a részvétel. A passzivitás általános növekedése mellett az európai választások „second order” (másodrendű) jellege, az Európai Unió és az Európai Parlament választóktól való nagyobb távolsága, a látzólagos tétnélküliség a hazai választáshoz viszonyítva, ennél fogva a pártok kisebb aktivitása a fő okai a nagyobb arányú távolmaradásnak. Ezekon kívül az ország integrációhoz való viszonya, megosztottsága vagy egysége ebben a kérdésben, a belpolitikai helyzet, a választások sűrűsége, időrendi elhelyezkedése a választások sorában, a pártok és vezetőinek magatartása, viszonya az európai ügyekhez, az Európai Parlament szerepe, presztízse – mennyire tudják például elválasztani az unió más intézményeitől – befolyásolják a választói aktivitást. A választói részvétel szempontjából egyes szerzők öt csoportját különböztetik meg az európai választóknak: az eurosavazó, a körülmények miatt az európai választástól távolmaradó, a körülmények miatt az európai és hazai választásoktól is távolmaradó, a saját akaratából az euroválasztásoktól távolmaradó és a saját akaratából mindkét választástól távolmaradó (Blondel–Sinnott–Svensson, 1998:200-236). A részvételi adatok között országonként óriási különbségek vannak, sokkal jelentősebbek, mint a hazai választásokat illetően. Ez azt jelenti, hogy a növekvő általános passzivitáson túl van egy európai parlamenti passzivitás is, az ilyen választáson való részvétel sokszor nem tükrözi vissza a hazai részvételi arányokat. Megfigyelhetőek regionális különbségek is a részvételben, például Németországban, Olaszországban, Spanyolországban vagy Görögországban (Blondel–Sinnott–Svensson, 1998:200-236).

## VÁLASZTÁSI EREDMÉNYEK AZ EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOKON

Fontos vizsgálati szempont természetesen az eredmények elemzése, a hazai és európai eredmények összevetése. Az eredményeket választásonként és országonként kell áttekinteni ahhoz, hogy valamiféle következtetéseket levonhassunk. Részletes elemzésre nincs mód, ezért csak fő vonalakban a legfontosabb vonásokat emeljük ki.

Az 1979-es választáson a kilenc tagállamban 110 952 477 fő vett részt a 410 euroképviselő megválasztásában (Laczkóné Tuka Ágnes, 1999:145). Ehhez jött még 1981-ben a 24 görög képviselő. A választás eredményei Nagy-Britanniában, Olaszországban, Hollandiában az aktuális kormánypártok sikerét mutatták, megerősítették őket. Írországban sokkal kiegyenlített-

tebb eredmények születtek, mint a hazai választáson, bár a kormányzó Fianna Fail érte el a legjobb eredményt. Németországban és Franciaországban ellenzéki, szocialista előretörés következett be a hazai választásokhoz képest, a választók negatív ítéletet mondtak a kormányról. Belgiumban az ugyanabban az évben lezajló két választás lényegében ugyanazt az eredményt hozta a kormányzó nagykoalíció pártjai számára. Görögországban és Luxemburgban kormányváltást is hozott az egy időben tartott választás, előbbiben balközép, utóbbiban jobbközép kormány jutott hatalomra, és az euroválasztást is a szocialista, illetve a keresztényszocialista párt nyerte; tehát az addigi kormánypártot, illetve pártokat büntették a szavazók. Egészen különlegesen alakult a helyzet Dániában, ahol a hazai választáson nem is induló EU-ellenes Népi Mozgalom érte le a legjobb eredményt 1979-ben.

1984-ben 434 képviselőt választottak, a később felvett Spanyolország és Portugália 1987-ben választott képviselőivel együtt 518 főre bővült a tizenkettek parlamentje. Belgiumban ezúttal sem tért el lényegesen a két választáson a pártok támogatottsága. Dániában az ekkor ellenzékben lévő szociáldemokraták lényegesen kevesebb szavazatot kaptak, mint a hazai választáson, ez általános dán jelenség. A nagy pártok kevesebb szavazatot kaptak az európai választásokon, mint a hazain, és ismét az EU-ellenes Népi Mozgalom szerepelt a legkiemelkedőbbben az EU-ellenes alternatívát képviselve. Németországban a két nagy párt kevesebbet kapott, mint otthon, a szabad demokraták kiestek a parlamentből, viszont a zöldek jelentős sikerre figyelemre méltó; otthon még nem jutottak be a parlamentbe, de Európában már igen. Franciaországban a kormányzó szocialisták visszaestek, jelentős képviselőhez jutott viszont a szélsőjobboldali Nemzeti Front. Nagy-Britanniában tisztán látszik a kormányzó konzervatívok visszaesése, és az ellenzéki Munkáspárt előretörése, bár még az előbbi győzött. Olaszországban az ellenzéki kommunisták nyerték az euroválasztásokat, de a kormánypártok megőrizték pozícióikat. Hollandiában az ellenzék jutalmazták, Írországban a kormánypártot, Görögországban szintén az ellenzék nyert és javította pozícióit, a kormányzó szocialisták 10%-kal kaptak kevesebbet, mint a hazai választáson, míg Luxemburgban most is meggyeztek az eredmények. A két új tag közül Portugáliában a kormányzó jobbközép párt kisebb különbséggel, de meggyőző fölényrel győzött, Spanyolországban szintén a kormányzó szocialisták diadalmaskodtak.

Az 1989-es választáson Belgiumban a vezető kormánypárt nyert, a többiek rovására viszont előretörték a zöldek és a szélsőjobboldal. Dániában viszont a jobbközép koalíció mindhárom pártja visszaesett. Franciaországban a kormányzó szocialistákkal szemben a mérsékelt és radikális jobboldal is jobban szere-



pelt, mint a hazai választásokon. Németországban szintén visszaesett a kereszténydemokrata vezető kormánypárt, a kormánytöbbség elveszett az európai választáson. Meglepetést a hazai porondon jelentéktelen szélsőjobboldali Republikánus Párt hat európai parlamenti képviselőjének megválasztása okozott. Luxemburgban – mint rendszeren – most sem tértek el az eredmények. Nagy-Britanniában viszont a félidői választáson szokásos eredmény született: a kormányzó konzervatívok nagy veresége, az ellenzéki Munkáspárt győzelme. Érdekesség, hogy a mandátumelosztás pontosan ugyanaz volt a két nagy párt között, mint legutóbb (45–32), csak éppen fordított előjellel, most a Munkáspárt szerzett 45 mandátumot. Görögországban 1989-ben két hazai parlamenti választás is volt, és az elsővel együtt tartották az EP-választást, amely a szocialisták vereségét hozta, jobboldali előretörést és kormányváltást okozott. Írországban belpolitikai okok miatt ugyanarra a napra tűzték ki az általános választást is, de a jobboldali pártok – elsősorban a kormánypárt – visszaesését és a baloldali pártok előretörését nem tudták megakadályozni, és ez még erőteljesebb volt az európai választáson. Olaszországban a választásnak belpolitikai jelentősége volt, mert bár a kormánykoalíciót vezető kereszténydemokraták választási eredménye lényegében nem változott, a kommunisták, a szocialisták és főleg a zöldek a hazai eredményeknél jobban szerepeltek. Érdekessége a választásnak, hogy azért, hogy az euroválasztásnak és az európai kérdéseknek nagyobb szerepet szánjanak, ugyanazon a napon népszavazást is tartottak, melyen a résztvevők 88%-a támogatta a nagyobb európai egységet, az európai alkotmányt és az Európai Parlament valódi döntéshozó testületté válását (Country by country, 1989:80–84). Hollandiában az ugyanabban az évben lezajló két választást a belpolitikai kérdések uralták, és lényegében ugyanazt az eredményt hozták. Portugáliában félidős választásként a jobbközép kormánypárttal szembeni elégedetlenséget fejezte ki egyértelműen a szavazás, mintegy 20%-kal kevesebbet kapott a kormánypárt, mint az előző hazai választáson. Spanyolországban 1989-ben mindkét parlamentbe választottak, a kormányzó szocialisták megegyező szavazói támogatást kaptak, a vezető ellenzéki párt, a Néppárt az euroválasztáson gyengébben szerepelt.

1994-ben az európai választások már Maastricht és a ratifikációs eljárások befejeződése után zajlottak le. Ekkor 567 európai parlamenti tagot választottak, a nagy országok képviselőit növelték elsősorban. Luxemburgban ekkor is hasonló eredmények születtek az egy napon tartott két választáson. Olaszországban közvetlenül a jobboldal győzelmét hozó általános választást követően az új jobboldal pártjai győztek, a baloldal és a centrum visszaszorult az euroválasztáson is. Hollandiában szintén ugyanabban az évben volt a két választás, a kormányzó ke-

reszténydemokraták támogatása még növekedett is. Görögországban – miután új belpolitikai kérdések merültek fel – az előző évi hazai választás óta visszaesett a kormányzó szocialisták választói támogatottsága, viszont a nacionalista jellegű Politikai Tavasz megduplázta szavazatarányát. Németországban, Portugáliában az európai választásokat nem sokkal követte a hazai választás, Franciaországban ugyan nem ez volt a helyzet, de ott az elnökválasztás éve következett. Németországban közel azonos eredményeket hozott a két választás, a kormányzó kereszténydemokraták európaibb elkötelezettségét valamivel jobban jutalmazták a szavazók, mint a szocialistákat. Rajtuk kívül egyébként csak a Zöldek jutottak európai mandátumhoz, akik sokkal jobban szerepeltek az euroválasztáson. Portugáliában az európai parlamenti választáson közel hasonló eredményeket ért el a két nagy párt, ami az ellenzéki szocialisták felzárkózását jelezte, és a következő évi választáson be is következett a kormányváltás. Itt az euroválasztás egyfajta előrejelzésnek, a trendet jelzőnek tekinthető, az ellenzék a hatalom megszerzéséhez vezető útként fogta fel az európai választásokat. Franciaországban a félidős választás nem a kormányról és ellenzékéről szólt, mivel a kormányzó jobboldali pártszövetségen, a baloldali ellenzéken és a szélsőjobboldalon belül is több lista jelent meg, részben személyes ambíciók, részben az európai ügyekben, Maastricht kérdésében lévő táborokon belüli, azokat átívelő megosztottság miatt. Az eredményeket itt ezért nem is lehet a hazai választásokkal összevetni.

Nagy-Britanniában és Spanyolországban tipikus félidős választásokról beszélhetünk a három, illetve két év múlva következő általános választások előtt. A kormányzó brit konzervatívok európai ügyekben való megosztottságuk miatt nem tudtak Európáról beszélni, üzenni a választóknak, az ellenzék pedig a kormány népszerűtlenségét kihasználva elsöprő győzelmet aratott. Spanyolországban a kormányzó szocialisták vereséget szenvedtek, az ellenzék vezető pártja győzött.

Belgiumban lényeges elmozdulást nem hozott a választás a pártok erőviszonyaiban, a kormányzó keresztényszocialista–szocialista koalíció hasonló eredményt ért el, mint a hazai választásokon. Dániában a képlet nem nagyon változott 1989 óta az ugyanabban az évben tartott két választás ellenére, mivel a hazai választáson nem induló pártok jelentős szavazói támogatást kaptak; főleg a szociáldemokraták, de a konzervatívok és a liberálisok is rosszabbul szerepeltek az euroválasztáson, mint a hazain. Írországban félidős volt most a választás, ellentétben az előzővel, a két nagy párt között nem történt elmozdulás, a baloldali előretörés nem folytatódott, a zöldek viszont a hazaihoz képest nagy sikert értek el.

Az 1999-es választások paradoxona, hogy az Európai Parlament szerepe, hatásköre az addigi legmagasabb szintre ért,

ugyanakkor a választói részvétel a parlament tagjainak megválasztásánál a legalacsonyabb szintre süllyedt. Az időközben tizenötök Európájává vált unióban 626-ra bővült az európai parlamenti képviselők létszáma. Az eredmények elemzésénél figyelembe kell venni, hogy három kivétellel (Írország, Luxemburg és Spanyolország) ekkor mindenütt baloldali, balközépnek tekinthető kormányok voltak hatalmon. A választáson 10 362 jelölt indult 303 listán (Holland, 1999:26). Németországban és Nagy-Britanniában az általában szokásos módon a kormánnyal szembeni attitűd határozta meg a választói preferenciákat – az alacsony részvétel miatt persze ez nem jelenti azt, hogy ugyanez várható a hazai választáson is, ahogy ez később be is bizonyosodott mindkét esetben – és az ellenzék fő pártjai arattak győzelmet. A brit félidős választás volt, a német viszont alig néhány hónappal követte a baloldali győzelmet hozó általános választást, így az eredmény némileg meglepő, nyilvánvalóan a kormány által hozott gazdasági intézkedések következménye, illetve – mint mindenütt – ezt a választást a koszovói válsággal kapcsolatos szerep is befolyásolta. A brit választáson a listás rendszerre való áttérés következtében először jutott európai mandátumhoz a skót és a walesi nemzeti párt, a zöldek és a Függetlenségi Párt. Ausztriában 1999 mindkét választás éve, a korábban tartott európai választások lényeges különbséget nem mutattak az eredményekben a hazaihoz képest, a szociáldemokraták szavazataránya kisebb mértékben, a Szabadság Párté nagyobb mértékben volt kisebb, míg a Néppárté valamivel nagyobb, mint a hazai parlamenti választáson. Belgiumban és Luxemburgban az egy napon lebonyolított választások következtében az eredmények nem térnek el egymástól. Belgiumban mindkét választás ugyanazt a töredezett pártképet eredményezte, a pártok eredményei a két választáson alapvetően megegyeznek, a két addigi kormánypárt, a kereszténydemokraták és a szocialisták visszaestek, az ellenzéki liberálisok győztek és koalíciós kormányt alakíthattak. Luxemburgban a két kormánypártot büntették, viszont az ellenzéki liberálisokat jutalmazták a szavazók, éppúgy, mint a hazai választáson. Dániában 1999-ben is ugyanaz a helyzet mint korábban, a hazai választáson nem is induló, illetve EU-ellenes pártok jelentős eredményt értek el a „mainstream” pártok rovására. Finnországban 1999-ben először hazai, majd európai választások voltak. Az országot egy ötpárti, „szivárványkoalíciónak” nevezett kormány vezette, a kormánypártok és a fő ellenzéki párt szavazataránya lényegesen nem tért el, csak annyiban – ami szinte törvényszerűen érvényesül a skandináv tagállamokban – hogy a szociáldemokraták kevesebb, a zöldek több szavazatot kaptak az európai választáson. A kormány–ellenzék relációt azonban ez nem érinti, mivel mindkét párt tagja a „szivárványkoalíciónak”.

Franciaországban – bár félidős volt a választás – az 1994-hez képest egységesebb baloldal – bár kisebb mértékben – megismételte 1997-es választási sikerét a megosztott mérsékelt jobboldal felett, amely viszont a hazai választáson választási szövetségben volt. Az EU-ellenes pártok 34,1%-ot szereztek. Görögországban a félidős választást az ellenzéki párt nyerte, a két nagy párt támogatottsága visszaesett, de a következő hazai választáson nem folytatódott ez a tendencia. Írországban „visszaállt a rend”, a Fianna Fail, a Fine Gael és a Munkáspárt közötti tradicionális erőviszony; a zöldek viszont jobban, a radikális Sinn Fein pedig rosszabbul szerepelt, mint a hazai választáson. Hollandiában az előző évihez képest a balközép kormány három pártja jelentős szavazatvesztéséget könyvelhetett el, viszont az ellenzéki kereszténydemokraták és a Zöld Baloldal szavazataránya emelkedett. Olaszországban az összehasonlítás nehéz, rengeteg lista indul, nincs választási szövetség, más a pártelhelyezkedés, mint a hazai választáson. Mindenesetre a kormánypártok enyhe fölénye megmaradt, de a jobboldalon a Forza Italia jobban szerepelt, mint 1996-ban. Portugáliában az EP-választás az októberi hazai választás főpróbája volt, a pártok azonos eredményeket értek el, a kormányzó szocialisták mindkét választást fölényesen nyerték. Spanyolországban félidős választásként az európai választás megőrizte a kormány és az ellenzék fő pártjai közötti szavazatarányokat. Svédországban is félidősnek tekinthető a választás, a hazai helyzethez képest a kormányzó szociáldemokratákra lényegesen kisebb arányban szavaztak. Ez összefügg azzal is, hogy a nagyarányú távolmaradás általában a kormányzó pártok számára hátrányos, a protestszavazók jobban mozgósíthatók az európai választásokra. A legnagyobb ugrást a proeurópai liberálisok hajtották végre a nemzeti választáshoz képest, csaknem 10%-kal kaptak többet hazai eredményüknél.

A választási eredményeknek figyelmeztető jellegük van a pártok számára, jelzésértékűek, de közvetlen hatásuk a belpolitikai viszonyokra általában nincs, bár közvetve természetesen hatnak azokra. Egységes, általános következtetés nem vonható le az eredményekből. Két nagyobb csoportra oszthatók a választások az eredmény szempontjából. Egy részük azonos, megegyező, kormányt támogató eredményeket hozott, másik részük a kormánypolitikát büntető eredménnyel zárult. A hazai választásokhoz időben közel eső európai parlamenti választásokon általában hasonló eredmények születnek, míg az ún. félidős választásokon általában jobban szerepelnek az ellenzéki pártok, mint a kormánypártok.

## AZ EURÓPAI VÁLASZTÁSI RENDSZEREK ARÁNYOSSÁGA

Az Európai Parlament reprezentativitásának, arányosságának elemzése és összevetése a hazai arányossági mutatókkal különösen fontos azért, mert az országok demográfiai arányait a parlament összetétele nem tudja tükrözni, így a választás, a képviselőlet egyenlőségét az arányossági mutatók alapján lehet mérni. Az öt európai parlamenti választás átlagos deviációs indexei alapján az erősen arányos kategóriába egyedül az olasz (2,76) szisztéma tartozik. A mérsékelt arányosak közé az osztrák (5,05), a svéd (6,05), a görög (6,85), a holland (7,7), a német (9,08), a finn (9,9), a spanyol (9,03) és a portugál (9,5) tartozik. Mérsékelt aránytalan a belga (10,85), a francia (12,42) és a dán (12,47) rendszer. Az erősen aránytalan kategóriába Írország (15,7), Luxemburg (18,73) és Nagy-Britannia (23,12) tartozik. Az országok zöme tehát a mérsékelt arányos kategóriában szerepel.

Ha az ugyanebben az időszakban az 1970-es évek végétől a 2000-es évek elejéig lebonyolított hazai választások átlagos deviációs indexével vetjük össze az EP-választásokat, a következő képet kapjuk. Az erősen arányos kategóriában a svéd (2,66), a holland (2,79), az osztrák (3,06), a dán (3,13), a német (3,66) szisztéma szerepel. Mérsékelt arányos az ír (6,81), a luxemburgi (7,11), a portugál (7,43), a finn (7,66), a belga (8,42), a görög (8,72) és az olasz (8,84) rendszer. Mérsékelt aránytalan a spanyol (12,04), míg erősen aránytalan a brit (20,4) és a francia (24,33) szisztéma.

Erdemes egy pillantást vetni az 1999-es európai választások arányossági mutatóira a fejlődési trend érzékeltetésére. Eszerint az erősen arányos kategóriába az olasz (3,8), a holland (4,55), a svéd (4,8) és az osztrák (4,85) szisztéma tartozik. A mérsékelt arányosak közé a spanyol (5,85), a német (8,4), a finn (8,5), a francia (8,6) és a portugál (9,4) sorolható. Mérsékelt aránytalan az ír (10,1), a görög (10,4), a belga (11,31), a dán (13,2) és a brit (14,3) rendszer. Az erősen aránytalan kategóriába egyedül Luxemburg (17) tartozik. Ennek alapján levonható az a következtetés, hogy az esetek többségében az euroválasztások arányossága javuló tendenciát mutat.

Az összehasonlítás alapján azonnal megállapítható, hogy a hazai választási rendszerek arányossági mutatói lényegesen jobbak, mint az európaiaké, vagyis az Európai Parlament reprezentativitása messze nem tökéletes. Tizenegy országban hozott arányosabb eredményeket a hazai választási rendszer. Ennek alapvetően persze a képviselők számából következő oka van, kevés képviselővel nehezebb az arányosságot biztosítani, elég sok párt, illetve lista viszonylag nagy szavazataránnyal sem tud képviselőhez jutni. Ezt a legjobban Luxemburg esetében látjuk, amely az erősen aránytalan kategóriában van az EP-választásokat illetően, szemben a mérsékelt arányos hazai

választási eredménnyel. Kisebb mértékben a nagy pártoknak kedvezőbb elosztási mód (részben vagy egészében d'Hondt-módszer) is hozzájárul a magasabb aránytalansági mutatókhoz. Ezt a rendszer egyéb elemei (a nagyobb magnitúdó, a küszöb hiánya) általában nem tudják kompenzálni. Különösen szembeötlő a dán európai választási rendszer aránytalansága, szemben a hazai rendszer magas szintű proporcionalitásával. Ezt a hazai szisztéma bonyolult kompenzációs mechanizmusának hiánya okozza. Mindössze négy országban, Franciaországban, Nagy-Britanniában, Olaszországban és Spanyolországban hozott arányosabb eredményeket az európai választás a hazainál. Három esetben ez természetes, mivel a francia és brit többségi, illetve az olasz többségi dominanciájú vegyes rendszert arányos listás szisztéma váltotta fel az európai parlamenti választásokon. A legmeglepőbb az olasz európai választási rendszer rendkívüli jó arányossági mutatója. Ennek oka a listás arányos rendszer mellett a Hare-kvóta alkalmazása a mandátumelosztásnál, a hazai parlamenti választásra megállapított küszöbérték eltörlése és az, hogy a szavazatokat át lehet vinni egyik körzetből a másikba; így a kisebb pártokra eső, kvótát nem érő vagy kvótán felüli töredékszavazatok országos szinten egyesülhetnek, és ez kedvező a kisebb pártoknak. 1999-ben például 20 lista jutott európai parlamenti képviselőhez, 0,7%-os szavazataránnyal már mandátumot lehetett szerezni az Európai Parlamentben. Spanyolországban a regionális küszöb eltörlése, a magasabb magnitúdó és az országos pártok erőteljesebb jelenléte a kisebb regionális pártok rovására jelenik meg az arányossági mutató javulásában a hazai parlamenti választásokhoz képest.

## AZ EURÓPAI VÁLASZTÁSOK ÉS A PÁRTRENDSZER

Az európai parlamenti választások esetében – miután tétje nem a hatalom megszerzése, feladata nem a kormány és ellenzék kiválasztása, a törvényhozó és végrehajtó hatalom stabilitásának, működőképességének biztosítása – a stabilitási mutatók vizsgálata nem releváns.

Az egyik stabilitási mutató, a pártok számát jelző effektív pártszám azonban itt is fontos jelzőszám, amennyiben az egyes országok képviselőinek töredezettségét mérhetjük vele, és alkalmas a hazai parlamenti pártrendszer frakcionalizáltságával való összevetésre. Az 1999-ben megválasztott parlamentben 119 párt alkotja a nyolc politikai csoportot és a kilencedik, egyik frakcióhoz sem tartozó csoporton kívülieket. Németország, Hollandia és Luxemburg kivételével mindegyik országban az európai parlamenti pártrendszer töredezettebb, mint a hazai. Ennek oka egyrészt a két választás tétjének a különbsége, miután az európai választás nem kormány–ellenzék relációban folyik, a

választók nem adnak le stratégiai szavazatot, a kisebb pártokra is könnyebben szavaznak. A másik ok a választási rendszerből következik, az országok egy részében az arányosító tényezők erőteljesebbek, mint a hazai választásokon, főleg a körzeti magnitúdó, illetve Franciaország esetében kezdettől, Nagy-Britanniában 1999-től a formula is más. A három kivétel esetében – miután a hazai és európai parlamenti választási rendszer ugyanolyan – a mandátumok kisebb száma miatt kevésbé töredezett az európai parlamenti pártrendszer. A két pártrendszer között Luxemburgban a legnagyobb az eltérés, Németországban és Hollandiában jóval kisebb.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Az európai állampolgárok unióhoz való kapcsolódásának legfőbb eszköze az Európai Parlamentbe történő közvetlen választás. Fejlesztésüket intézményi jogi aspektusból két részre kell bontani. Maastricht és az 1993-as irányelvek mindenképpen vízválasztó, amennyiben ettől kezdődően európai állampolgárok szavaztak az európai parlamenti választásokon, bármelyik tagországban is éltek. A választások jellegében, legitimáló funkciójában, a részvételben azonban sem ez, sem az Európai Parlament megnőtt döntéshozatali és ellenőrző szerepe nem hozott változást. A szakadék tovább nőtt a megnövekedett szerep és a legitimációs hiány között. Az európai választások másodrendű (second order) jellege nem változott, továbbra is elmarad a jelentősége a választók szemében sokszor még a helyi választások mögött is.

A közvetlen választásokhoz pedig nagy reményeket fűztek az unió állampolgárokhoz való közelítése, az európaizálódás, az integráció intézményei legitimációja szempontjából. Leo Tindemans jelentése 1975-ben úgy fogalmaz: „a közvetlen választások... fognak ennek a közgyűlésnek egy új politikai tekintélyt adni, és megerősítik az egész európai intézményi apparátus demokratikus legitimációját” (Tindemans, 1976). Az eltelt csaknem negyven év, és az öt közvetlen választás eddigi tapasztalatai nem igazolták ezt a feltételezést, az integrációs intézmények legitimációja nem növekedett. A választásokat alacsony részvétel jellemzi, a kormánypártokra általában negatív eredménnyel jár – bár ez erősen függ a választás időbeli elhelyezkedésétől –, a kis és új pártok lényegesen jobban szerepelnek, mint a hazai választásokon, az állampolgárok elsősorban nemzeti szempontok alapján vesznek részt rajta és voksolnak. Ezek a sajátosságok a választások másodrendű jellegét igazolják. Inkább tekinthetők az aktuális kormány teljesítményéről szóló konzultatív referendumnak – mert következmény nélküliek a hatalom elosztására –, mint a tagállam európai ügyekért a társadalomnak felelős képviselői megválasztásának.

## Az európai parlamenti választások jellemzői

<i>Ország</i>	<i>Lét-szám</i>	<i>Elosztási mód</i>	<i>Körzet-beosztás</i>	<i>Európai állampolgárok aktív választójoga</i>	<i>Európai állampolgárok passzív választójoga</i>
Ausztria	18	d'Hondt	egyetlen országos	osztrák lakóhely regisztrációja	19 év, ugyanaz, mint az aktív
Belgium	24	d'Hondt	négy területi, három választói kollégium	belga lakóhely regisztrációja	21 év, regisztrációja nyelvi kritérium
Dánia	14	d'Hondt	egyetlen országos	népességnyilvántartásban való szereplés	18 év, ugyanaz, mint az aktív
Finnország	14	d'Hondt	egyetlen országos	választás előtt 51 napos tartózkodás regisztrációja	18 év, ugyanaz, mint az aktív
Franciaország	78	d'Hondt	nyolc területi	francia lakóhely regisztrációja	23 év, ugyanaz, mint az aktív
Görögország	24	Hagenbach-Bischoff	egyetlen országos	minden ott élő európai állampolgár	21 év, ugyanaz, mint az aktív
Hollandia	27	d'Hondt	egyetlen országos	népességnyilvántartásban való szereplés	18 év, ugyanaz, mint az aktív
Írország	13	STV	négy területi	regisztráció	21 év, ugyanaz, mint az aktív
Luxemburg	6	d'Hondt	egyetlen országos	öt év ott-tartózkodás regisztrációja	21 év, ugyanaz mint az aktív
Nagy-Britannia	78	d'Hondt	tizenkét területi	brit lakóhely	21 év, ugyanaz, mint az aktív
Németország	99	Hare-Niemeyer	egyetlen országos	három hónapos tartózkodás regisztrációja	18 év, ugyanaz, mint az aktív



Ország	Lét-szám	Elosztási mód	Körzet-beosztás	Európai állampolgárok aktív választójoga	Európai állampolgárok passzív választójoga
Olaszország	78	Hare	öt területi	regisztráció 90 nappal a választás előtt	25 év, hazájában rendelkezik választathatósággal
Portugália	24	d'Hondt	egyetlen országos	portugál lakóhely regisztrációja	18 év, ugyanaz, mint az aktív
Spanyolország	54	d'Hondt	egyetlen országos	spanyol lakóhely regisztrációja	18 év, ugyanaz, mint az aktív
Svédország	19	módosított Sainte-Laguë	egyetlen országos	svéd lakóhely adónyilvántartásban való szereplés	18 év, ugyanaz, mint az aktív

Ország	Jelölés	Átlagos Loose-more-Hanby-index	Utolsó Loose-more-Hanby-index	Átlagos aktivitás	Utolsó aktivitás
Ausztria	öt hazai parlamenti vagy két európai parlamenti képviselő vagy 2600 aláírás	5,05	4,85	58,31	49,0
Belgium	öt nyelvi közösséghez tartozó képviselő vagy 5000 (német nyelvi közösségben 200) aláírás	10,85	11,31	91,04	90,0
Dánia	pártok, nem parlamenti pártok a legutolsó választás szavazatainak 2%-a	12,47	13,2	49,9	50,4
Finnország	pártok és választási szövetségek, utóbbiaknak 2000 aláírás	9,95	8,5	45,2	30,1
Franciaország	kaució	12,42	8,6	53,16	47,0
Görögország	pártok, nincs feltétel	7,68	10,4	75,42	70,2
Hollandia	pártok, akiknek nincs képviselőjük az Európai Parlamentben, kaució	7,7	4,55	44,22	29,9
Írország	bárki, kaució	15,7	10,1	54,8	50,5

Ország	Jelölés	Átlagos Loose-more-Hanby-index	Utolsó Loose-more-Hanby-index	Átlagos aktivitás	Utolsó aktivitás
Luxemburg	egy hazai vagy egy európai parlamenti képviselő 250 aláírás	18,74	17	87,52	85,8
Nagy-Britannia	30 választókerületi aláírás, kaució	23	14,3	32,16	24,0
Németország	pártok, öt szövetségi vagy tartománygyűlési képviselő, 4000 aláírás (tartományi lista esetén 2000)	9,58	8,4	58,02	45,2
Olaszország	európai parlamenti párt, más esetben 3000 aláírás	2,76	3,8	79,3	70,8
Portugália	alkotmánybírósági jóváhagyás	9,64	9,4	49,8	40,4
Spanyolország	50 parlamenti képviselő vagy 15 000 aláírás	9,03	5,85	61,8	64,4
Svédország	nincs feltétel, csak benyújtás a központi hatóságoknak	6,05	4,8	39,95	38,3

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az európai integráció alapszerződésai* (2001): Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó.
- Blondel, Jean-Sinott, Richard-Svensson, Palle (1998): *People and Parliament in the European Union*. Oxford, Clarendon Press.
- Corbett, Richard-Jacobs, Francis-Shackleton, Michael (1995): *The European Parliament*. London, Cartermill Publishing.
- Country by country-Summary Analysis (European Parliamentary Elections)* (1989): Europe 2000. Vol. 1., No. 3. July-August.
- Eijk, Cees van der-Franklin, Mark (1996): *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- European Election Results* (1995): Strasbourg, European Parliament.
- European Parliament Elections* (1999): [http://www3.europarl.eu.int/election/results/en/maps\\_en.htm](http://www3.europarl.eu.int/election/results/en/maps_en.htm).
- Fallend, Franz (2000): *Austria*. European Journal of Political Research. Vol. 38. Nos. 3-4. 326-327. o.
- Guymarch (1995): *The European elections of 1994*. West European Politics. Vol. 18., No. 1. January, 173-188. pp.
- Holland, Martin (1999): *The 1999 European Parliament Elections: centre-right victory or crisis of legitimacy?* New Zealand International Review. Vol. 24., No. 4. September, 24-34. pp.
- Laczkóné Tuka Ágnes (1999): *A „Kis Európától” a tizenketek közösségéig*. Pécs, Studia Europea, 4.

- Lijphart, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford, Oxford University Press.
- Lodge, Juliet (1986): *Direct Elections to the European Parliament 1984*. London, Macmillan.
- Lucardie, Paul–Voerman, Gerrit (2000): *The Netherlands*. European Journal of Political Research. Vol. 38. Nos. 3–4. 466. pp.
- Marsh, Michael (1998): *Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections*. British Journal of Political Science. Vol. 28., No. 4. October, 591–607. pp.
- Notes of the 1994 elections to the European Parliament* (1994): Electoral Studies. Vol. 13. No. 4. December, 331–367. pp.
- Norris, Pippa (1997): *Nomination: Second-order Elections Revisited*. European Journal of Political Research. Vol. 31., Nos. 1-2. February, 109–114. pp.
- Norris, Pippa–Frankli, Mark (1997): *Social Representation*. European Journal of Political Research. Special Issue. *Political Representation in European Parliament*. Vol. 32. No. 2.
- Political Data Yearbook 1994*. (1995): European Journal of Political Research. Vol. 28., Nos. 3–4. December.
- Political Data Yearbook 1999*. (2000): European Journal of Political Research. Vol. 38., Nos 3–4. December.
- Political Representation in the European Union* (1997): European Journal of Political Research. Special Issue. Vol. 32., No. 2. December.
- Plasser, Fritz–Ullram, Peter A.–Sommer, Franz (1999): *Analyse der Nationalratswahl 1999: Muster, Trends und Entscheidungsmotive*. Vienna: Zentrum für Angewandte Politikforschung. <http://www.zap.or.at>.
- Reif, Karlheinz (1985): *Ten European Elections*. Aldershot, Gower.
- Reif, Karlheinz (1997): *Reflections: European Elections as Member State Second-order Elections Revisited*. European Journal of Political Research. Vol. 31., Nos 1–2. February, 115–124. pp.
- Reif, Karlheinz (1984): *National Electoral Cycles and European Elections*. Electoral Studies. Vol. 3., No. 3. September, 244–245. pp.
- Reif, Karlheinz–Schmitt (1980): *Nine Second-order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*. European Journal of Political Research. Vol. 8., No. 1. January, 3–44. pp.
- Report on a Proposal for an Electoral Procedure Incorporating Common Principles for the Election of Members of the European Parliament*. [Http: www.2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?](http://www.2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?)
- Smith, Julie (1994): *Citizens' Europe: the European Elections and the Role of the European Parliament*. London, Royal Institute of International Affairs.
- Smith, Julie (1996): *How European are European Elections?* In: John Gaffney (ed.): *Political Parties and the European Union*. London–New York, Routledge. 275–290. pp.
- Tindemans, Leo (1976): *European Union*. Bulletin of the European Communities, Supplement 1. No.1. Bull. EC 1-1976 Suppl. 1/76. Brussels, European Commission.

---

# POLITIKAI DISKURZUS ÉS NEMZET

---

SZABÓ ILDIKÓ

## Rendszerváltás és nemzeti tematika

### BEVEZETÉS

A modern Európa történelmében a nemzettel kapcsolatos kérdések és a nemzeti hovatartozás kérdései rendszerint nem vagy csak alig vetődnek fel kiegyensúlyozott, evolutív társadalmi időszakokban. Ilyen időszakokban az emberek kevésbé foglalkoznak ezekkel, mivel úgy érzik, hogy „rendben vannak”. Konfliktushelyzetekben azonban a csoport-hovatartozások jelentősége megnő, és ha ezek válnak a kapcsolatok meghatározó elemivé, képesek átszóni a magán- és a társadalmi élet szinte minden dimenzióját. Ilyenkor a nemzeti identitás kérdései minden más identitás (például a nemi, társadalmi, családi, lakóhelyi, szakmai identitás stb.) kérdései fölé emelkedhetnek. Ennek veszélye különösen a közép- és kelet-európai térségben nagy.

Ha nem alakul ki társadalmi konszenzus abban, hogy mit jelent a nemzet, ki tartozik hozzá, valamint, hogy a nemzeti identitásnak milyen szerepe lehet a társadalom életében, a nagyobb politikai fordulatok nyomán szükségszerűen felértékelődik a nemzeti problematika, mert mind politikai kezelése, mind pedig köznapiságának értelmezése befolyásolhatónak ígérkezik. A huszadik században több olyan konfliktushelyzet volt Közép- és Kelet-Európában, amelyik aktivizálta és újrafogalmazta ezt a problematikát. Ilyen volt az európai pártállami rendszerek megdőlése is.

A rendszerváltás radikálisan átalakította a politikai, a társadalmi és a gazdasági struktúrát, megváltoztatta a mindennapi életet, és – a pártállami rendszer kiépüléséhez hasonlóan – alapvető mentalitásváltásra, reszocializációra is kényszerítette

a társadalmat. A nemzeti problematika *tematizálódott*: elemei át- és átszótták a politikai diskurzusokat. Az új körülmények között sokaknak kellett újragondolniuk társadalmi, nemzeti, etnikai, politikai vagy éppen vallási hovatartozásukat és a másokhoz való viszonyukat, s a nemzeti problémák tematizációja e folyamat befolyásolásának egyik eszköze lett.

Magyarországon a nemzeti problematika tematizációja a trianoni békeszerződéssel vált intenzívebbé,<sup>1</sup> amikor nemcsak az állami szuverenitás korábbi határai veszítették érvényüket, hanem alapvetően megváltozott az állam és a korábbi (magyar és nem magyar nemzetiségű) állampolgárok közötti viszony, valamint az ország nemzetközi szerepe és kapcsolatrendszere is. Új politikai válaszokat kellett találni az olyan kérdésekre, mint mit jelent a magyar nemzet fogalma; kik tartoznak a nemzethez; milyen kapcsolata legyen a magyar államnak a szomszédos államokba került magyarokkal és milyen kapcsolata legyen a szomszédos államokkal. Emellett magyarázatot kellett találni a veszteségek okaira és politikai „terápiát” kínálni következményeire. Ezekre a kérdésekre azonban az első világháborút követően nem születtek olyan válaszok, amelyek érvényességét a mindennapi társadalmi tapasztalatok megnyugtatóan és a történelmi fordulókön is átívelően visszaigazolták volna. A második világháború nemcsak a nemzeti kérdésekre keresett politikai válaszok látványos csődje volt, hanem újabb nemzeti problémák (a magyar zsidóság nagy részének elpusztítása; a magyar állam és a többségi társadalom ezzel kapcsolatos felelőssége; a háborús felelősség; a trianoni határok visszaállítása; a nemzeti függetlenség kérdése) forrása is.

A nemzeti kérdések minden, a politikai rendszer egészét érintő fordulat után újra tematizálódtak. Erre a negyvenes évek végétől megszilárduló pártállami időszakban, majd az 1989–90-es rendszerváltással kezdődően került sor. A rendszerváltás úgy kényszerített jelentős csoportokat az önmeghatározások és hovatartozások újragondolására, hogy az átfogó, nagy közösségi alapkategóriák – a magyar társadalom és a magyar nemzet – nem tudtak konszenzuális és megnyugtató vonatkoztatási alappal szolgálni.

Dolgozatom egy nagyobb munka része, amelyben a rendszerváltást követő másfél évtizedben újrafogalmazódó nemzeti tematika<sup>2</sup> két, egymással összefogó aspektusát vizsgálom.<sup>3</sup> Az egyiket a politikai erőtérben mindig változó és versengő politikai narratívája jelenti, a másikat a (köznap) politikai szocializációban játszott szerepe. Az elmúlt másfél évtizedben a politikai diskurzusban folyamatosan jelenlévő nemzeti tematizációk rajzolták meg a legfontosabb törésvonalat a pártok és az egyik legfontosabb törésvonalat a társadalmi csoportok között. Így a nemzeti tematika a politikai szocializációs folyamatok önálló tartalmi tényezőjévé is vált.

Az itt következő elemzésben a nemzeti tematikát mint politikailag vezetett narratívát veszem szemügyre. Azt vizsgálom, hogyan épült fel és milyen sajátosságai vannak, de röviden érintem a megelőző periódusra jellemző sajátosságait is.

## 1. A NEMZETI TEMATIKA PÁRTÁLLAMI ÖRÖKSÉGE

Az államszocializmus átírta minden korábbi vonatkoztatási csoport, így a nemzet korábbi koncepcióit is. Fogalmát a múlt helyett a jövővel kötötte össze, és alárendelte az internacionalizmusnak, ugyanakkor az országhatárok közé is szorította.<sup>4</sup>

A Rákosi-korszakban a politikai és a társadalmi nemzetfogalom szétvált egymástól.<sup>5</sup> A hivatalos ideológia a nemzetet az internacionalizmusnak mint új minőségnek alárendelő, ebben feloldódó, történelmileg meghaladandó kategóriának tekintette; a szocializmus nemzeti elfogadását pedig csak idő kérdésének<sup>6</sup>. A nemzet mindössze a világ „dolgozó népeinek” és a „szocializmust építő nemzetek” internacionalista közösségének átmenetileg megkerülhetetlen előszobája volt. Az internacionalizmus fogalomköre egyúttal arra is jó volt, hogy egyfajta paravánként eltakarja a történelmileg halmozódó – és a pártállami rendszerrel csak tovább gyarapított –, megoldatlan nemzeti kérdéseket.

A nemzet egyik leggyakoribb említési formája 1948-tól kezdődően a „dolgozó nép” volt. Ez az osztályalapú kifejezés különösen az 1956 előtti időszakban azt fejezte ki, hogy a „nem dolgozók” (a korábbi uralkodó osztály tagjai) nem tartoznak bele a nép fogalmába.<sup>7</sup> A másik fogalom a proletár nemzetköziségben belül értelmezett „szocialista magyar nép” fogalma volt. Ez az ideológiai alapú nemzetfogalom már az új típusú nemzettudat meglétét kívánta igazolni. A fogalmak azonban elmosódtak és átélhetetlenek voltak, a nemzeti tematika összességében halvány volt, és alárendelődt a szocializmus építésére koncentrálni tematikának. A nacionalizmus mind a Rákosi-, mind a Kádár-korszakban az előző rendszer tartozékaként számon tartott és mintegy automatikusan meghaladott problémának minősült, még ha felbukkanása veszélyesnek is számított, olyasvalaminek, ami más, mint a „szocialista hazafiság”, és ami ellen ideológiai eszközökkel kell küzdeni. Az ideológusokat, irodalmárokat, történészeket egyaránt mozgósító küzdelem többször is felhangolt: 1949-ben (Mód, 1949), 1959-ben (amikor az MSZMP kiadta „A burzsoá nacionalizmusról és a szocialista hazafiságról” szülő téziseit) és 1967-ben (az Élet és Irodalom „Kicsi ország”-vitájával).<sup>8</sup>

A nemzeti tematikát az ötvenes években a Szovjetunióval és a szocialista országok közösségével, a kommunista párttal, a dolgozó néppel és a szocialista ember eszményével kapcsolatos tematizációk alkották. A nemzet a harc és a győzelem pólusain

tematizálódott: a harc a munka frontján, a sportban és az országban mindenütt minden pillanatban folyt a párt vezetésével, az élmunkások rohamcsapatával, a munkásosztállyal, a dolgozó néppel. A barát, szövetséges a Szovjetunió és a szocialista országok nagy családja volt, az ellenség pedig az osztályellenség, az osztályidegen, a reakció, a klerikális reakció, az imperializmus és az imperialista, a kulák, az opportunista. A sportgyőzelem nemzet dicsőség volt, a vereség nemzeti tragédia (Kiss B., 2000).

A „szocialista nemzet” koncepciójának – ellentétben az előző és az ezt követő korszak nemzeti tematikájával – nem volt szociológiai értelemben átélhető és behelyettesíthető tartalma, és ezért számottevő társadalmi bázisa sem; magáról a nemzeti problematikáról nem lehetett nyíltan beszélni. A két világháború közötti nemzeti tematika elemei az intézményes szocializációtól elkülönülő családi szocializációban éltek tovább. A többség nem rendelkezett olyan identitásmintákkal, amelyek megfeleltek volna a politikailag intencionált internacionalizmus elvárásainak. Az 1956 előtti időszakban a társadalomban élő nemzetfelfogásokból nem sok tudott kifejeződni. A társadalomban élő nemzetfogalmak kifejeződésének a népi kultúra és az állami rangra emelt, szelektált és kontrollált történelmi és kulturális örökség<sup>9</sup> volt a politikailag megengedett formája.

1956 után már nem sokan hittek abban, hogy a létező szocializmusnak lenne alternatívája. Ez sokakat tett reformkommunistává. De a rendszer reális alternatívájában azok sem hittek, akik nyíltan elhatárolódtak tőle. A hatvanas évek végétől kezdve a társadalom mindinkább olyan, megváltoztathatatlan természeti adottságnak tekintette a rendszert, amellyel együtt kell élni. Ugyanakkor a modus vivendi életfilozófiája is hozzájárult ahhoz, hogy az emberek személyes életük szintjén fokozatosan felszabadítsák magukat a rendszer kényszerei alól.

A pártállami korszak nemzetfelfogása összességében az államnemzeti koncepciót erősítette a társadalomban. Ezt valószínűsítették a hetvenes években végzett közvélemény-kutatási eredmények is.<sup>10</sup> A 80-as évektől egyre nyíltabban lehetett beszélni a nemzeti problémákról is. Az alapvető kérdéseket azonban (a nemzeti függetlenség, a Szovjetunióhoz való viszony és a politikai rendszer társadalmi elfogadása, valamint a határon túli magyarokhoz fűződő viszony) nem lehetett nyíltan feltenni. A szomszédos országok magyar lakosságának helyzete a kezdetektől tabunak számított, akárcsak a romániai és a csehszlovákiai állami nacionalizmus és Magyarország szomszéd államokhoz való viszonya. Ezek a kérdések csak a Kádár-korszak utolsó éveiben tematizálódtak.<sup>11</sup>

Amennyiben mégis beszélhetünk a pártállami rendszer egyre halványabb „szocialista nemzet”-koncepciójával szemben valamilyen általános, a társadalom nagy részét átfogó nemzeti érzü-

letről, úgy ezt a továbbélő és az újabb kollektív sérelmek integráló hatásainak tulajdoníthatjuk. A történelmi sérelmek, az elszenvedett jogtalanságok és az állampolgári másodrendűséget újratermelő hétköznapi frusztrációk egy negatív kollektív tudatot erősítettek: a sértett nemzet tudatát. Ez sajátos ressentiment-ben kötötte össze az embereket. A politikai intenciójú szocialista nemzetkonceptcióval szemben spontán módon formálódó nemzeti ressentiment sokáig megmaradt a kollektív érzelmek szintjén, és csak a nyolcvanas években kezdett tematizálódni a hivatalos nemzeti tematika egyfajta értelmiségi távolításában,<sup>12</sup> majd egyre nyíltabb elutasításában.

A korszak identitásában a kollektív sérelmek egyfajta rejtett sorsközösségtudatát alakították ki az érintett csoportokban, és hozzájárultak a történelmi alternatívátlanság és reménytelenség intenzív átéléséhez, amely a rendszertudat legtartósabb elemének bizonyult. A Kádár-rendszer konszolidációját követően és a 1962-es és 1968-as gazdasági reformok nyomán, valamint még inkább a csehszlovákiai bevonulás után már nagyon sokan hitték, hogy az ember csak akkor tudja megvalósítani szakmai céljait és befolyásolni a közéletet, ha belép a pártba.<sup>13</sup> Ezért elfogadták a hatalom szövetségést kereső kezét.

## 2. A NEMZETI KÉRDÉSEK ELŐTÉRBE KERÜLÉSE

A Kádár-korszak utolsó évtizedében az internacionalizmus, illetve a szocialista nemzet eszméjének már éppúgy nem volt gyakorlati jelentősége, mint a politikai ideológia egyéb elemeinek sem. A szocialista és a kommunista társadalmi rendszer ideológiájának egésze fokozatosan erodálódott. A „szocialista nemzet” fogalma egyre jobban kikopott a hivatalos politikai diskurzusokból. A külső és belső bomlás felgyorsulásával párhuzamosan jelentése bizonytalanná vált, tartalmilag kiüresedett. Ebben a légüres térben azonban fokozatosan lehetővé vált a nemzetnek a korábbi ideológiailag definiált vonatkoztatási csoporttól eltérő vonatkoztatási csoportként való nyilvános tematizációja. A nyolcvanas évekre felerősödő demokratikus ellenzék egész tevékenysége, a szamizdat irodalom egésze a korábban nyilvánosságot nem kapott témákkal, ezen belül a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos írások<sup>14</sup> és a népiek<sup>15</sup> kísérletei közvetve a szocialista nemzet fogalmával ellentétben egy más-képpen értelmezett nemzet fogalmát vázolták fel (Csizmadia, 1995).

A „sértett nemzet” ressentiment-ja kétélű volt. Alapot jelentett a rendszerrel való együttműködésre, de az együttműködés felmondására is. Az 1988. június 27-i budapesti Erdély-tüntetés egyik üzenete éppen a nemzet egyik lehetséges – és a szocialista nemzet fogalmához képest igencsak szentségtörő – értelme-



zése volt: az, hogy a nemzet országhatároktól függetlenül is fel-fogható, de másképpen, mint ahogy ezt az internacionalista nemzetfogalom vizionálta.<sup>16</sup>

A nyolcvanas években a kommunista rendszer elfogadása és elutasítása közötti határvonal már nem annyira az egymástól jól elkülönülő társadalmi csoportok között húzódott, hanem inkább az egyéneken belül. Az emberek egyszerre voltak a rendszer hívei és ellenfelei; egyszerre voltak „kint” és „bent”. Az igazi különbségek az azonosulás és az elhatárolódás mértékében és formáiban voltak.

A 80-as évek végére körvonalazódtak az alapvető politikai elvek, értékrendszerek és megosztottságok (Csizmadia, 1995). A nemzeti tematika fokozatosan előtérbe került, és szerepet játszott a rendszer belső eróziójában, amennyiben a nyilvánosan rendelkezésre álló csoport-hovatartozásokhoz képest újak lehetőségét hordozta magában.<sup>17</sup> A késő Kádár-korszakban egyre inkább fel lehetett tenni azokat a kérdéseket, amelyek az emberek társadalomban elfoglalt helyére és identitására vonatkoztak. A nyilvánosságra felszabadítóan hatott a gorbacsovi glasznoszty is. Előbb a második, majd az első nyilvánosságban is egyre gyakrabban került szóba a nemzeti identitás eszmetörténete, a szomszédos országokban élő magyarok helyzete, a nemzeti kisebbségek kérdése, a zsidóság második világháború előtti, alatti és utáni sorsa, valamint a többség és a kisebbségek viszonya.

A nemzeti tematika újraeledésében a politikai és a kulturális elit egyaránt közreműködött. A nemzeti problematika fontosságában valamennyi, a rendszerrel szemben álló vagy ezt átalakítani vagy megreformálni akaró politikai aktor egyetértett, legfeljebb a megközelítésében és a kezelésében voltak közöttük különbségek.<sup>18</sup> A nemzeti témakonstrukciók politikai rejtettsége, kódoltsága és a hatalommal szemben álló csoportok „politikai sorsközössége” sokáig elrejtette a véleményformáló értelmiségi csoportok között lévő szemléleti különbségeket. Így az „írás-tudó értelmiség” a valóságosnál egységesebbnek látszott. Csak a rendszerváltással kialakuló új politikai struktúrákban és a kibontakozó új politikai diskurzusokban derült ki, hogy a nemzeti tematikának milyen sok rétege van, és hogy a nemzet fogalma milyen sokféleképpen konstruálható meg.

A rendszerváltást sokkal inkább előrevetítette a társadalom akutan rossz közérzete,<sup>19</sup> mint amennyire az prognosztizálható lett volna a tények alapján. A rossz társadalmi közérzet frusztrált nemzettudattal, de paradox módon sokáig relatív nemzeti büszkeséggel járt együtt. Az emberek tudták, hogy a „szocialista tábor legvidámabb barakkjában” rosszabb az élet, mint a nyugati országokban, de azt is, hogy jobb, mint a többi szocialista országban. A bukásra nem sokan számítottak, de csak keveseknek volt ellenére. Nem katarzist váltott ki, mint ott, ahol

hirtelen omlott össze a rendszer (például az NDK-ban vagy Romániában), inkább megkönnyebbülést, mivel a fokozatos bomlás a változásokhoz több alkalmazkodási lehetőséget és több belső önállóságot kínált. Anélkül következett be, hogy a társadalom többsége aktívan közreműködött volna benne. Paradox módon ebben a rendszer professzionális működtetői<sup>20</sup> is fontos szerepet játszottak a politikai rendszer és a gazdaság megreformálásának kísérleteivel (Csanádi). A rendszer Magyarországon akkor bukott meg, amikor már naturalizálódott, és amikor az emberek már a többi szocialista országhoz képest sem érezték jobbnak a magyarországi helyzetet.<sup>21</sup>

### 3. A NEMZETI TEMATIKA A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI POLITIKAI ÖNMEGHATÁROZÁSOKBAN

A nyolcvanas évek végén Magyarországon már a kilencedik hatalomváltásra került sor – és még csak először szabad választások eredményeképpen<sup>22</sup>. A rendszerváltás úgy következett be, hogy a nemzeti problematika megoldatlan, történelmileg lezáratlan volt, és a rendszerváltást követő másfél évtizedben sem zárult le.<sup>23</sup> Újdonság ugyanakkor, hogy a nemzet mint olyan nyíltan politikai önérték lett. Az első szabad választásokon színre lépő jobboldali pártok választási kampányában a nemzeti jelleg már mint önálló politikai érték jelenik meg.

Mivel magyarázhatjuk, hogy a rendszerváltás után a politikai önmeghatározásokban a nemzeti tematika jutott meghatározó szerephez? A demokratikus (majd az európai) alaptematika akkor dolgozódott ki a nyugati világban, amikor a nemzet értelmezésével kapcsolatos problémákra (a többség és a kisebbségek viszonya, a nemzeti és az állampolgári identitás viszonya) hatékony politikai megoldásokat tudtak kínálni, és e problémák társadalmi feldolgozására jól működő intézmények álltak rendelkezésre. A demokratikus tematika lényegét tekintve összhangban volt a társadalmi gyakorlattal és az állampolgári szocializáció modelljével. Az összhang egyfajta prevenciót és garanciát jelentett a nemzeti problémák társadalmi feldolgozására is. A nemzeti és az állampolgári identitás viszonya alapvetően jól működő, a problémákra folyamatosan reflektáló, megújulásra és korrekcióra képes szocializációs rendszerben csiszolódott. A demokratikus deficittel küszködő közép- és kelet-európai országokban azonban ezek a folyamatok nem mentek végbe. Ha fel is bukkantak más közösségi alaptematikák, kevésbé dolgozódtak ki, kevésbé intézményesültek és kevésbé váltak az önmeghatározások integratív tényezőivé.

Magyarországon nem a – történelmileg a nemzeti tematikát követő – demokratikus tematika, hanem éppen a nemzeti tematika volt képes ellátni – az anómiás időszakokban, nagy sorsfor-

dulók idején különösen felértékelődő – rendszerstabilizáló funkciókat. A republikánus hagyományok, amelyek az 1848–49-es forradalom és szabadságharc révén szorosan kötődtek a szabadságvágy és a nemzeti azonosságtudat nagy integratív erővel rendelkező, kollektív élményéhez, demokratikus megerősítések híján nem váltak a kollektív mentalitások markáns tartalmi elemeivé (ahogy például Franciaországban a republikánus hagyományok). Viszont a mai napig ezek határozzák meg a nemzeti azonosságtudat forma- és szimbólumvilágát (helyszínek, emlékhelyek, ünnepnapok, jelképtértékű személyiségek, nemzeti zászló, kokárda, Kossuth-címer, Kossuth-nóta, versek, dalok stb.). A nemzeti tematika rendszerstabilizáló funkciójának előtérbe kerülését figyelhettük meg a két világháború közötti időszakban (amikor a trianoni békeszerződés és következményei, valamint a hozzá való viszony határozta meg a nemzeti tematikát) és az 1989–90-es rendszerváltás után is. Ez elválaszthatatlan attól a ténytől, hogy a történelmileg megoldatlan nemzeti problémák a 20. század folyamán hangsúlyosan voltak jelen a társadalom életében, sőt, a rendszerváltás óta eltelt másfél évtizedben is fennmaradtak. A fordulatok e problémák újrafogalmazásának és megoldásának a lehetőségét hordozták magukban, és a politikai hatalom megszilárdításának vagy megszerzésének igénye felértékelte a nemzeti identitás politikai eszközökkel történő formálásának lehetőségeit.

Annak hátterében, hogy a nemzeti tematika minden nagy politikai fordulat után előkerült, újrafogalmazódott és napirenden tudott maradni, egyaránt találunk strukturális okokat, olyan történelmi eseményeket, amelyek több politikai korszakon áthúzódva is feldolgozatlanok maradtak és olyan mozzanatokat, amelyek a rendszerváltással kialakult helyzetben gyökereznek.

#### *a) Strukturális okok*

A nemzet minden fogalmi és tartalmi változatossága, dinamikája és gazdag értelmezési lehetőségei mellett olyan átfogó kategória, amely így vagy úgy, de mélyen beépült az emberek önazonosságába. A nemzeti azonosságtudatnak olyan mélyrétegei vannak, amelyek ellen tudnak állni a gyors történelmi fordulatoknak. Ezért ezekben az időszakokban, amikor úgy tűnik, minden megváltozik, a nemzethez való tartozás egyfajta kapaszkodót kínálva a folyamatosság érzését képes kelteni a radikális változások közepette. A társadalom tagjai számára a nemzet maradt minden fogalmi ellentmondásossága és változékonysága ellenére az egyetlen, a történelmi folytonosság próbáját is kiálló hovatartozási nagycsoport.

Magyarországon a politikai fordulatok az addigi társadalmi struktúrákat is szétzilálták, és hatással voltak a kollektív iden-

titásokra. Nyomukban a társadalmi struktúrában elfoglalt helyek rendszerint radikálisan átrendeződtek, az addig érvényesnek tűnő (és a modern társadalmak stabilitásában és társadalomlélektani elfogadásában alapvető) mobilitási pályák pedig megtörttek. A nemzeti tematika lehetőséget kínált közösség-konstrukciókra és -rekonstrukciókra. Minden más tematikánál alkalmasabbnak bizonyult arra, hogy a kollektív önmeghatározások legfontosabb szervezőeleme legyen. Ezt a lehetőséget különösen a Horthy-rendszer aknáztta ki a trianoni döntéssel összefüggésben kialakított nemzetpolitikájával (beleértve ebbe állami rangra emelt antiszemitizmusát és szomszédügyi politikáját is), szocializációs modelljével és nemzeti tematikájával. Összességében azonban a modern magyar társadalom történetének egészére igaz, hogy nem a bizonytalan, változó és kiszámíthatatlan értékrend alapján álló állampolgári közösség, nem az áttekinthetetlen és gyakran mesterségesen összezilált társadalmi struktúrában elfoglalt, nehezen értelmezhető hely, nem is a vallás, hanem a nemzet játszott kitüntetett szerepet az identitásban.

A nemzeti tematika számíthatott a nemzeti identitás kérdései iránti társadalmi érdeklődésre. Nem helyettesítette a nemzeti problémák politikai megoldását, de témakonstrukciói kijelölték az egyén helyét egy makroközösségben. Elsősorban érzelmi és szimbolikus koordinátákat kínált a nemzeti problémák közötti eligazodáshoz, mintegy eltakarva a társadalomban és az állampolgári közösségben elfoglalt hely bizonytalanságát és értelmezési nehézségeit.

### *b) A múlthoz való viszony*

A nemzeti tematika fennmaradásának további – és talán legfontosabb okaként – a nemzeti problematika lezáratlanságát és ezzel összefüggésben a nemzeti kérdésekkel kapcsolatos társadalmi konszenzus hiányát említhetjük.

A nemzeti identitás a 20. század folyamán több történelmi eseményt – köztük a két világháború magyar vonatkozásait – és kollektív élményt nem tudott feldolgozni: a) Magyarország belépését az első világháborúba, a trianoni döntés háttérét és a Horthy-korszak nemzeti kérdésekkel kapcsolatos kül- és belpolitikáját;<sup>24</sup> b) Magyarország belépését a második világháborúba és a magyar holokausztot; végül c) az 1956-os forradalmat és az utána következő korszakot. Ezek megítélésében nem alakultak ki olyan történelmi evidenciák, amelyek a köznapri történelmi tudat számára is megbízható kiinduló alapot tudnának nyújtani, és amelyek egyfajta tudásszociológiai alapját képeznék a nemzetről való gondolkodásnak. A feldolgozatlan eseményekhez feldolgozatlan vagy nem eléggé feldolgozott kollektív élmények

(háborús események, munkaszolgálat, deportálások, munka- és haláltáborok, német és szovjet megszállás, hadifogság, kényszermunka, áttelepítés, kitelepítés, kuláküldözés, menekülések, lakosságcserek) és kevésbé tisztázott felelőségek kapcsolódnak.<sup>25</sup>

*c) A nemzeti tematika mint a demokratikus tematika pótléka*

A rendszerváltás után a nemzeti problémák nem tudtak feloldódni a demokratikus tematikában, mivel ez a tematika kevésbé támaszkodhatott az állampolgári identitásokba beépült tartalmakra, normákra, értékekre. Létrejött ugyan a többpártrendszer és kiépült a demokratikus intézményrendszer, ez azonban nem jelentette automatikusan egy olyan, demokratikus politikai kultúra kialakulását is, amely nemcsak az új struktúrák társadalom-lélektani elfogadásában merül ki, hanem működésük társadalmi kontrolljának a módjában is kifejeződik. Ez kedvezett a nemzeti tematika előtérbe kerülésének, mivel ez a tematika, hasonlóan a demokratikus tematikához, ugyancsak alkalmas a politikailag megformált valóság értelmezésére.

A formálódó magyar többpártrendszerben kellő társadalmi tudás és tapasztalatok híján nem volt könnyű sem a jobboldaliság-baloldaliság tengelye mentén, sem pedig a szocialista-liberális-konzervatív eszmerendszer alapján eligazodni és értelmezni a köznapi politikai identitásokat.<sup>26</sup> A pártok és szavazóik egyaránt változtak.<sup>27</sup> Még az 1998-as választások idején is erősebben polarizálta a különböző pártok híveit a szocializmus elutasítása, illetve el nem utasítása, mint a jobboldaliság, a baloldaliság vagy a liberalizmus (Marián-Szabó I., 1999: 114–128). Így a történelmileg a nemzeti tematikát követő demokratikus tematikához képest felértékelődtek a nemzeti tematika csoportkohéziót erősítő funkciói. Úgy is mondhatnánk, hogy a társadalom tagjai számára minden fogalmi ellentmondásossága és változékonysága ellenére a nemzet maradt az egyetlen, a történelmi folytonosság próbáját is kiálló hovatarozási nagycsoport, és a nemzettel kapcsolatos kérdésekhez való viszony a politikai önmeghatározások egyik legfőbb tényezőjévé vált.

Ugyanakkor a nemzeti identitás bizonytalanságai egyfajta politikai kihívást jelentettek, hiszen a nemzeti tematika közvetlen tárgya nem mindig maga a nemzet vagy valamilyen, nyilvánvalóan nemzeti kérdés. Gyakran közvetlenül valamilyen társadalmi problémáról, politikai jelenségről, konkrét eseményről szól, és csak ezeken keresztül, közvetetten kapcsolódik valamely nemzeti problémához. Ezt a közvetettséget jól lehet hasznosítani a célcsoportok megszólításában. Így a nemzeti tematika minden más tematikánál alkalmasabbnak bizonyult arra, hogy a politikai önmeghatározások legfontosabb szervezőeleme legyen.

A nemzeti tematika legitimációs kapacitása a demokratikus tematika legitimációs deficitjével felértékelődött. Diszkurzivitása lehetőséget biztosított a politikai aktorok számára az új helyzeteket kísérő legitimációs deficit csökkentésére és saját pozícióik erősítésére.<sup>28</sup> A nemzettel kapcsolatos témák képesek a megcélzott csoportok érzelmi, illetve szimbolikus szükségleteit kielégíteni.<sup>29</sup> Alkalmasak tehát arra, hogy segítségükkel akkor is tudják növelni támogatottságukat, ha ezt társadalompolitikai eszközökkel nem tudják megtenni. Emellett a nemzeti tematika abból a szempontból is „jó szolgálatot” tud tenni a mindenkori politikai aktoroknak, hogy segítségével el lehet fogadtatni a különböző társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy éppen külpolitikai törekvéseket (vagy erre kísérletet lehet tenni) akkor is, ha ezek társadalmi támogatásának nincsenek meg a demokratikus intézményi feltételei.

#### *d) A nemzeti tematika a csoportviszonyok értelmezésében*

A rendszerváltást érzelmi, kulturális és gazdasági örökségét tekintve is erőteljesen rétegzett társadalom élte meg. Ehhez azonban nem voltak meg a társadalmi tudatban a világot értelmező és elrendező gondolkozási minták. Az államszocialista örökséget fel kellett dolgozni. Az elmúlt rendszert valahogy le kellett írni, a benne játszott szerepeket pedig értelmezni. Az első szabad választások előtti időszakban, a nyolcvanas évek közepétől egyre láthatóbban a pártállami rendszerhez való viszony volt a legfontosabb törésvonal. Az első szabad választások utáni első kormányzási ciklus a múlttal való szembenézés jegyében telt el, aminek eredményeként rendszerint a mindenkori mások eredendő bűnössége és a bűnösségüket a fejükre olvasók eredendő ártatlansága derült ki. A múlttal való szembenézés egyidejűleg zajlott a hatalom újrafelosztásával, a társadalmi térben elfoglalt pozíciók újbóli meghatározásával, valamint a csoportérdekeket megjelenítő intézmények kiépülésével. Így a csoportkonfliktusok kiéleződtek. A kilencvenes évek elejét a politikai, világnézeti és etnikai hovatartozások bonyolult szövedékével kapcsolatos csatározások kísérték.

A múlt feldolgozását megnehezítette, hogy a magyar társadalom erőteljesen integrálódott az előző rendszerbe. Az embereket sokáig megosztotta, hogy ki párttag és ki nem (a Magyar Szocialista Munkáspártnak 1988-ban több mint 800 ezer tagja volt), hiszen a párttagság kétségtelenül kisebb-nagyobb előnyökkel járt. A nyolcvanas évekre azonban a gyakorlati együttműködés és az érzelmi elhatárolódás szimbiózisának valamenynyí változata már ugyanúgy előfordult a párttagok, mint a pártönkívüliek körében (Nagy L. G. 1989). Az emberek számon tartották ugyan, hogy ki párttag, de ennek egyre kisebb volt a

jelentősége, ahogy ezt a reformkommunisták növekvő népszerűsége is mutatta, akik a közvélemény-kutatások szerint a rendszerváltás idején az ország legnépszerűbb politikusai voltak.

Az új politikai rendszerre várt az a szerep, hogy kezelje az előző rendszerben elszenvedett és évtizedek óta feldolgozatlan (sokáig nyilvánosan el sem ismert) sérelmeket. A kutatások azt mutatták, hogy a sérelmek a társadalom jelentős rétegeit érintették, és a nemzedékváltás ellenére is élenken tovább éltek emlékezetükben.<sup>30</sup> A sérelmek listája a kemény diktatúra éveinek súlyos jogsértéseitől az állampolgári megalázottság hétköznapi élményeiig terjedt. A sérelmek feldolgozását azonban nehezítette, hogy a Kádár-korszakban lehetőség volt egyéni különalkuk megkötésére. Az ötvenes évek vesztes csoportjai (vagy leszármazottaik) – a polgári rétegek, az értelmiségiek, a vagyonos parasztság – a hetvenes években már előnyös társadalmi pozíciókat foglalhattak el. A békés rendszerváltás pedig azoknak kedvezett, akik előnyös starthelyzetben voltak.

A társadalomnak egy olyan politikai valóságot kellett újratulnia, amely még maga is változik, s amelynek mégoly csökevényes előzményeiről is csak keveseknek vannak személyes tapasztalataik. Korábban nem ismert pártokat és ideológiákat kellett egymástól megkülönböztetni, új törvények, szervezetek és intézmények világában eligazodni, sokáig illegálisnak vagy féllegálisnak számító értékek új politikai árfolyamát megtanulni. Az átszocializálódás próbára teszi a társadalom teherbíró képességét. A régi tudásból szinte semmi sem érvényes, azok a tudáspanelek pedig, amelyek megkönnyítenék az új viszonyok logikájának megértését, még nem kristályosodtak ki.

Az újratulnással járó terhek az identitások újrafogalmazásának nehézségeivel egészülnek ki. A társadalom tagjainak szembe kell nézniük egész eddigi életükkel, és tisztázniuk kell a múlthoz való viszonyukat, és meg kell találniuk helyüket az átrendeződő társadalmi és politikai struktúrában. Emellett pedig új életstratégiákat kell kialakítaniuk.

Ahhoz, hogy az egyén biztonságosan mozogjon a társadalomban és fel tudja építeni a maga társadalomképét, tudással kell rendelkeznie a társadalom tagolódásáról. Ha a szocializáció során megtanulja, hogy hol helyezkedik el a társadalmi és a politikai struktúrában, egyúttal azt is megtanulja, hogy milyen mikro- és makrocsoportokhoz tartozik, kikkel közösek az érdekei, kik a szövetségesei és kik szolgálnak neki mintául. Az elmúlt rendszerben azonban a szocializációt nem orientálták olyan világképek, amelyek leképezték volna a strukturális, politikai és társadalom-lélektani tagoltságot. A kollektivitás jegyében szocializáló rendszer a valóságban társadalmi magányosságra szocializált: bizonytalanságban hagyta az embereket társadalmi hovatartozásukat illetően. A társadalom tagjainak nem alakult ki megbízható képük a csoportviszonyokról.

A rendszerváltó magyar társadalom lélektanilag is megosztott volt. Ez a tény azonban éppúgy hiányzott önmagára vonatkozó, nyilvános tudáskészletéből, ahogy a politikai megosztottság ténye is. A kollektív élményekben, vilásképekben és valóságértelmezésekben meglévő különbségek nem váltak a nyilvános kommunikáció tárgyaivá. Az emberek inkább sejtették, mint tudták, hogy hol húzódnak az őket megosztó társadalomlélektani törésvonalak. A sejtelmek elősegítették ugyan a tájékozódást, de a különbségeknek nem volt olyan meghatározó jelentőségük, mint a rendszerváltás után, mivel nem alakultak ki közmegegyezésen alapuló kategóriák a csoportok elkülönítésére és megnevezésére. A társadalmi és politikai struktúra mindvégig nem engedett meg olyan csoportidentifikációkat, amelyek a rendszerváltással meginduló strukturális átrendeződések társadalomlélektani alapjául szolgálhattak volna.

A két alapkategória, a társadalom és a nemzet közül az elvontabb nemzet tűnt a változásokkal szemben ellenállóbbnak. A társadalom egésze átrendeződően volt, a benne elfoglalt korábbi helyek megintogtak vagy érvényüket veszítették. A korábbi tájékozódási pontok megszűntek, az új helyzet pedig sokakat készített arra, hogy feltegyék maguknak a kérdést: kik is ők; kikhez tartoznak és kikhez nem; hol helyezkednek el a társadalom egészében és hol szeretnének benne elhelyezkedni; valamint, hogy a változások kavalkádjában vannak-e olyan vonatkoztatási csoportok, amelyek tájékozódási alapul szolgálhatnak a társadalmi és politikai térben. A társadalmi és politikai változások és a személyes helyzetek értelmezéséhez szükséges tudásszociológiai kapaszkodók híján a közgondolkodásban felértékelődött a nemzet mint a társadalomnál kevésbé változónak érzett nagycsoport, és ezzel együtt a nemzeti identitás és a csoportközi viszonyok (köztük a többség és a kisebbségek közötti viszonyok) problematikája. Ez a problematika sokak számára tudta nyújtani a kompetencia érzetét, és mintegy magyarázni lehetett vele az aktuális történéseket.

Más csoporttagságokhoz – a tünékeny, képlékeny és követhetetlen státusidentitásokhoz, valamint a történelem során sokszorosan diszkreditálódott és sokszorosan átfogalmazott politikai csoportidentitásokhoz – képest a nemzethez való viszony szempontjából értelmezett csoportok a saját, nem külső kényszerektől függő, vállalható közösségi tagságot kínáltak. Ha a rendszerváltással a politikai színpadra lépő szereplők nem is reprezentálták a társadalomban egymás mellett élő nemzetfelfogásokat, ezek sokszínűségét megjelölték.

A szabadabbá váló csoportszerveződés és a társadalom szerkezetének átalakulását kísérő érdekkonfliktusok egyaránt kedveztek annak, hogy az új viszonyok percepciójában a nemzeti és a státusidentitások összekapcsolódjanak. Megfogalmazódtak azok az ideológiák, amelyek a szociális és történelmi sé-



relmekre úgy kínáltak gyógyírt, hogy nemzeti és etnikai alapon értelmezték őket. A nemzeti és etnikai kategóriák – ha sokáig látensek is voltak, de – készen voltak, míg a társadalmi tagolódást autentikusan leíró kategóriák hiányoztak.

#### 4. A nemzeti tematika a jobboldalon

A rendszerváltás utáni politikai pártok mindegyike a magáénak érezte a *nemzeti problematikát*. A rendszerváltás idején és közvetlenül a rendszerváltás után még a nemzeti dimenzió az új politikai mező minden szereplőjét összekötötte az előző rendszerhez való viszonyában, amelyet nemzetietlennek tartottak.<sup>31</sup>

A nemzeti tematika a rendszerváltással átrendeződött és új elemekkel bővült. Leglátványosabb eleme a revitalizálódott kultúrnemzet-koncepció volt. A politikai diskurzusokban több olyan téma jelent meg, amelyek a két világháború közötti nemzeti tematikát jellemezték. Ilyen volt a határokon túli magyarok helyzete, a szomszéd népekhez és a magyarországi zsidósághoz való viszony, valamint a nagyhatalmakhoz és általában a Nyugathoz való viszony. Immár teljes nyíltsággal fogalmazódott meg az országhatárokon átívelő magyar nemzet koncepciója.

Az első szabad választásokat megnyerő MDF miniszterelnök-jelöltjének, Antall Józsefnek a győzelem éjszakáján elhangzott, híres mondata, hogy „lélekben 15 millió magyar miniszterelnöke vagyok” mutatja, hogy milyen szintű volt a kultúrnemzet-koncepció politikai revitalizációja. A nyomában kibontakozó, rendkívül heves vita pedig, amelyben a baloldali és a liberális pártok elutasították ezt a gondolatot, jelezte, hogy a politikai pártok között az egyik lényeges különbség valóban a nemzet felfogásában és abban van, hogy a nemzeti problémákra milyen megoldásokat tartanak jónak. Hamar kiderült, hogy a többpártrendszer létrejöttével a nemzeti problematika minden párt számára mást jelentett. Az új politikai térben legitimitásukat kereső politikai aktorok számára a nemzeti tematika ilyen vagy olyan megközelítése társadalmi támogatottságuk biztosításának egyik lehetőségévé vált.

A nemzeti tematika a rendszerváltást követően alapvetően a jobboldali politikai aktorok<sup>32</sup> tematikája lett.<sup>33</sup> A jobboldal szerkezeti, szervezeti és értékrendbeli kikristályosodásának, pártosodásának folyamatában szerepet játszó közösségi kulcsfogalmak – a *nemzet*, a *család* és a *kereszténység* – sorában a legfontosabb szerep a nemzet fogalmának jutott.<sup>34</sup> A nemzet is, a kereszténység is alkalmas ugyan arra, hogy a hozzájuk kapcsolódó ideológiák újraéledjenek és előtérbe kerüljenek, de a vallási szempontból sokszínű, ugyanakkor erősen szekularizálódott Magyarországon a nemzeti tematika alkalmasabb volt a hatalom újraelosztásával és az önmeghatározással járó politikai csa-

ták megvívására, mint a keresztény tematika.<sup>35</sup> Kiemelve az államszocialista politikai rendszer deficitjei közül a nemzeti szempontok háttérbe szorítását és a nemzeti tematika ideológiai bekebelezését, a nemzet újrafogalmazásával, újraértelmezésével, politikai és társadalmi konvertálhatóságának kihasználásával lehetett a leginkább elhatárolódní mind az előző politikai rendszertől, mind pedig a politikai versenytársaktól.

A nemzeti tematika a jobboldali politikai pártok<sup>36</sup> (MDF, FKGP, MIÉP, 1997-től a Fidesz) önmeghatározásában sikeres volt. A „nemzeti” önmeghatározásuk része lett.<sup>37</sup> A rendszerváltás óta eltelt időszakban általánosan elterjedt a „nemzeti oldal” meghatározás. Ezt a kifejezést nemcsak a jobboldali pártok használták önmaguk megnevezésére, hanem a többi politikai párt is így nevezte őket. A médiában is ez az összefoglaló elnevezés vált általánossá.<sup>38</sup> A társadalomnak a pártállami időszakban a rendszerrel szembeni nemzeti ressentimentje alkalmas volt arra, hogy a rendszerváltás után az előző rendszer jogutódainak tekintett politikai párttal szemben is integrálja a társadalomnak azt a részét, amelyik annak idején vesztesnek érezte magát.

A nemzet politikai konstrukciója, az állampolgári közösségek nemzeti definíciója, nemzeti identitásmenták kidolgozása és a nemzeti tematika pártpolitikai megjelenítése a leginkább az 1996 utáni Fidesznek sikerült. A „nemzeti oldal” és a „nemzeti elkötelezettségük” meghatározások elterjedésével azonban a nemzeti szempontú politikai és társadalmi megkülönböztetéssel az MDF is rendszeresen élt.<sup>39</sup>

A nemzeti kérdések összekapcsolódása a jobboldallal *kétosztatú társadalomképet* sugallt, mégpedig nemcsak politikai, hanem erkölcsi értelemben is. Az egyik oldalra kerültek a nemzetiek – ez lett a „nemzeti oldal” –, a másikkra a nemzetietlenek: a szocialisták és a liberálisok, akik *a)* a volt kommunista rendszerhez kötődnek (ennek a hívei, kiszolgálói, ügynökei, utódai, illetve akik ma is kommunisták) és *b)* erkölcsi szempontból kifogásolhatók.<sup>40</sup> A jobboldali pártok között legfeljebb csak abban volt különbség, hogy ezt a kétpólusú modellt milyen intenzíven kommunikálták.<sup>41</sup>

A nemzeti tematika egyrészt választási időszakokban erősödött fel,<sup>42</sup> másrészt akkor, amikor jobboldali pártok kerültek kormányra (1990-ben, amikor az MDF, majd 1998-ban, amikor a Fidesz nyerte meg a választásokat). Ebben a dinamikában akkor következett be fordulat, amikor a Fidesz 2002-ben elvesztette a választásokat, és ellenzéki pártként megpróbált egy újfajta legitimitációs bázist kialakítani magának a nemzeti tematika segítségével. A nemzeti tematika ekkortól vált folyamatosan a Fidesz legfontosabb tematikájává.<sup>43</sup>

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> De természetesen nem ezzel kezdődött. Itt csak utalni szeretnék az olyan, évszázadokon átívelő problémákra, mint a magyar nemzeti függetlenség ügye, a magyar nemzet és a nemzeti kisebbségek viszonya, az antiszemitizmus kérdése és a nemzetközi orientáció dilemmái.
- <sup>2</sup> A nemzeti tematikát az átfogó, makroközösségi alaptermatikák (vallási, nemzeti, demokratikus) egyikének tekintem. Az alaptermatikák olyan, történelmileg kidolgozódó témaegyüttesek, amelyek a vallási, nemzeti, állampolgári közösségek tagjainak egymáshoz és a közösségen kívül lévőkhöz való viszonyát kulturálisan befolyásolják, és identitásukon keresztül próbálják őket bevonni a politikai színtérre. A vallási alaptermatika tekint vissza a leghosszabb múlt-  
ra, s rendelkezik a legrégebben kialakult multiplikációs rendszerrel és kanonikus alapokkal. A demokratikus alaptermatika olyan értékrenden nyugszik, amelynek társadalmi beágyazottságát és fennmaradását a demokráciák léte és intézményrendszere biztosítja. Kanonizálódott mélyrétegei alkotják a demokratikus társadalmakban az intézményes állampolgári szocializáció alapelveit. A demokratikus alaptermatikából kezdett önállósulni az elmúlt évtizedekben az európai alaptermatika. A nemzeti tematika kanonikus alapjait a nemzetfelfogások alkotják. Formálására és multiplikálására nincs külön intézményrendszer: erre is a demokráciát működtető politikai intézmények szolgálnak – ezért is könnyű az aktuálpolitikai versengésekben a különböző társadalmi, gazdasági és politikai kérdéseket a nemzeti tematika mentén megközelíteni és az állampolgárokat megszólítani (Szabó I., 2005).
- <sup>3</sup> A korszak fokozatos lezáródását négy momentumhoz köthetjük:
- (1) Magyarország 2004. május 1-jétől az Európai Unió teljes jogú tagja lett, amivel a nemzeti kérdések kezelésére új politikai lehetőségek nyíltak.
  - (2) A 2004. december 5-i népszavazás ügye látványosan bizonyította a nemzeti identitás kérdéseinek nyitottságát és politikai törekénységét. Nyilvánvalóvá vált, hogy ezekben a kérdésekben (ki a magyar és mit jelent magyarnak lenni a magyar állampolgárság szempontjából, illetve, hogy mit jelent a magyar állampolgárság), a rendszerváltás után másfél évtizeddel sincs politikai és társadalmi konszenzus, ami a politikai rendezés nélkülözhetetlen feltétele. Ugyanakkor az is kiderült, hogy a nemzeti tematizáció mozgósító ereje pártpolitikai szempontból csak korlátozott.
  - (3) 2004 őszétől a nemzeti tematikában passzív szocialista-liberális magyar kormány politikai és jogi lépésekre szánta el magát: meghirdette az „új nemzetpolitikát”, nem függetlenül a népszavazástól. Ebben az úgynevezett nemzeti vízum bevezetését, valamint a szomszédos országokban élő magyarok állampolgársághoz jutásának a könnyítését tervezik.
  - (4) A népszavazás után a nemzeti tematika a Fidesz kommunikációjában kezdett lecsengeni, és egy újabb orientációváltás jegyében fokozatosan az alacsonyabb társadalmi státusúak és az idősebb korosztályok felé nyitó, baloldali szociális tematika vált dominánssá.
- <sup>4</sup> „A kommunista rendszerek mint „modern jakobinus diktatúrák” a nyugat-európai fejlődésre jellemző államnemzetet „fejlesztették tovább” olyan „pártállamnemzetté”, amelyben az eredeti államnemzet alapját képező demokratikus intézményrendszer pusztán formalitássá vált” (Lázár, 1996: 20).
- <sup>5</sup> A Kádár-korszakban az irodalom és a művészetek egyfajta közvetítői szerepet játszottak a nemzeti kérdésekben is a hatalom és a társadalom között.
- <sup>6</sup> Hegedüs András egykori miniszterelnök beszél 1984-ben életrajzi interjú-könyvében arról, hogy 1949 után érezhető volt a sztálinizmussal szembeni nemzeti ellenállás. „A nemzet fölényét egyre élesebb és egyre irracionálisabb repressziókkal próbáltuk ellensúlyozni. Ez még erősebb ellenállást váltott ki. Ezt a kettős mozgást kell megérteni ahhoz, hogy ne történelmietlenül vizsgál-

*juk az eseményeket.” Ám ők akkor úgy gondolták, hogy „a szocializmus építésével nem a nemzet áll szemben, hanem egyes társadalmi rétegek”* (Hegedüs, 1989: 193–194).

- <sup>7</sup> Ebben a logikában a magyar nemzetet a nemességgel azonosító történelmi logika sajátos pandanját ismerhetjük fel.
- <sup>8</sup> Kádár János 1961 decemberében elhangzott és sokat idézett mondata („aki nincs ellenünk, mellettünk van”) témánk szempontjából azt is jelentette, hogy korlátozott lehetőség nyílt a hivatalostól eltérő álláspontok kifejezésére is.
- <sup>9</sup> József Attila életműve például azt fejezte ki, „amit ma nemzeti egységnek, az internacionalizmust is magába foglaló szocialista hazafidúságnak nevezünk”, mondta Aczél György József Attila születésének 75. évfordulóján, 1980. április 11-én a József Attila Színházban tartott díszünnepségen (Murányi, 2005: 80).
- <sup>10</sup> 1973-ban a lakosság 45, 1983-ban 46, 1985-ben 50%-a értette bele a magyar nemzet fogalmába a szomszédos országokban élő magyarokat (a Magyarországon élő nemzeti kisebbségeket 73, illetve 76%-uk) (Lázár, 1996: 54).
- <sup>11</sup> A finom, kódolt üzeneteket elsősorban csak a vajtűfülűek értették: például, hogy Kádár János, aki 1977-ben Debrecenben találkozott utoljára Ceausescuval, egyfajta elhatárolódásként a romániai politikától nem akart több találkozót. Az 1988 áprilisában bejelentett romániai falurombolásról (a „településrendezés” programjáról, mely szerint 2000-ig kétezer falut számolnának fel) már sok információ jelent meg a magyar sajtóban. Az 1988. június 27-i Erdély-tüntetés, majd Grósz Károly pártfőtitkár, miniszterelnök és Ceausescu 1988. augusztusi, magyar szempontból diplomáciai kudarcral végződött aradi találkozója már teljes körű nyilvánosság mellett zajlott.
- <sup>12</sup> Ilyen volt Ember Judit Pócspetri című dokumentumfilmje az 1948-as koncepció perről (1982), Sára Sándor Pergőtűz című dokumentumfilmje a 2. magyar hadsereg doni megsemmisüléséről (1983), Magyar Bálint Dunaapáti 1944–1958 című szociográfiája (1986); Gulyás Gyula és János Törvénytörés nélkül című dokumentumfilmje a kitelepítésekről (1988) stb.
- <sup>13</sup> Egy 1981-es ifjúságszociológiai vizsgálat szerint a 15–30 éves KISZ-tagok 53%-a, a nem KISZ-tagok 44%-a szerint előnyökkel jár a KISZ-tagság (Zsíros 1985: 47).
- <sup>14</sup> Lásd például Duray Miklós, Erdélyi Ágnes, Fényi Tibor, Janics Kálmán, Kószeg Ferenc, Nagy György, Szilágyi Sándor, Szócs Géza, Tamás Gáspár Miklós írásait a Beszélőben (Beszélő III. 1981–1984, 1992).
- <sup>15</sup> Az Illyés Gyula körül csoportosuló népiek a nyilvános lapokban publikáltak (a Tiszatájban, a Forrásban, a Mozgó Világban, majd 1988-tól a Hitelben).
- <sup>16</sup> Amikor a „zöld határon” egyre többen menekültek Romániából Magyarországra, a válaszolók négyötöde együtt érzett velük és személyesen is segített volna nekik, de csak 62%-uk értett egyet azzal, hogy itt telepedjenek le (Dobossy-Lázár, 1988: 184–185).
- <sup>17</sup> A hosszú bomlás kedvezett az új horizontális kapcsolatok kialakulásának (Csanádi, 1995).
- <sup>18</sup> A nemzettel kapcsolatos problémák a demokratikus és a népi ellenzék egyaránt foglalkoztatták, de a demokratikus ellenzék számára a pártállami rendszer egészének demokratikus alapokon történő elutasítása volt a fontos. A népi ellenzék inkább beszélő viszonyban volt a hatalommal. Ők a magyar értékek képviselőit, az egyházak autonómiáját és a magyar kisebbségek védelmét a fennálló rendszer javított változatában is el tudták volna fogadni.
- <sup>19</sup> 1975 és 1987 között az országos gazdasági helyzet megítélése egy +100 és –100 közötti skálán kifejezve +34,5-ről –39,75-re, a személyes gazdasági helyzet megítélése –20,9-ről –74,66-ra csökkent (Vásárhelyi, 1988: 154–157). A távolabbi jövővel kapcsolatban 1985 és 1987 között 24-ről 45%-ra nőtt a pesszimizmus aránya (Szurkos, 1988: 158–160).

- <sup>20</sup> A reformkommunisták mellett a hatvanas évektől a nómenklatúra összezsugorodásával mindinkább teret kapó szakértelmiségre is gondolok, akik a reformtörekvések szakapparátusát alkották.
- <sup>21</sup> 1982 és 1988 között folyamatosan romlott a szocialista országok helyzetének megítélése és folyamatosan javult a nyugati országoké. „Az utolsó két évben az emberek tudatában két újabb ország kopogtatott a bajba jutott országok klubjának ajtaján: Magyarország és a Szovjetunió. (...) Az emberek tudatában egyre jobban felbomlott a megoldhatatlan ellentmondásokkal küszködő, állandóan válságban lévő kapitalizmus ideológiai konstrukciója, és ezzel egy időben egyre jobban kirajzolódott az európai szocialista országoknak mint „a föld legkiterjedtebb válságövezetének” – és talán magának a szocializmusnak mint válságba jutott rendszernek – a képe” (Lázár 1989: 120–125.).
- <sup>22</sup> Ennek legplasztikusabb megfogalmazását egy olvasói levélben találtam: „Rádöbentem, hogy 75 évem alatt nem kevesebb, mint tíz társadalmi rendszerben éltem. Kezdődött IV. Károly királyságával, majd jött Károlyi Mihály népköztársasága, a Tanácsköztársaság, a negyedszázados Horthy-rendszer, amelyet a nyilasuralom követett. Ott voltam Debrecenben, amikor megalakult az ideiglenes nemzeti kormány, a négy antifasiszta párt koalíciója. Azután jött a Rákosi-rendszer, Nagy Imre 1956-os kormánya, a Kádár-rendszer, majd 1990-től a mostani Antall-rendszer. Megéltem-megéltünk háborúkat, forradalmakat, recessziót és fellendüléseket. Történt velünk sok jó, de bőven akadt nehéz esztendő. Az jár az eszemben, hogy az 1994-es választásokon úgy kellene döntenünk, hogy véget vessünk ennek a mostani rendszernek, és köztársaságunkat a haladó európai értékek nyomán szervezzük újjá.” Dr. Lakatos György: Múlt, jelen, jövő. *Népszabadság*, Az olvasó oldala rovat, 1993. augusztus 10.
- <sup>23</sup> Kiss Endre Fichte nyomán azzal magyarázza a poszt-szocialista nacionalizmusokat, hogy a három lehetséges nemzetfelfogás közül nem a *struktúramodernizáló nemzetfelfogás* az uralkodó, amely a hosszú távú, kormányokon átívelő társadalmi modernizációt lehetővé tenné, hanem vagy a *romantikus-autopoietikus nemzetfelfogás* (ez jellemzi például a rendszerváltás utáni Magyarországon a plebejus irodalmi hagyományokra támaszkodó Csurka István felfogását), vagy az *etatista-defenzív nemzetfelfogás* (ez jellemezte például Antall József MDF-ét). E két utóbbi felfogás közös vonása, hogy rendelkeznek ellenségképpel (Kiss Endre, 1998).
- <sup>24</sup> „Az a tény, hogy a történeti Magyarország felosztásával kapcsolatban az új Magyarország határait nem szilárd és világos elvi alapokon, hanem teljességgel ötletszerű, esetleges és hatalmi politikai alapokon vonták meg, megszerelte a magyaroknak azt a katasztrofális és félrevezető politikai tapasztalatot, hogy a történeti Magyarország felosztása nem valami szükségszerűség, hanem egészében valami esetleges és hatalmi tényezők által kiváltott szerencsétlenség, melyet a hatalmi tényezők megváltoztatásával és a szerencse jobbra fordultával éppen úgy vissza lehet csinálni. A magyarok húsz esztendőn keresztül etnikai sérelmeket és etnikai aspirációkat hangoztattak, mint-hogy valóban itt volt az a pont, ami a trianoni békeszerződést érthetlenné és önmagával ellentmondóvá tette. Ugyanakkor azonban mégsem rajzolódott ki egy lehetséges és reális Magyarországnak a képe, hanem az aktuális és végsőleg el nem fogadható Magyarország maradt továbbra is szembeállítva az egykori, a nagy, a dicsőséges, a történelmi Magyarországgal, melynek vágyképét húsz éven keresztül tovább melengették. Adott pillanatban azután a hazaárulás ordító vádja nélkül senki sem merhette azt mondani, hogy a magyarok kevesebbel megelégszenek, mint a történeti Magyarország (Bibó, 1986: I. kötet 506–507).
- <sup>25</sup> Természetesen nem a történettudományi feldolgozások szintjén, hanem a közgondolkodás szintjén.

- <sup>26</sup> 1995-ben arra a kérdésre, hogy „mely fogalmak illenek az ön politikai nézeteire?”, a lehetséges kategóriákat a következő sorrendben választották: demokrata (42%), zöld (33%), keresztény (32%), liberális (29%), nemzeti (27%), népi (23%), szocialista (23%), baloldali (15%), konzervatív (11%), jobboldali (7%), kommunista (2%), anarchista (1%). A „szocialisták” ötödének, a „liberálisok” és a „nemzetiek” harmadának, az ezek egyikébe sem sorolhatóak négy tizedének nem volt kedvenc pártja (Marián 1996: 580–587).  
– A 2004 októberében az MDF-ből kizárt Lezsák Sándor személye körül csoportosuló parlamenti képviselők, a Lakitelek Munkacsoport tagjai 2005 májusában megalakították a Nemzeti Fórumot.
- <sup>27</sup> Az 1990-es, 94-es és 98-as választásokon a választók 40%-a változtatott pártot (Gradwohl–Marián–Szabó I., 1998).
- <sup>28</sup> Ezzel a lehetőséggel a pártállami rendszer nem élt.
- <sup>29</sup> Természetesen csak akkor, ha erre társadalmi igény van. Pusztán politikai eszközökkel nem lehet semmilyen tematikára igényt teremteni.
- <sup>30</sup> 1983-ban arra a kérdésre, hogy szülei, nagyszülei közül bárki szenvedett-e üldözést politikai, vallási okokból, a megkérdezettek 42 százaléka igennel válaszolt. Az 1948 utáni időszakot 18 százalékuk említette (Csepeli György: Negatív identitás Magyarországon. *Társadalomkutatás*, 1988. 4.).  
Egy 1991-es kutatásban összesen 24 százalék volt azok aránya, akiket személyükben vagy családjukban ért sérelem vagy üldöztetés [Simon János: A demokrácia „másnapja” Magyarországon (avagy hogyan is demokratizálódtunk 1991-ben?). In: *Magyarország politikai évkönyve 1992*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány–Economix Rt., Budapest, 1992].
- <sup>31</sup> Annyiban igaz ez az MSZP-re is, hogy a nemzeti kerekasztal tárgyalásain részt vevő reformkommunisták éppen azért fordultak szembe az MSZMP-vel, mert nem találták kielégítőnek a nemzeti érdekek képviselőjét.
- <sup>32</sup> Szándékosan használom itt még a „politikai aktorok” kifejezést, mivel az első szabad választásokat közvetlenül megelőző időszakban még a formálódó új politikai tényezők maguk sem tekintették magukat pártoknak. Ebből a szempontból is figyelemre méltóak az ekkoriban születő (és előzmények nélküli) pártok elnevezései: Magyar Demokrata Fórum, Szabad Demokraták Szövetsége (illetve korábban a *Hálózat*), Fiatal Demokraták Szövetsége. Ezek nevében – ellentétben például a jogfolytonosságot felmutatni tudó kiscsapatpárttal és szociáldemokrata párttal – nem szerepel a „párt” szó. Az MDF alapdokumentumaiban (az 1987-es nyilatkozatban és az 1988-as alapítólevélben) például azt olvashatjuk, hogy az MDF „szellemi mozgalom, nincs szándékában párttá szerveződni”, valamint, hogy „nem fogadja el sem a kormánypártiság, sem az ellenzékiesség címkeit és választási kényszereit”, bár „a többpártrendszer kialakulása szükséges”.
- <sup>33</sup> Ebben szerepet játszott az a már említett tény, hogy a kutatások szerint a konzervativizmus, illetve a jobboldaliság nem bizonyult markáns csoportképző kategóriának (Marián, 1996; Marián–Szabó I. 1999).
- <sup>34</sup> Az egypártrendszer előtti időszakban már kikristályosodott politikai profillal, kialakult pártstruktúrával, saját társadalmi bázissal rendelkező Független Kiscsapat hagyományos jelmondata (Isten, haza, család) hordozta megjeleníteni kívánt értékrendjének alapkategóriáit, keresztény nemzeti irányultságát.
- <sup>35</sup> Magyarországtól eltérően a vallási szempontból sokkal egységesebb és kevésbé szekularizálódott Lengyelországban a két makroközösségi tematika, a nemzeti és a keresztény egyaránt alkalmas volt az új politikai önmeghatározások kidolgozására, méghozzá úgy, hogy a két tematika összekapcsolódott és egymást erősítette. További különbség, hogy Lengyelországban az új helyzetben szükségessé vált politikai önmeghatározások szervesen épültek a katolikus egyház által az államszocialista időszakban is folyamatosan ében tartott

– és az adott rendszerhez képest valóságos alternatívát jelentő – lengyel katólikus identitásra.

<sup>36</sup> A rendszerváltás után egy sor olyan szervezet, mozgalom, társaság és egyesület is létrejött, amelyek a nemzeti kérdésekben egyenesen folytatták a két világháború közötti időszak nemzeti tematikájának, szélsőjobboldali, ultranacionalista, illetve ultrakonzervatív irányait. Ezeknek a szervezeteknek a kiadványait, honlapjait szinte kizárólag a nemzeti tematika uralja. Bár kis létszámú csoportokról van szó, kétségtelenül részt vesznek a nemzeti tematika formálásában, még ha hatásuk korlátozott is. Dolgozatomban azonban csak a politikai pártokkal foglalkozom, közülük is azokkal, amelyek jelentős szerepet játszottak a nemzeti tematika alakításában mind a köznapai politikai szocializáció, mind pedig a politikai pártok közötti verseny szempontjából.

<sup>37</sup> Két további példa a nemzeti jelleg hangsúlyozására a jobboldali pártok önmeghatározásában:

– Amikor 1996 márciusában (a népinek tartott) Lezsák Sándor elnökké választása után az MDF-ből (a liberálisnak tartott) Szabó Iván vezetésével 45-en kiváltak és megalapították a Magyar Demokrata Néppártot, közleményükben pártjukat „nemzeti elkötelezettségű, modern európai kereszténydemokrata néppártnak” tekintették, amely „befogadja a népi gondolatot és a nemzeti szabadelvű értékeket is.” (Az ekkor még 15 fős parlamenti frakcióval rendelkező MDNP az 1998-as választásokon már nem jutott be a parlamentbe.)

– A 2004 októberében az MDF-ből kizárt, Lezsák Sándor személye körül csoportosuló parlamenti képviselők, a Lakitelek Munkacsoport tagjai 2005 májusában megalakították a Nemzeti Fórumot.

<sup>38</sup> 2004. augusztus 13-án a keresőprogram 1680 találatot jelzett a „nemzeti oldal” kifejezésre...

<sup>39</sup> Jól illusztrálja ezt, hogy a 2002-es országgyűlési választások után az ellenzékbe került MDF elnöke, Dávid Ibolya a sajtó tudomására hozta, hogy tájékoztatást kért Szili Katalin házelnöktől arról, hogy miért szüneteltetik a díszőrséget a Parlamentben a Szent Koronánál. „Nemzeti elkötelezettségű, a hagyományokhoz ragaszkodó honfitársaim nevében szólok a korona őrzésének visszaállításáért” – fogalmazott Dávid Ibolya. MTI, 2002. május 30.

<sup>40</sup> A jobboldali pártok a „nemzeti oldal” kifejezéssel mintegy nevet adtak annak a közgondolkodásban meglévő és több kutatásból is kirajzolódó politikai dimenzióknak, amely a szocializmus, a baloldal elfogadásának, illetve elutasításának tengelyén található.

<sup>41</sup> Két példa ennek a kétpólusú politikai térnek a leírására:

– Jeszenszky Géza Magyarország washingtoni nagyköveteként 1999. november 20-án nyilvánosságra hozott, a Pulitzer-emlékdíj alapítójának a nagykövetség levélpapírjára írt magánlevelében úgy fogalmazott, hogy a kitüntetettek munkássága „a tisztességes magyarok szemében visszataszító” volt, mert „a szocialisták bérenceiként” „goebbelsi módszerekkel” rágalmazták Antall József kormányát.

– Kövér László a Fidesz elnökeként 2001-ben Gyöngyösön, egy lakossági fórumon azt mondta, hogy „Orbán Viktor azért tárgyalt az európai uniós csatlakozásról Horn Gyulával, mert egy keresztény értékrendű ember, és segítene szeretne Horn Gyulának abban, hogy bűneit, amit saját nemzete ellen elkövetett, kis, aprócska tételekben próbálja meg jóvátenni.” Bűn és sóprés. Kövér László egy gyöngyösi lakossági fórum vendége volt. *Index/MTI* 2001. január 31.

A két jobboldali politikus megfogalmazásai azt mutatják, hogy a saját oldaluk, a nemzeti oldal pozitív erkölcsi értékeivel (tisztesség, keresztény értékrend) ellentétben a másik oldalnak súlyos politikai és erkölcsi bűnöket tulajdonítanak („goebbelsi módszerek”, „a nemzet ellen elkövetett bűnök” stb.). A két

példa abból a szempontból is érdekes, hogy az eredeti megfogalmazások csak szűk körben voltak ismereteseek; a média jóvoltából jutottak szélesebb nyilvánosságra, és váltak többszörösen hivatkozott, éveken át emlegetett megfogalmazásokká.

- <sup>42</sup> Ebből a szempontból vizsgálva az 1990-es választást megnyert, de 1994-ben ellenzékbe került MDF *Választási hírek* című szórólapját – amely a második forduló előtt, 1998. május 17-én jelent meg a párt akkori első emberének, Lezsák Sándor elnöknek a választókerületében – megállapíthatjuk, hogy a párthoz kapcsolt értékek szempontjából a hangsúly a nemzeti jellegen van. Az első oldalon Nemzeti összefogás címmel olvasható a Lezsák Sándort támogató pártok és szervezetek listája; a javára visszalépő független jelölt egy „nemzeti érdekeket képviselő” kormány szükségességére hivatkozik, a mellette megszólaltatott helyi véleményformálók pedig az „igazi keresztény értékrendre”, „a magyar nemzet tudatának képviselőjére” hivatkoznak, valamint arra, hogy „nem eladó a magyar föld”.
- <sup>43</sup> Ennek hátterében az áll, hogy az ellenzékbe került Fidesz egy új legitimációs struktúra kiépítésébe kezdett, amely nem a parlamentarizmuson, hanem a nemzet sajátos politikai értelmezésén alapult. Eszerint a nemzet igazi képviselője nem a legitimitását a parlamenti választásokból nyerő kormánykoalíció, hanem a Fidesz.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bibó István (1986): *Válogatott tanulmányok I. A kelet-európai kis népek mizériái*. Budapest, Magvető Könyvkiadó.
- Botos János–Gyarmati György–Korom Mihály (szerk.) (1988): *Magyar hétköznapok Rákosi Mátyás két emigrációja között 1945–1956*. Budapest, Minerva.
- Csanádi Mária (1995): *Honnan tovább? A pártállam és az átalakulás*. Budapest, T-Twins Kiadó.
- Csizmadia Ervin (1995): *A magyar demokratikus ellenzék 1968–1988. I. Monográfia, II. Dokumentumok*. Budapest, T-Twins Kiadó.
- Dobossy Imre–Lázár Guy (1987): „Most már mi állunk rosszabbul.” Jel-Kép 3. 163–165. oldal.
- Dobossy Imre–Lázár Guy (1988): „Elindultam szép hazámból...” Jel-Kép 3. 184–185.
- Gradwohl, Paul–Marián Béla–Szabó Ildikó (1998): *A folyamatosság forradalma, avagy a Kádár-korszakhoz való viszony szerepe a magyar politikai közgondolkodásban*. Politikatudományi Szemle 2. 5–26. oldal.
- Hegedüs András (1989): *Élet egy eszme árnyékában*. Budapest, Bethlen Gábor Könyvkiadó.
- Heller Mária–Rényi Ágnes (1994): *Diszkurzív stratégiák az új magyar nyilvánosságban. A népi-urbánus vitától a magyar-zsidó szembenállásig főbb tényezői a magyar társadalomtörténetben*. In: Füzfa Balázs–Szabó Gábor (szerk.): *A zsidókérdésről*. Németh László Szakkollégium, Szombathely.
- Kende Péter (1994): *Politikai közösség és nemzet*. Magyar Tudomány 4.
- Kiss Endre (1998): *Kísérlet a posztoszocialista nemzetproblematika értelmezésére*. Új Holnap 1.
- Kiss Balázs (szerk.) (2000): *Politikai kommunikáció. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel Kiadó 19–205. oldal.
- Lázár Guy (1989): „Fordult a kocka.” Jel-Kép 3. 120–125. oldal.
- A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1956–1962*. (1973): Budapest, Kossuth Könyvkiadó 358–380. oldal.



- Marián Béla (1996): „A politikai közvélemény a Marketing Centrum kutatásainak tükrében.” In (Kurtán S.–Sándor P.–Vass L. szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Marián Béla–Szabó Ildikó (1999): „Politikai érzelmek hálójában.” *Szociológiai Figyelő* 1–2. 114–128. oldal.
- Mód Aladár (1949): „A nacionalizmus ellen.” *Társadalmi Szemle* 8–9.
- Murányi Gábor (2005): „Az átértelmezésig és tovább. Harcok József Attila birtoklásáért.” *HVG* április 9. 80. oldal.
- Nagy Lajos Géza (1989): „A kettészakadt társadalom. A lakosság, az értelmiség és saját tagságának képe az MSZMP-ről.” *Jel-Kép* 4.
- Szabó Ildikó (2005): „Kollektív identitásmenták a politikai szocializációban.” *Educatio* 2.
- Szurkos Mária (1988): „Növekvő elégedetlenség.” *Jel-Kép* 2. 158–160. oldal.
- Zsíros Mária (1985): *A KISZ szervezettsége és befolyása egy empirikus kutatás tapasztalatai alapján.* (sokszorosított kézirat) Budapest, KISZ KB ifjúság- és közvélemény-kutató csoportja.
- Vásárhelyi Mária (1988): „Drámai változás.” *Jel-Kép* 2. 154–157. oldal.

---

# KÖZPOLITIKA

---

GAJDUSCHEK GYÖRGY

## Szakértelem és/vagy politika

*A magyar közszolgálat jogi és empirikus elemzése<sup>1</sup>*

### A KÖZSZOLGÁLAT MINT FOGALOM ÉRTELMEZÉSE

A közszolgálat kifejezésnek számos értelmezése lehetséges. (Bekke et al., 1996/a) Ezeket tartalmi szempontból elemezve azt mondhatjuk, hogy három jelentős értelmezési vonal lehetséges. A „közszolgálat” így jelentheti: 1. A közszférában, illetve annak egyes szegmenseiben dolgozókat (személyek csoportja). 2. A személyzet sajátos alkalmazási módját, a közszféra személyzeti rendszerét. 3. A közszolgáltatások biztosításának rendszerét.

Az első értelmezés esetében a „közszolgálat” az abban dolgozókat, a személyeket, a személyzetet, a munkaerő-állományt foglalja magában, illetve lehetőséget ad e réteg mint társadalmi csoport vizsgálatára.

A második értelmezés a közszféra, illetve a közigazgatás személyzeti rendszerét jelenti. Ebben a körben azokról a megoldásokról, írott vagy íratlan szabályokról van szó, amelyek a személyzet kiválasztásának, alkalmazásának, bérezésének, előmenetelének, minősítésének, munkahelyi biztonságának stb. viszonyait írják le.

A harmadik értelmezés az előbbieknél jóval tágabb, a magyar közigazgatás-tudományban kevésbé alkalmazott. E dolgozat tárgya is az első két értelmezésben megragadható problémakör.

Nyilvánvaló, hogy a két tényező – a közigazgatás személyi állománya, annak összetétele, jellemzői egyfelől, a személyzeti rendszer másfelől – szoros összefüggésben van egymással. E ponton a bonyolult összefüggésrendszerből azt az ok-okozati összefüggést érdemes kiemelni, mert hosszú távon a közszolga-

lat mint személyzeti rendszer meghatározza a személyi állomány összetételét, jellemzőit. Nyilvánvaló, hogy ha a köztisztviselők rosszul fizetettek, megbecsültségük alacsony, akkor a jól képzett szakemberek átáramlanak a magánszférába. Ha a kiválasztás rendje nem megfelelő, akkor képzetlen, motiválatlan, röviden: használhatatlan alkalmazottakkal tölthető fel a közigazgatás. *A közzolgálat személyi összetétele* tehát – egyéb társadalmi tényezők mint feltételek hatása mellett – *a közzolgálat mint személyzeti rendszer lenyomata lesz*. A közzolgálat vizsgálatának fontosságát az a tény adja, hogy a személyi állomány milyensége minden szervezetben, így a közigazgatásban is, meghatározó hatással van a szervezeti teljesítményre. S mivel a modern állam felépítése olyan, hogy az állami feladatokat túlnyomórészt, s egyre növekvő mértékben a közigazgatás látja el,<sup>2</sup> meghatározó kérdésnek tekinthetjük a közigazgatás személyi állományának összetételét.

A közigazgatás hatékonysága mellett a közzolgálat tanulmányozása egyéb okokból is jelentőséggel bír a politológus számára. A politológiának ugyanis már-már klasszikus témája a hivatalnoki réteg átpolitizáltságának vizsgálata, gyakorta egyfajta ellentmondást, „*átváltást*” *tételezve politizáltság és szakértelem között*. Ez a kérdés áll e dolgozat középpontjában is.

A közzolgálat kifejezésnek, aszerint, hogy a közzsféra mely területeire utal, létezhet szűkebb és tágabb értelmezése is. Némi leegyszerűsítéssel a tágabb értelmezés általában az államnak dolgozók, de legalábbis a végrehajtó hatalmi ágban dolgozók összességére utal, míg a szűkebb értelmezés kizárólag a közigazgatás hivatalaiban dolgozó köztisztviselőkre vonatkozik. Ezt a szűkebb értelmezést tükrözi a magyar jogi terminológiai is, amikor pl. közzolgálati törvényről beszélve a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényre utal. Az alábbiakban a közzolgálat szűkebb értelmezésére támaszkodom. A köztisztviselői körben jelentkezik ugyanis legnagyobb súllyal az átpolitizáltság kérdése.

Természetesen, ahány ország, annyiféle közzolgálati rendszert és azt jórészt megjelenítő közzolgálati szabályozást találunk. A magyar (pl. Berényi, 1992; Lőrincz, 1997) és jelentős részben a nemzetközi szakirodalom<sup>3</sup> is (pl. Bossaert–Demmke et al. 2001: 81–87), elkülöníti azonban a közzolgálati rendszerek két szélső modelljét. Az egyiket nevezhetjük *zárt (számos szerzőnél karrier-, illetve érdemrendszer), míg a másikat nyílt (szélsőséges formájában zsákmány-, az utóbbi évtizedekben elterjedt szóhasználat szerint: beosztáson alapuló) rendszernek*.

Anélkül, hogy e rendszerek részletes elemzésébe itt belemehetnék, azt a szakirodalomban többé-kevésbé egyhangú felfogást kell rögzítenem, hogy a zárt rendszer a közigazgatás személyi állománya esetében a direkt politikai befolyásnak minimális teret enged, míg a nyílt rendszer azt kevéssé, illetve egy-

általán nem korlátozza. Nyilvánvaló, hogy a politika saját érdekeinek megfelelően befolyásolni kívánja a személyi állomány összetételét. Jelentős érvek hozhatóak fel emellett, hogy ezt meg is tehesse. A demokratikus rendszerekben hatalomra kerülő politikai párt, illetve az általa képviselt politikai irányvonal az, amelyet az állampolgárok a választásokon megerősítettek. A képviseleti demokrácia e felfogása szerint a hatalomra kerülők feladata a kitűzött célok megvalósítása. Elvárható tehát, hogy a közigazgatás személyzete, amely a megvalósításban (végrehajtásban) kulcsszerepet játszik, kiszolgálja a politikai hatalom birtokosait. Amiként a vállalat vezetésének is joga van a céljainak legmegfelelőbb személyzethez, akként a politikai vezetésnek is joga kell legyen ehhez, ha elvárjuk az általa a választási kampányban megjelölt célok megvalósítását.

A nyílt rendszer mellett számos további érv is szól (Raadschelders–Rutgers 1996: 82). Legalább ilyen számosak azonban az ellenérvek, illetve a zárt rendszer mellett szóló érvek is. Ezek közül a legfontosabbat talán a közösségi választások elmélete szolgáltatja. (Lane, 1987; magyarul: Johnson, 1999: 202–219) Ez mindenekelőtt a politikus és a vállalati tulajdonos közötti alapvető különbségre hívja fel a figyelmet. Némi leegyszerűsítéssel, a különbség lényege, hogy a politikus nem a magáét, hanem a köz pénzt költi, miközben újraválasztása nem kizárólag, sőt nem is elsősorban az általa kitűzött célok tényleges megvalósításától függ. Következésképpen, a politikus hajlamos lesz az állami állásokat azoknak ajánlani, akiktől politikai karrierjéhez kapcsolódó vagy egyéb személyes hasznot remél, s nem azoknak, akiktől a kitűzött célok megvalósítása leginkább várható. Ezt az 1970-es évek táján megfogalmazott tételt a gyakorlat jó száz évvel korábban már fényesen igazolta. Az Egyesült Államokban alkalmazott zsákmányrendszert, amelyet a nyílt rendszert legszélsőségesebb fajtájának tekinthetünk, ugyanis már az 1870-es évektől harsány kritika érte, mert a politikai patronázs szerint felépülő közzolgálatban elviselhetetlenül elharapódzott a korrupció, a nemtörődömség és a hozzá nem értés. A köztisztviselő bárhogyan teljesített, biztos lehetett abban, hogy a helyén marad, amíg politikai patrónusa bizalmát élvez. Ha azonban a politikust nem választják újra, akkor is mennie kell, ha a legjobban teljesítette feladatát.

A zárt rendszer megoldást kínál erre a problémára, amikor *el-szigeteli a politikusi réteget a közigazgatás személyi döntéseitől*. Emellett a zárt rendszernek számos más előnye is van. Így például a köztisztviselői réteg biztosítani tudja a folytonosságot az ügyek vitelében, és a rendszer lehetővé teszi a csak a közigazgatás gyakorlatában megszerezhető ismeretek és képességek felhalmozását és megtartását a személyi állományban, amit egyébként a rendszeres választások lehetetlenné tennének. A zárt rendszer mellett szóló számos érv közül itt még kettőt eme-

lek ki. Az egyik szerint alkotmányos szempontból a politikától való függetlenség biztosíthatja az állampolgárok ügyeinek intézésében az elfogultságtól mentes, egyenlő elbírálást, amiként azt is, hogy a köz ügyeiben köztisztviselőként való részvétel joga mindenkit egyenlően illessen meg, a különbségtétel csak az érdemeken, s nem például politikai nézeteken alapuljon. Végül szervezetelméleti érv, hogy – itt részleteiben nem tárgyalható okok miatt – csak a zárt személyzeti rendszer képes a közigazgatás egységességét biztosítani. Ellenkező esetben ugyanis a közigazgatás politikai vezetői (miniszterek, polgármesterek) maguk határoznák meg az egyes, általuk irányított szervezetben a kiválasztás, bérezés, előmenetel stb. rendjét.

A zárt rendszer a közigazgatás személyi állományának a politikától való elszigetelését számos eszközzel biztosítja. Ilyen eszköz a részletes *jogi szabályozás léte*, amely tény önmagában korlátozza a politikai akarat érvényesülését. Lényegesebb azonban a jogi szabályozás konkrét tartalma. Ez ugyanis kiterjed a személyzeti rendszer minden jelentős ún. részrendszerére. Ezek közül a talán legfontosabbak: az új köztisztviselő felvétele (köztisztviselői jogviszony keletkezése, kiválasztás)<sup>4</sup>, javadalmasítása (illetményrendszer), karrierlehetőségei (előmenetel) munkájának értékelése (minősítés, teljesítményértékelés) és elbocsátása (felmentés). Ezeken a területeken a jog olyan korlátokat és garanciákat fogalmazhat ugyanis meg, amelyek lehetetlenné vagy legalábbis nagyon költségessé teszik a politikus számára a direkt beavatkozást.

A zárt közszolgálat esetében ugyanis a *közszolgálati jog olyan tartalmi és procedurális elemeket* fogalmaz meg, amelyek a lehető legnagyobb mértékben kiküszöbölik a szubjektivitást és ezzel az illegitim politikai akarat érvényesítését. Így például a jog meghatározott feltételeknek való igazolt megfelelést írhat elő a kiválasztás során, amiként szabványosított eljárásokat is meghatározhat. A zárt rendszerű közszolgálat klasszikus példájának tekintett Franciaországban például, a megfelelő iskolai végzettség megszerzése után, a jelöltek a szakterületüknek megfelelő versenyvizsgán vesznek részt. Az elért eredmények alapján a jelölteket listára veszik, s a megüresedett állásokat az e listán szereplő következő, még „el nem kelt” jelölttel töltik be. A versenyvizsgák egy helyen, központosítottan zajlanak, nem pedig az egyes közigazgatási szerveknél.

Hasonlóképpen az előmenetel rendje is pontosan szabályozott. Mint a zárt rendszerekben általában, az előmenetelben meghatározó, bár nem kizárólagos szerepet játszik a senioritás, a közszolgálatban töltött idő. Ebből következő, hogy a köztisztviselőt a szigorú zárt rendszerben – kevés kivételtől eltekintve, amelyeket a jog nagyon pontosan szabályoz – a képzettségének megfelelő legalacsonyabb beosztásba veszik fel, hiszen majd a közigazgatásban fokról fokra haladva fog kar-

rier befutni. Az előmenetel részben automatikus (besorolásban való előmenetel), abban tehát a politikai befolyás kevéssé érvényesül. Más területeken, mindenekelőtt a vezetővé válásban azonban a szenioritás mellett egyéb tényezők is érvényesülnek. Természetesen ilyen tényező a korábbi munkavégzés során mutatott teljesítmény és kiemelkedő képességek. Ezt azonban szintén nem kizárólag a szubjektív értékítélet alapján minősítik. A minősítés rendszere olyan, hogy abban a felettesnek nincs domináns szerepe, hanem Franciaországban például bizottságok végzik meglehetősen rendszerességgel. A kiemelkedően jó minősítés gyorsabb előmenetelt tesz lehetővé, míg a rossz minősítés az előmenetelben való visszatartáshoz, hosszabb távon pedig elbocsátáshoz vezethet. Igazoltan különösen rossz teljesítmény szükséges ahhoz, hogy valakit már megszerzett pozíciójából visszaléptessenek. A feltételek és az eljárások részletes, kifinomult szabályozása itt is lehetetlenné teszi tehát a direkt beavatkozást a személyzeti rendszerbe.

Mindehhez viszonylag magas (a magánszféra béreitől jelentősen nem elmaradó, esetleg azt meg is haladó) illetményrendszer társul. Az illetmény normatív, jogszabályban rögzített a közigazgatás egészére nézve, és egyértelműen kötődik a hivatali besoroláshoz, illetve beosztáshoz, amelyet pedig a karrierrendszer határoz meg. Így tehát a köztisztviselői jövedelmek meghatározásában kiküszöbölik a szubjektív elemet, amely a politikai befolyás alapja lehetne.

Végül a köztisztviselő elbocsátása szintén garanciákkal körülbástyázott. Elbocsátásra jórészt csak alkalmatlanság címén kerülhet sor, amit pedig a közigazgatásnak bizonyítania kell, például a meghatározott eljárásban, többször egymás után adott „nem megfelelő” minősítéssel. Így tehát nincs lehetőség arra, hogy a politika eltávolítsa a számára nem kívánatos köztisztviselőt, illetve helyére más személyt ültessen.<sup>5</sup>

A zárt rendszerről festett fenti kép túlzottan ideálisnak tűnhet, s nem alaptalanul. Valóban, a zárt közszolgálatot számos kritika éri. E kritikáknak talán két nagy csoportját különíthetjük el. Az egyik szerint a zárt rendszer túlságosan is zárt, míg a másik szerint nem eléggé. Az első csoportba azok a kritikák tartoznak, amelyek szerint a zárt rendszer a teljesítmény visszafogására, illetve a középszerű vagy még elfogadható minimális teljesítményre ösztönöz. E felfogás különösen hangsúlyos az új közmenedzsment szerzőinél (pl. Owen, 2003: 149–164). A másik kritikai irány arra mutat rá, hogy a zárt rendszerekben, azok minden garanciája ellenére, jelen van a politikai befolyás érvényesítése, különösen a magas közigazgatási posztok esetében (lásd pl. Mény, 1990: 261–296; Lőrincz, 1997.).

## A PROBLÉMA

1992-ben a régióban elsőként fogadott el a magyar országgyűlés egy olyan törvényt, amely átfogóan szabályozza a közszolgálat rendszerét (1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról – továbbiakban: köztisztviselői törvény, Ktv). A törvény egy zárt rendszerű közszolgálat képét vetíti előre. Erre utal a részletes jogi szabályozás ténye önmagában is, hiszen az számos rendelkezést fogalmaz meg a közszolgálat minden lényeges alrendszerére, így a kiválasztásra, előmenetelre, illetményrendszerre és az elbocsátásra is. Erre utal továbbá a törvény mindössze kétmondatos preambuma is, amelyben a törvény céljai között kétszer is felbukkan e tétel, a „pártpolitika-semleges” és „pártatlan” kifejezések használatával.

Ugyanakkor a politika iránt érdeklődő közvélemény előtt nyilvánvaló, hogy – legalábbis a közérdeklődés homlokterében álló – vezető köztisztviselői pozíciókban meghatározóak a politikai szempontok; a politika direkt befolyást nyert a közszolgálatban. E ténnyt látszik alátámasztani például Szente Zoltán tanulmánya is (Szente, 1999), amely a minisztériumi közigazgatási államtitkárok, vagyis egy tipikusan szakmai/köztisztviselői poszt esetében azt találta, hogy azok átlagosan mindössze két évet töltenek hivatalukban.

Ezt az ellentmondást a média, még annak informáltabb, elemzőbb szegmensei is úgy értelmezik, hogy a jogi szabályozás kiskapuit kihasználva, esetleg a jogi szabályozást áthágva nyert a politika befolyást a közigazgatás személyi állományában. Tulajdonképpen hasonló felfogás jellemzi a közigazgatással foglalkozó tudományos közvélemény nagy részét is. A szerző legalábbis ezt találta a *Magyar Közigazgatás* című folyóiratban, az utóbbi nyolc évben megjelent, a témával foglalkozó 44 cikk túlnyomó részében. A szerző személyes tapasztalata szerint ez a meggyőződés jellemzi a közszolgálat működtetésért és továbbfejlesztésért felelős minisztériumi tisztségviselőket is. Mintha a nemzetközi szakirodalom is ezt a szemléletet tenné magáévá (pl.: György, 1999; Verheijen, 1999; Meyer-Sahling, 2001). Ugyanakkor Bossaert–Demmke (2003) Magyarországot a zárt és nyílt rendszer között középen helyezi el, s a magyarnál zártabbnak találja például Szlovákia, Románia és Bulgária közszolgálati rendszerét is.

E dolgozat további részében a szerző arra tesz kísérletet, hogy ezzel a többé-kevésbé általánosan elfogadott felfogással gyökeresen szembenálló állítást fogalmazzon meg és bizonyítson. Eszerint:

1. *A hatályos magyar közszolgálati törvény nem zárt rendszerű – legfeljebb annak „álcázza magát”. Valójában szinte minden lényeges elemében kifejezetten nyílt rendszerűnek tekinthető a jogi szabályozás.*

2. A köztisztviselői állományban viszont, legalábbis annak nagy részében, a feltételezettnél jóval kevésbé van jelen az átpolitizáltság. A személyi állomány összetétele, a nagy számok, a statisztikák szintjén kevésbé áruklodik a direkt politikai befolyás kiterjedt jelenlétéről.

Az alábbiakban röviden áttekintem a közszolgálati rendszer egyes legfontosabb elemeinek szabályozását, és ezzel egyidejűleg bemutatom a rendelkezésre álló releváns empirikus adatokat is, elsősorban az átpolitizáltság jeleit keresve. Ezután a személyi állomány összetételére vonatkozó empirikus adatokat elemzem, elsődlegesen a szakértelem indikátoraiként értelmezhető adatokra koncentrálna.

Az empirikus adatok több forrásból származnak. Ezek közül a legjelentősebbek a következők:

- A Belügyminisztérium ún. KÖZIGTAD adatbázisából a rendelkezésekre bocsátott összesítő adattáblák. Az adatbázis elsődleges célja a közszolgálattal kapcsolatos közpolitikai döntések támogatása. Az adatbázis adatköre sajátos funkciójához, illetve az igényekhez igazodó, így az e kutatáshoz szükséges adatok jelentős része nem található meg benne. Előnye ugyanakkor az innen nyert adatoknak, hogy a KÖZIGTAD a köztisztviselői kar egészére nézve gyűjt adatokat.
- A Magyar Közigazgatási Intézet által finanszírozott és irányított kutatás során ezerfős, reprezentatív, rétegzett köztisztviselői mintán a Magyar Gallup Intézet által 2003 szeptemberében végzett kérdőíves adatfelvétel adatai. Ezek az adatok csak a mintavételi eljárásból következő korlátokkal extrapolálhatóak a közszolgálat egészére, ugyanakkor számos olyan kérdérről nyújtanak információt, amelyek máshol nem hozzáférhetőek.
- A Foglalkoztatási Hivatal évente megjelenő Munkaügyi adattárának „Költségvetési szféra” kötetei. A hivatal a nemzetgazdaság minden területéről gyűjt létszám- és bér-adatokat, ami lehetővé teszi e területen az összehasonlítást, például a piaci szféra hasonló adataival. További előnye ezen adatoknak, hogy hosszabb távú, időbeli tendenciák regisztrálására is alkalmas; ilyen adatok ugyanis a KÖZIGTAD adatbázisából nem hozzáférhetőek. Hátránya viszont ezen adatoknak, hogy – az adatgyűjtés módja miatt – nem terjed ki az érintett kör egészére, azokból egyes közgazgatási szervek időről időre kimaradnak.<sup>6</sup>

## A KÖZSZOLGÁLATI RENDSZER ÁTTEKINTÉSE

A közszolgálati szabályozás részletes, szükség szerint a jogszabály szövegét is idéző elemzését máshol végeztem el (lásd



Gajdusчек, 2004b). Ehelyütt csak a legfontosabb megállapításokat összegzem, mindenekelőtt a köztisztviselői törvény szövegére támaszkodva, áttekintve az egyes legfontosabb alrendszereket, a kiválasztást, a bérezést, illetve illetményrendszert, a karrier-, illetve előmeneteli rendszert és a felmentés szabályait.

### *Kiválasztás*

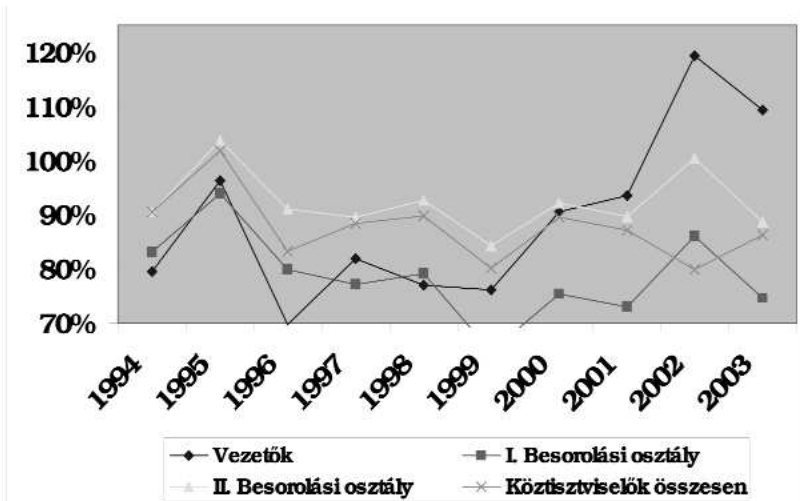
A kiválasztást az egyes szervek maguk végzik, az tehát *nem egységes rendszerben*, az egész közigazgatásra nézve központi-lag történik. Ez eleve lehetőséget ad a „helyi-szervezeti” szempontok érvényesítésére. Noha a jogszabály az új köztisztviselő felvételét meglehetősen hosszan, mintegy 80 bekezdésben szabályozza, *a lényegi kérdéseket a szabályozás mégsem érinti*. A Ktv. nem határoz meg pontos képzési követelményeket (tartalmi elem). Ezt elvileg egy kormányrendelet [9/1995. (II. 3.) Korm. rendelet] szabályozza, azonban olyan általánosan, hogy az alkalmatlan arra, hogy komoly szűrőfeltételnek, garanciális tényezőnek tekinthessük. Olyannyira így van ez, hogy általában az egyes beosztásokhoz nem kapcsolódik még olyan egyértelmű feltétel sem, amely meghatározná, hogy az adott feladatot közép- vagy felsőfokú végzettséggel lehet-e betölteni. A kiválasztás procedurális szabályai teljes egészében hiányoznak a szabályozásból. Sőt, a jogszabály még azt sem teszi egyértelművé, hogy az új köztisztviselő kiválasztása-felvétele kinek a feladata. Csak a törvény átfogó elemzéséből következtethetünk, hogy az – mint szinte minden személyzeti döntés – az adott közigazgatási szerv vezetőjének feladata. A Ktv.-ből azonban nem derül ki egyértelműen, hogy ki tekinthető a szerv vezetőjének például egy minisztériumban vagy önkormányzatban, amelyek vezetője egyértelműen politikai figura.

### *Illetményrendszer*

A bérezés első látásra megfelelni látszik a zárt rendszerű közszolgálat jellemzőinek. A Ktv. melléklete tartalmazza az ún. illetménytáblát, amely minden besorolási osztálynak megfelelően meghatározza az alapilletményt. Ezen túl pedig a bér további elemei is pontosan szabályozottak a törvény szövegében. Szintén a törvény szövegében találhatóak a vezetők bérezését meghatározó szabályok. *A bérendszer normativitása azonban csak látszólagos*. Azt önmagában is megkérdőjelezi a „személyi bér” jelenléte. Ez lényegében azt jelenti, hogy az egyes közigazgatási szervek vezetői saját döntésük alapján bármely beosztottjuknak bármilyen magas bért meghatározhatnak. Sem a sze-

mélyi bér adományozásának feltételei, sem a döntési eljárás módja nincs szabályozva, vagyis a vezetői önkény e tekintetben sem korlátozott. A személyi bért a Ktv. 2001-es módosítása szüntette csak meg a központi szervek esetében, míg az önkormányzatoknál arra továbbra is lehetőség van. A szerző meglepőnek, sőt árulkodónak tartja, hogy a személyi bérben részesülőkéről nincs semmiféle országos adat, vagyis nem tudhatjuk hányan részesülnek ilyen juttatásban, s ez milyen mértékű. A juttatások egy más része meg sem jelenik a közszolgálat illetményrendszerében. Így a hivatali juttatásként adott mobiltelefon- és laptop-használati lehetőség központi szabályozása teljességgel, a hivataligépkocsi-használat pedig jórészt szabályozatlan. Hasonló a helyzet azon, különféle elnevezéssel a közigazgatásban dolgozók illetményével is, akik nem tartoznak a Ktv. hatálya alá. Ezek száma a központi közigazgatásban egyre nő, igaz számuk a teljes köztisztviselői állományhoz viszonyítva így is minimális (lásd pl. Babus, 2005).

A bérrendszer normativitása azonban a személyi béren és egyéb, a köztisztviselői bérrendszerben meg nem jelenő elemeken túl is csak látszólagos. Ez jól látható, ha az illetményrendszert a karrierrendszerrel összefüggésben vizsgáljuk. Ebből a szempontból is érdemes tehát áttekinteni az előmeneteli rendszert.



1. ábra. Főbb köztisztviselői csoportok magánszférához hasonlított béarányainak alakulása

A bérrendszer normativitása mellett a bérek relatív, elsősorban a *magánszférához viszonyított nagysága* is kulcskérdés.<sup>7</sup> Noha e tekintetben a Foglalkoztatási Hivatal egy évtizede gyűjt adatokat, azok értelmezhetősége kétséges a magánszférában ta-

pasztalható nagymérvű jövedelemeltitkolás miatt, ami gyaníthatóan különösen a fizikai dolgozók és a vezetők esetében jelentős, míg a felső fokú végzettségű beosztott alkalmazottak tekintetében a legkisebb mértékű. A rendelkezésre álló 2003-as adatok alapján az egyes köztisztviselői kategóriák a magánszférához viszonyított bérszintjének időbeli változását mutatja be az 1. ábra.

Az ábrából jól látható, hogy a beosztott köztisztviselők kategóriánkénti átlagos bére szinte minden évben alatta marad a piaci szférában kereshető béreknek. Ezt a II. besorolási osztály (középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselők) esetében még magyarázhatja a piaci szférát jellemző jövedelemeltitkolás, az I. besorolási osztály (felsőfokú végzettségű köztisztviselők) esetében viszont ez a magyarázat már kevésbé áll meg. Márpedig a vizsgált időszakban a felsőfokú végzettségű köztisztviselők bére átlagosan a hasonló piaci adat négyötödét sem érte el. E tekintetben a 2001 után több lépcsőben bekövetkező, a nemzetgazdasági átlagot meghaladó béremelések hozhatták a közigazgatási béreket az adott kategóriában a piaci szférához hasonló szintre. A vezetők bérében különösen a bérarányok hektikus változása szembetűnő, azon belül is a 2002-ben bekövetkezett rendkívüli megugrás. Részletesebb elemzések arra utalnak, hogy ebben az időszakban a főosztályvezetői bérek a piaci szektorban bevallott hasonló kategória béreinek kétszerezését is elérték, amit aligha lehet egyszerűen csak a torz adatokkal magyarázni.

### *Előmenetel*

Az előmenetel rendje, akárcsak az illetményrendszeré, első látásra normatívnak tűnik. Az ún. besorolásban történő előmenetel a közszolgálatban töltött évek számától függően a törvényben szabályozottak szerint fokról fokra történik; a köztisztviselő idővel magasabb besorolási fokozatba lép. Például a felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő (bármilyen feladatot lásson is el) nyolc év közszolgálati gyakorlat után a „tanácsos 6” fokozatból a „vezető tanácsos 7” fokozatba lép. Ezt a rendszert – szintén normatív módon – módosíthatja a minősítés eredménye, gyorsabb vagy lassabb előmenetelt indukálva. Mindez tökéletesen megfelel a zárt közszolgálat logikájának.

*A normativitás azonban csak látszólagos.* Kezdjük mindjárt a minősítés szerepével, amelynek tehát az a célja, hogy rögzítse a köztisztviselő munkavégzésére és alkalmasságára vonatkozó információkat, hogy ezen információkat aztán az előmenetel során figyelembe lehessen venni. A magyar szabályozás azonban csak rendkívül ritkán írja elő a minősítést: négyévente, illetve az előléptetést megelőzően. Így például a már említett köztiszt-

viselőt, aki most „Vezető tanácsos 7” fokozatba lépne, korábbi fokozatában egyáltalán nem minősítették, azt csak most, előléptetése előtt fogják megtenni. Az előléptetés tehát nem a minősítéshez igazodik, hanem fordítva: a minősítést készítik az előléptetéshez, ami a zárt rendszer logikája felől (is) teljesen értelmetlen. A KÖZIGTAD adatbázisában nincs semmiféle adat a minősítési eredményekről, sem arról, hogy a minősítés hatására hány köztisztviselőt léptettek elő korábban vagy tartottak vissza fokozatában.

A lényegében automatikus, „normál” besorolásban való előmenetel mellett a karrier másik útja a vezetővé válás. Ez a világon sehol nem történik tisztán normatív úton, bár a szenioritás ebben is jelentős szerepet játszik. A vezetéshez sajátos képességek szükségesek, amelyek nem feltétlenül adóttak egy mégoly kitűnő, hosszú ideje a közigazgatásban dolgozó szakember esetében sem. Az azonban már elgondolkodtató, hogy a vezetői kinevezéshez egyáltalán nem szükséges a közigazgatásban szerzett tapasztalat. E tények fényében figyelemre méltó, hogy a 2003-ban lebonyolított, reprezentatív kérdőíves köztisztviselői adatfelvételünk során azt találtuk,<sup>8</sup> hogy a vezetők közszolgálatban töltött ideje szignifikánsan magasabb a köztisztviselői átlagnál: 15 év.

A vezető kiválasztása a szerv vezetőjének szubjektív döntésétől függ. Azt – a felsőfokú végzettség előírásán túl, ami azonban nem feltétlenül szakirányú – semmiféle egyéb tartalmi feltétel jogszabályi megfogalmazása nem korlátozza. Szintén hiányoznak a procedurális garanciák, amelyek a döntéshozó önkényének gátat szabhatnának. Hasonló mondható el a vezető leváltásáról is. Mint jeleztük, a zárt közszolgálati rendszerekben igen súlyos, bizonyítható mulasztást kell elkövetni ahhoz, hogy valakinek a már megszerzett beosztását visszavonják. A Ktv. ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a vezető kinevezését bármikor, indoklás nélkül visszavonják. A KÖZIGTAD-adatbázis 2003-as adatai szerint a közigazgatási vezetők kétharmada (!) három évnél nem régebben tölti be az adott vezetői pozíciót.

A 2003-as KÖZIGTAD-adatbázisból származó adatok szerint 12 891 fő, az összes köztisztviselő mintegy 12%-a töltött be vezetői pozíciót. Elgondolkodtató, hogy a vezetők száma rendkívül hektikusan, a közigazgatás előtt álló feladatok változásával aligha indokolható módon változik. Így például a Foglalkoztatási Hivatal adatai szerint 2001 és 2002 között, vagyis egy év alatt a vezetői létszám több mint harmadával nőtt, míg ugyanezen időszak alatt a köztisztviselői összlétszám némileg csökkent is. E tény felveti annak gyanúját, hogy a vezetői posztok száma nem kizárólag a szervezeti-igazgatási szempontokhoz igazodik, hanem más, esetleg egyfajta „jutalmazási” funkciója is van.

A vezetők bérezése is sajátosan alakul. Első látásra az tűnhet fel, hogy a legalacsonyabb vezetői bér is magasabb, mint a leg-

magasabb beosztott köztisztviselői bér. Így például egy, a tudományok doktora fokozattal rendelkező, munkáját harminc éve mindenki megelégedésére, magas színvonalon ellátó beosztott köztisztviselő kevesebbet fog keresni, mint az az osztályvezető, akit a szerv vezetője vett oda közvetlenül a tanítóképző főiskola elvégzése után. Ennél is meglepőbb, hogy a bér mellett a vezető vezetői illetménypótlékre is jogosult. A vezetői illetménypótlék ismert az olyan zárt rendszerekben, amelyekben a köztisztviselő megkapja a besorolásának (például tanácsos 6) megfelelő bérét, amit aztán – vezetők esetében – vezetői pótlék egészít ki. Ha azonban a vezető eleve vezetői beosztása szerint kapja a bérét – nemcsak a zárt rendszer, hanem egyszerűen az ép ész logikája szerint is – érthetetlen a vezetői illetménypótlék léte.

A 2001-es törvénymódosítással bevezetett főtisztviselői kar szintén jól ismert a zárt közszolgálati rendszerekből, bár tartalma országonként eltérő. A magyar rendszerben azonban teljesen tisztázatlan a főtisztviselők szervezeti-funkcionális szerepe; azt sem a jogszabályból, sem a gyakorlatból nem lehet kideríteni. Ugyanakkor elgondolkodtató, hogy az intézmény bevezetésekor semmilyen lényegi tartalmi korlátozás nem került a törvénybe. Így az is főtisztviselő lehetett (s kerültek is ilyenek kinevezésre), akiknek nemhogy közigazgatási, de semmiféle szakmai (munka)tapasztalata nem volt. Időközben bekerült a Ktv.-be az a szabály, amely öt éves közigazgatási gyakorlatot és legalább egy középfokú nyelvvizsgát követel meg a leendő főtisztviselőtől. Ugyanakkor a kiválasztásnak semmiféle procedurális szabálya nincs, az a miniszterelnök (egy nyilvánvalóan politikai figura) korlátlan akaratára van bízva. A jogi szabályozatlanság fényében meglepő, hogy a köztisztviselői karban különösen magas az átlagos közszolgálatban töltött idő, 16,5 év. A szenioritás tehát összességében szerepet játszik a kiválasztásban. A főtisztviselők ezen túl képzettség tekintetében is az átlagnál kvalifikáltabbnak tekinthetők. Negyedük két vagy több diplomával bír, további egynegyedük pedig diplomája mellett posztgraduális képzésen szerzett oklevelet. A főtisztviselői kar elit jellege leginkább talán a nyelvismeret tekintetében ragadható meg. Míg a kérdőíves adatfelvételünk során a megkérdezett köztisztviselők közel háromnegyede vallotta magáról, hogy egyetlen idegen nyelvet sem beszél jól, addig a főtisztviselői karon belül a nyelvvizsgával nem rendelkezők aránya mindössze 15%, míg 37% két vagy több, közép- vagy felsőfokú nyelvvizsgával rendelkezik.

A köztisztviselői törvény számos lehetőséget biztosít arra, hogy a szerv vezetője – megintcsak szubjektív, jogilag alig vagy egyáltalán nem korlátozott döntésére alapozva – egyes köztisztviselőket olyan pozícióba emeljen, amelyben aztán a normatív bértáblában meghatározottnál jóval magasabb fizetést kaphat.

A törvény nevesíti a kormánytanácsadói, kormány-főtanácsadói, valamint a miniszteri tanácsadói, miniszteri főtanácsadói (továbbiakban: tanácsadó) beosztást. Ezen beosztások tartalma, funkciója is tisztázatlan, mivel arról a törvény szót sem ejt. Az a tény azonban, hogy a tanácsadó helyét a törvény a Miniszterelnöki Hivatalban, illetve a miniszteri kabinetekben helyezi el, arra utal, hogy itt a szakirodalom „politikai tanácsadó”-járól van szó. Akárcsak a vezetők, a tanácsadó esetében is áll az a szabály, hogy meghatározatlan idejű kinevezést kap, ami azonban bármikor, korlátlanul visszavonható. A tanácsadó vezetői fizetést kap. Pozitívuma a törvénynek, hogy minimumfeltételeket határoz meg a kinevezéshez, amelyek közül a leglényegesebb a közigazgatási gyakorlat (3, illetve 5 év). Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy a köztisztviselők számára képesítési előírásokat megfogalmazó, mindössze nyolc paragrafust tartalmazó 9/1995. (II. 3.) Korm. rendelet (a részletes előírásokat melléklet tartalmazza) külön rendelkezésben emeli ki ezt a kört a rendelet hatálya alól: magyarán a tanácsadónak nem kell rendelkeznie azokkal a szakirányú képesítési előírásokkal, amelyekkel az adott szakterületen az egyszerű ügyintézőnek is rendelkeznie kell. A törvény nem reflektál arra a problémára, hogy az új kormány nem szívesen dolgozik együtt a korábban így kiemelt tisztviselővel.

A Ktv. ezen de facto politikai tanácsadó mellett külön nevesíti a politikai főtanácsadói és politikai tanácsadói tisztséget (továbbiakban: politikai tanácsadó), és így azt – verbálisan – elkülöníti a tanácsadói tisztségtől. A politikai tanácsadóra vonatkozó szabályokat a Ktv. különféle paragrafushelyekre történő utalásokkal határozza meg, ami szinte lehetetlenné teszi azok értelmezését. A rendelkezések lényege, hogy a köztisztviselővel szembeni elvárások jó része a politikai tanácsadóra egyáltalán nem vonatkozik, igaz, kormányváltáskor automatikusan elveszti pozícióját. Ugyanakkor bérét, saját belátása szerint, jogi korlátok nélkül a miniszterelnök kabinetfőnöke, a miniszter, illetve önkormányzatok esetében a polgármester állapítja meg.

A címzetes tanácsosi, vezető tanácsosi, főtanácsosi és vezető főtanácsosi cím adományozása esetén a szerv vezetője, ismétcsak saját belátása szerint, sorolhat több fizetési fokozattal előre köztisztviselőket. A szakmai (fő)tanácsadói cím adományozása esetén is hasonló a helyzet. Ebben az esetben a cím birtokosa vezetői illetményre jogosult. Bár mindkét esetben állít a jogszabály korlátokat (főleg: közigazgatásban töltött idő), ezek semmiképpen nem alkalmasak a szubjektív kiküszöbölésére, a címadományozás átláthatóvá tételére. Különösen azért, mert a döntés folyamata a törvényben nem szabályozott.

A fentiekben felsorolt, s jórészt már a szerző számára is követhetetlen különféle címek, rangok adományozása tehát mindmind alkalmas a szubjektív vezetői, olykor nyíltan politikai aka-

rat érvényesítésére, áttörve ezzel a zárt rendszer belső logikáját. Ezzel a jogalkotó is tisztában lehetett, amikor bevette a szabályozásba, hogy például a szakmai (fő)tanácsadók száma nem haladhatja meg a teljes szervezeti létszám 15%-át. A politikai befolyás teljesen nyílt a „címzetes főjegyzői” címek adományozása esetén is, ami a miniszterelnök és a belügyminiszter közös döntési jogköre.

A jogi szabályozás-szabályozatlanság fényében kifejezetten meglepő, hogy – legalábbis a KÖZIGTAD-adatbázisból rendelkezésünkre álló adatok szerint – nem tekinthető túlzottan széles körűnek a címek és rangok adományozása. Az adatok szerint mindössze 1257 fő tartozott 2003-ban e kategóriák valamelyikébe, ami csak valamivel haladja meg a teljes köztisztviselői kar egy százalékát.

### *A köztisztviselő felmentése – elbocsátás*

Mint jeleztük, a zárt rendszer egyik legsajátosabb jellemzője, hogy a köztisztviselő elbocsátására alig van lehetőség. Nem bocsátható el a köztisztviselő például átszervezés esetén, hiszen átszervezésre mindig lehet hivatkozni, ha a politikai vezetés meg kíván szabadulni egy köztisztviselőtől. (Aztán egy újabb átszervezéssel vissza lehet állítani az eredeti állapotot, és az eltávolított köztisztviselő helyére egy „megfelelőbb” személyt lehet felvenni.) De nem távolítható el a köztisztviselő akkor sem, ha a közigazgatási szerv megszűnik vagy létszámát csökkenteni kívánják. Ilyen esetekben a zárt rendszer elsősorban az ún. tartalékállomány intézményét alkalmazza. A köztisztviselő tartalékállományba kerül, s aztán először innen töltik fel a közigazgatásban máshol megüresedett helyeket. Így a köztisztviselő viszonylag rövid időn belül más szervnél képesítésének megfelelő közigazgatási feladatot kap.

A Ktv. a felmentés kérdésével hosszan, több mint nyolcvan bekezdésben foglalkozik. E tény önmagában azt sugallja, hogy a felmentés lehetősége jogszabályi garanciákkal alaposan körülbástyázott. Erről azonban szó sincs. Alaposabb elemzés kimutatja, hogy *a köztisztviselő elbocsátható minden olyan esetben, amikor egy vállalat tulajdonosa elbocsátaná dolgozóját.* Így a köztisztviselő elbocsátható a közigazgatási szerv megszűnése, átalakulása, továbbá létszámcsökkentés és átszervezés címén is. Jellemző, hogy az egyéni vezetői önkénynek leginkább utat nyitó „átszervezés”-re, amellet, hogy a törvény nevesíti azt mint lehetséges felmondási indokot, semmiféle egyéb szabály nem vonatkozik. De a csoportos létszámleépítés kapcsán is, amelyet számos bekezdés definiál, az egyetlen garanciális rendelkezés az, hogy ez esetben az érdekképviselői szerv véleményét ki kell kérni (sic!).

A felmentett köztisztviselőt, ha a felmentés neki fel nem róható okból következett be, tartalékállományba helyezik. A szervek vezetőit azonban semmi sem kötelezi arra, hogy a megüresedett álláshelyeket a tartalékállományban lévőkől töltsék fel, hiszen az korlátozná a vezető meglehetősen tág szubjektív döntési lehetőségét e személyzeti kérdésben. Nem meglepő tehát, hogy miközben a KÖTIGTAD-adatbázis mellett működő TARINFÓ-rendszer adatai szerint a 2004 áprilisát megelőző évben 1373 főt helyeztek tartalékállományba, addig ugyanezen időszakban összesen 29 (!) megkeresés érkezett a rendszerhez azzal, hogy a megüresedéseket innen kívánják feltölteni, noha a 2003-as évben 7348 új belépőt regisztráltak. A tartalékállomány intézménye tehát a jogszabály papírján létezik, s nem a gyakorlatban.

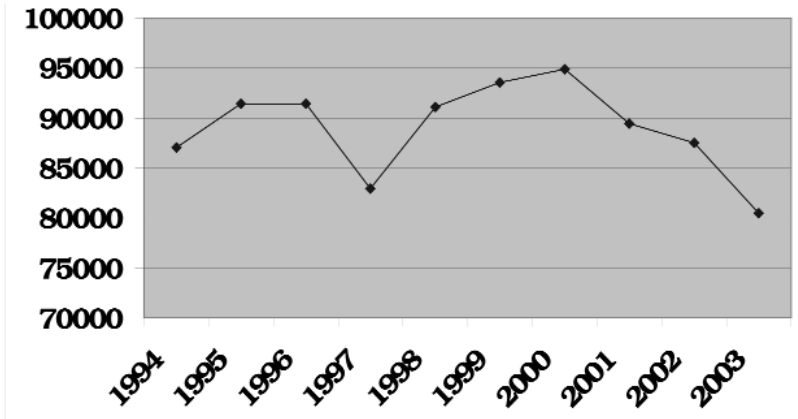
Sajátosan alakul a vezetők helyzete. Elvileg a vezetővé kinevezett köztisztviselő vezetői kinevezése megszűntével visszakerül eredeti besorolási fokozatába és tovább dolgozik a közigazgatásban. Mint láttuk a vezetővé válásnak alig, a vezetői megbízás visszavonásának pedig egyáltalán nincsenek jogi szabályai, garanciái, s az empirikus adatok is arra utalnak, hogy a vezetőváltás nem éppen ritka a magyar közigazgatásban. Nyilvánvaló, hogy ha a politikai befolyás a személyzeti rendszerben érvényesül, akkor az elsősorban a vezetői kinevezésekre koncentrálódik – félretéve most a főtisztviselői, tanácsadói és egyéb címek, rangok stb. adományozását, amely tömegében jóval kevesebbeket érint. Mi történik tehát, ha a vezető megbízatását visszavonják? A jogszabály erre nézve is számos rendelkezést tartalmaz, amelyek első látásra arra utalnak, hogy a volt vezetőnek képzettségének megfelelő „másik köztisztviselői munkakört kell felajánlani” (Ktv. 31. § 8. bek.). A jogszabály alapos elemzése világossá teszi azonban, hogy ha ilyen munkakör nincs, akkor a volt vezető köztisztviselői jogviszonya is megszűnik. Arról pedig, hogy van-e ilyen munkakör, ugyanaz, a szerv vezetője, dönt, aki a vezetői megbízatást is visszavonta. Így nemcsak a vezetői megbízatás visszavonása, hanem az érintettnek a közszolgálatból való eltávolítása is meglehetősen egyszerűnek tűnik.

Sajátos, a zárt rendszer logikájával ellentétesnek tűnő megoldás az is, amely lehetővé teszi a közszolgálati jogviszony közös megegyezéssel történő felbontását. A közös megegyezés szabályozatlansága folytán visszaélésre teremt lehetőséget. A politika közös megegyezéssel szinte bárkit eltávolíthat, hiszen kellően magas, közpénzből fizetett végkielégítéssel megvásárolható az eltávolított köztisztviselő hallgatása. Hasonlóképpen lehetőség van arra is, hogy a még hatalmon lévő, de már választásokat veszített kormány politikai alapon kinevezett köztisztviselőit busás jutalommal bocsássa útjára.

Abból a tényből, hogy a jogi szabályozás meglehetősen széles körben lehetővé teszi az elbocsátást, arra következtethetünk,



hogy az a gyakorlatban is tipikus. Erre utal az is, hogy a közigazgatás személyi állományát érintően időről időre jelentős létszámcsökkentési tervekről kapunk hírt a „túlburjánzó állam”, a „bürokrácia csökkentésére” hivatkozva. A létszámcsökkentési kampányok hatása jól kimutatható az egyes évek közötti eltérésekben. Ezt mutatja be a 2. ábra, amely a Foglalkoztatási Hivatal – nem teljes körű, de a tendenciákat jól tükröző – adatain alapul.



2. ábra. Köztisztviselői létszámadatok alakulása (1994-2003)

Ha az egyes évek között jelentős létszámcsökkenés megy végbe, amiként az történt például 1996 és 1997 között, amikor ez a változás a tíz százalékot is meghaladta, akkor az elkerülhetetlenül elbocsátásokhoz vezet. E körben azonban minimális lesz azon felmentések aránya, amelyeket személyhez kötődő politikai szempontok motiválnak. A leépítésektől eltekintve, a közigazgatást elhagyók többsége a rendelkezésre álló adatok szerint, ezt maga kezdeményezi – mert például másutt jobb álláslehetőséget talált –, nem pedig felmentik. A KÖZIGTAD adatai szerint 2003-ban, amikor egy leépítési kampány is zajlott, összesen 3272 fő hagyta el a közigazgatást, ezeknek azonban csak mintegy harmada, 1373 fő került tartalékállományba, ami nagyjából megfelel azoknak, akiknek a közigazgatás mondott fel. A rendelkezésre álló fluktuációs adatok (lásd később) pedig arra utalnak, hogy a fluktuáció a kormányváltás évében sem nő meg jelentősen. Mindezen adatokat figyelembe véve azt feltételezzük, hogy a szubjektív, illetve politikai alapon történő elbocsátás statisztikailag kimutatható módon tömegesen nincs jelen a magyar közigazgatásban.

## A KÖZTISZTVISELŐI ÁLLOMÁNY ÖSSZETÉTELE, SZAKMAI FELKÉSZÜLTÉSÉGE

A köztisztviselői karon belül az érdemi ügyintézőkkel szemben a jogszabályban is megfogalmazott követelmény a közép- vagy felsőfokú iskolai végzettség. Valójában a felsőfokú végzettséggel rendelkezők száma a köztisztviselői törvény elfogadása óta folyamatosan, évről évre növekedett. A Foglalkoztatási Hivatal adatai szerint az 1994. évi 31%-os szintről 2003-ra 49%-ra nőtt a diplomával rendelkezők aránya. A teljes körű, ezért megbízhatóbbnak tekinthető KÖZIGTAD-adatbázis szerint pedig 2003 szeptemberében az összes köztisztviselő több mint fele (52%) felsőfokú végzettségű volt. Különösen magas a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya a központi közigazgatásban, míg az önkormányzati körben, főleg a kis önkormányzatoknál, jóval átlag alatti. Ha elfogadjuk az iskolai végzettséget a képzettség meghatározó indikátorának, akkor tehát megállapítható, hogy a köztisztviselők képzettsége az utóbbi egy évtizedben jelentősen növekedett. Mindez jobbra csak akkor van így, ha a diploma típusa az elvégzendő feladatokhoz igazodik, amiben nem lehetünk teljesen biztosak a magyar közigazgatásban.

A már említett kérdőíves adatfelvétel során a számítástechnika használatára, illetve az ahhoz kapcsolódó ismeretekre is rákérdeztünk. A köztisztviselők önbevallásán alapuló adatok e tekintetben is kifejezetten pozitívnak nevezhetőek. A kérdezettek óriási többsége, 96%-a használ számítógépet. Sőt az internetet használók aránya is meghaladja a 75%-ot; ebből 41% mindennap használja az internetet. A különféle felhasználói programcsomagok közül – saját bevallása szerint – tíz köztisztviselőből kilenc használ szövegszerkesztőt, 89% táblázatkezelőt, 30% prezentációtervező programot, valamint 82% használja a CD-jogtárat.

Míg a számítástechnikai ismeretek területén kifejezetten – talán irreálisan – pozitív kép rajzolódik ki, ez már kevésbé mondható el a nyelvismeret tekintetében. E szempontból a köztisztviselők jól tükrözik Magyarország meglehetősen rossz általános helyzetét. A köztisztviselők közel háromnegyede saját bevallása szerint sem beszél egyetlen nyelvet sem olyan szinten, hogy azt hivatali munkájában hasznosítani tudná. Az EU három tárgyalási nyelve közül egyet elfogadható szinten beszél a köztisztviselők mintegy ötöde, két vagy több nyelvet pedig mintegy 6%-a. Legtöbben ma már angolul, valamivel kevesebben németül beszélnek, míg a francia nyelv ismerete minimálisnak mondható. Szerencsére a minisztériumi apparátusokban, amelyek meghatározó szerepet játszanak az EU intézményeivel való kapcsolat-tartásban, a nyelveket beszélők aránya már jóval magasabb. (Gajduschek, 2004a: 109–110.).

Az iskolarendszerű képzéseken és továbbképzéseken túl a közigazgatásban is nagy a szerepe a munkahelyen, a tapasztalat útján megszerezhető ismereteknek és felhalmozott tudásnak. Nem véletlen, hogy a szenioritás olyan nagy szerepet kap a zárt közszolgalatban. Kérdőíves kutatásunk adatai azt mutatják, hogy a magyar közigazgatásban viszonylag magas a szenioritás mértéke. A köztisztviselők közszolgalatban töltött ideje átlagosan 11 év. Ez az adat cáfolni látszik minden olyan feltételezést, amely szerint a közigazgatást a választások után tömeges tisztogatás jellemzi. A mintavételen alapuló eljárásban gyűjtött adatok nagyságrendileg megfelelnek a teljes körű KÖZIGTAD-adatbázisból, tól-ig határok között számítható adatoknak. Ugyanakkor az is tény, hogy a ma a közigazgatásban dolgozók munkaképes koruknak csak mintegy felét töltötték köztisztviselőként, ami ellentmond a klasszikus zárt rendszer logikájának. Ez ugyanis azon alapszik, hogy a köztisztviselő iskolai elvégzése után a közszolgalatban helyezkedik el, ott fut be – jórészt kiszámítható – karriert, majd onnan megy nyugdíjba. A rendszernek ez a zárt logikája, számos ok miatt, ma már más országokban is kevésbé érvényesül. Ezen felül arról sem feledkezhetünk meg, hogy a rendszerváltás Magyarországon eleve sajátos körülményeket teremtett, amelyek az adatok más, nem rendszerváltó országokkal való összevethetőségét is megkérdőjelezik.

Mindenestre tény, részletes adataink azt mutatják, hogy az „átlagos köztisztviselő” 22 évet töltött munkaképes korban. Ebből az említett 11 év mellett további hármát a közszféra más területein (például közalkalmazottként), és további hat évet valamely vállalatnál, ami azonban az esetek jelentős részében nyilvánvalóan állami vállalatot jelentett, s nem azonos a piaci szférában történő munkával. Viszonylag magas még e körben az inaktívként töltött évek száma (2 év), ami nyilvánvalóan annak tudható be, hogy a köztisztviselők háromnegyede nő, akik gyermekükkel maradtak otthon hosszabb-rövidebb ideig. Ezt a közigazgatás alighanem jobban tolerálja, mint a piaci szféra. Minden más területen (például nonprofit szférában, saját vállalkozásban, multinacionális cégnél stb.) töltött idő minimálisnak mondható. Vagyis a jelenleg köztisztviselőként dolgozó személyek munkahelyi tapasztalata túlnyomórészt a közszférából származik.

Összegezve megállapíthatjuk, *az adatok arra utalnak, hogy a választások utáni cserék nem a köztisztviselői kör egészét, hanem csak a közigazgatás felső szintjét, vezető rétegét érintik, a végrehajtó állományra kevésbé vannak hatással.*

Erre utalnak a fluktuáció adatai is, amelyek a KÖZIGTAD-adatbázisból állnak rendelkezésre a 2004-et megelőző öt évről. Ezeket az adatokat mutatja be a 1. táblázat.

A táblázat jól mutatja, hogy 2002-ben, a választás évében nem nőtt meg, sőt a korábbi évekhez képest csökkent a fluktuáció mértéke. Korábban már jelzett adataink arra is utalnak, hogy a

fluktuáció, különösen a pálya elhagyása, elsősorban nem politikai, de még csak nem is közigazgatási döntéseknek tudható be, sokkal inkább annak, hogy a pálya kevésbé (volt) vonzó, különösen a relatíve alacsony bérek miatt. Ez a helyzet 2001-től, a több lépcsőben jelentkező felzárkóztató béremelések miatt javulni látszik. A gyakorló közigazgatási szakemberektől származó információk szerint ma már nem jelent gondot a megüresedő ál-

1. táblázat. Fluktuáció a köztisztviselői karban

Év	1999	2000	2001	2002	2003
BELÉPŐK	4,1%	5,5%	6,6%	6,5%	6,9%
KILÉPŐK	7,9%	7,2%	21,0%	4,7%	3,1%
FLUKTUÁCIÓS ÁTLAG	6,0%	6,3%	13,8%	5,6%	5,0%

láshelyek megfelelő szakemberrel történő betöltése, ami pedig néhány évvel ezelőtt – ugyanezen szakemberek állítása szerint – nehézséget okozott.

A tényadatok szerint tehát tömegében, a közigazgatás személyi állományának egészére nézve a direkt politikai akarat kevésbé játszik meghatározó szerepet. Ezt támasztják alá a kérdőíves adatfelvételben feltett kérdéseinkre adott szubjektív válaszok is. Egyfelől arról kérdeztük a köztisztviselőket, hogy szerintük mi jellemzi az ideális munkahelyet, másfelől, másutt pedig azt a kérdést tettük fel, hogy miért jó a közigazgatásban dolgozni. Mindkét kérdés esetében számos válaszalternatívát adtunk meg, amelyeket 1-től 5-ig terjedő skálán kellett értékelni fontosságuk szerint. Minkét esetben a munkahely stabilitása, biztonsága kapta a legnagyobb pontszámot, ami arra utal, hogy a köztisztviselők a közigazgatási munkahelyet ilyennek találják. Ez szintén azt a hipotézist támasztja alá, amely szerint a direkt politikai befolyás a személyzet tekintetében tömegében kevésbé van jelen.<sup>10</sup>

## KÖVETKEZTETÉSEK, GYAKORLATI IMPLIKÁCIÓK

A tanulmány legfontosabb következtetése a közigazgatási személyzet direkt politikai befolyásoltságát – a zárt-nyílt közszolgálat dichotómiájában vizsgálva – az, hogy „minden másként, pont fordítva van”, mint ahogy azt a tágabb, de gyakran a szakmai közvélemény is feltételezi. Nem arról van szó, hogy létezik egy zárt rendszerű jogi szabályozás, amelyet szisztematikusan áttör, leront a politikai gyakorlat. Sokkal inkább arról, hogy *van egy alapvetően nyílt rendszerű szabályozás (amely a zárt rend-*

*szernek jobbára csak szimbólumait veszi át, olykor funkció nélkül, olykor az eredeti tartalommal éppen ellentétes funkcióval), miközben a gyakorlat – tömegében, összességében – számos elemében a zárt rendszer jellemzőivel bír. A direkt politikai befolyás a személyi állomány meghatározó elemeit tekintve jobbára csak a közigazgatás legfelső szintjein van jelen, ami pedig nem ritka az alapvetően zárt rendszerűnek tekinthető országokban, például Németországban, sőt Franciaországban (Meny, 1990; Bekke–Meer, 2000) sem.*

E tény nemcsak a vélekedések szintjén különös, hanem a szakirodalom által alkalmazott elmélet oldaláról is, hiszen a legtöbb szerző annak a feltételezésnek ad hangot, hogy megfelelő jogi szabályozás nélkül, spontán módon nyílt rendszer, sőt annak legrosszabb formája, a zsákmányrendszer alakul ki; és fordítva, a részletes és adekvát jogi szabályozás hozhat csak létre zárt közszolgálatot (pl. Berényi, 1992: 27–29.).

Mi az oka ennek a sajátos helyzetnek? A jogszabály kettős jellegét (a felszínen, a szimbólumok szintjén zárt, valójában azonban nyílt rendszerű szabályozás) egyfelől a politikai döntéshozók ambivalens attitűdjének tudom be.<sup>11</sup> Az elvek és alapértékek szintjén szinte valamennyi politikai részvevő a zárt rendszer hívének mondja (mondta) magát, s talán az is (volt a törvény megalkotásakor). A zárt rendszert ugyanis egyfelől – tipikusan a konzervatív pártok – a magyar hagyomány pozitív elemének, másfelől a modern közigazgatás jellemzőjének látták, látják. Ugyanakkor a konkrét politikai igények és szükségszerűségek arra hajtják a politikusokat, hogy hatalomra kerülve lecseréljék az alájuk tartozó szervezetek felső vezető rétegét – függetlenül azok szakmai kvalitásaitól. Ezt a tényt erősíti a rendszerváltás után előálló sajátos konstelláció. Az első kormány, amely idején a Ktv. született, természetesen számos közigazgatási vezetőt leváltott, azoknak a korábbi rendszerhez való kötődése miatt, amivel szinte minden rendszerváltó párt egyet is értett. A leváltott személyek pozícióit aztán, megintcsak jórészt természetesnek tekinthető módon, olyan személyekkel töltötte be, akikben megbízott. Ezekre azonban az ellenzéki pártok mint politikai kinevezettek tekintettek – ismét csak: nem alaptalanul – s kormányváltáskor lecserélték őket, ezúttal a maguk embereire. S ezzel létrejött az az ördögi kör, amelyből mind a mai napig nincs kilépés.<sup>12</sup>

A jogszabály kettőssége azonban nemcsak a politikai döntéshozók akaratát tükrözi, hanem – de facto nyílt rendszerű jellemzőivel – meg is felel a rendszerváltást követő átalakulás körülményeinek. Amikor az állami szerepvállalás mértéke nagymértékben megváltozik, drasztikusan lecsökken, illetve átalakul, akkor aligha lehet fenntartani például egy, az elbocsáthatatlanságot ténylegesen garantáló rendszert. Az ugyanis a feleslegessé váló munkaerő közszolgálatban tartásával a közpénzek

elpazarlásához, hosszabb távon csökkenő munkamorálhoz vezethet. Hasonlóképpen, amikor a közszolgálat nem tud versenyképes béreket biztosítani, de egyes kulcspozíciókban mégis elengedhetetlen szükség van kiemelkedő szakemberekre, akkor elkerülhetetlen a személyi bér rendszerbe iktatása. Mindezek ugyanakkor utat nyitnak a politikusi önkény megnyilvánulásainak is.

A szerző tehát ezeket a politikai és a rendszerváltás sajátjaiból következő okokat látja amögött, hogy a zárt rendszert sugalló részletes jogi szabályozás miért takar valójában nyílt rendszert. Ennél jóval nehezebb annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a gyakorlat miért mutat – legalábbis a statisztikai elemzés, a nagy számok szintjén – alapvetően zárt rendszeri jellemzőket. E tekintetben csak két bizonytalan és részben ellentmondásos hipotézist tud a szerző megfogalmazni. Az egyik szerint a köztisztviselői bérek hosszú ideig (nagyjából 2001-ig) olyan alacsonyok voltak, hogy a beosztott köztisztviselői státusok egyszerűen nem jelentettek vonzó „zsákmányt” a politika számára. Mindeközben azonban a közigazgatásban dolgozók számára a piaci szférához viszonyított relatív létbiztonság vonzó lehetett. A munkaerő-kínálati oldalon eközben oly mértékben növekedett meg a diplomások képzése, hogy az egyetemekről frissen kikerülők – például a közigazgatásban különösen megbecsült jogászok és részben közgazdászok – minden álláson, így a rosszul fizetett köztisztviselői állásokon is kapva kapnak.

Ha ez így van, akkor viszont azzal lehet számolni, hogy – a jogi szabályozás lényegi változatlansága mellett – a bérek emelkedésével, a közigazgatási álláshelyek vonzóbbá válásával a közigazgatási állások egyre nagyobb mértékben jelentenek vonzó zsákmányt a politika számára, így a nyíltzsákmány-rendszer jellemzői egyre szélesebb körben jelennek meg a gyakorlatban is. Kivéve most már az értékmentes tudomány keretéből, a megoldást a szerző abban látja, hogy *a)* ki kellene szélesíteni azt a kört, amelyben politikai akarat, a politikai lojalitás megkövetelése szerepet kaphat, ennek kereteit pontosan meghatározva, miközben *b)* a fennmaradó területeken a zárt rendszer tényleges jogi garanciáit lenne szükséges megteremteni. Idővel – például az amerikai rendszerhez hasonlóan – kialakulhat egy olyan váltógazdálkodás, amelyben a közigazgatás csúcsán álló szakszemélyzet kormányváltáskor elhagyja a közigazgatást, és az üzleti, egyetemi stb. szférában talál alkalmaztatást; majd az adott politikai párt ismételt hatalomra kerülésekor visszatér a közigazgatásba. Így hosszabb távon mind a közigazgatási gyakorlat, mind a politikai lojalitás biztosítható. A szerző egy ilyen rendszer kialakulásának jeleit már felfedezni véli a magyar gyakorlatban.

A nemzetközi és a hazai szakirodalmat követve az átpolitizáltságot szembeállítottam a szakértelemmel, azt feltételezve, hogy

a kettő között egyfajta átváltás van. Amilyen mértékben nő például a politikai alapon történő kinevezések mértéke, olyan mértékben csökken a szakmaiság. Ez a feltételezés azonban mind elméleti alapon, mind a hazai gyakorlat ismeretében vitatható. Elméleti oldalon a nyolcvanas évektől kezdve az Új Közme-  
nedzsment mozgalom olyan megoldásokat ajánl, amelyek megszüntetik a merev, zárt rendszert, ugyanakkor nem vezetnek a zsákmányrendszer romboló következményeihez sem. A nemzetközi tapasztalatok e tekintetben meglehetősen ellentmondásosak (Peters–Pierre, 2001). Mégis az a kép látszik kirajzolódni, hogy a zsákmányrendszer csak meghatározott, specifikus körülmények között kerülhető el. Így szükséges a feladatok nyilvános, pontos, kvantitatív meghatározása és szigorú, személyekre lebontott számonkérhetősége (felelőségre vonhatóság), és szükséges egy megfelelő politikai és adminisztratív kultúra megléte. A szerző véleménye szerint mindkét elem hiányzik a magyar közigazgatásból, s annak csirái is alig látszanak. A hazai gyakorlat szempontjából viszont az várható, hogy az új nemzedék közszolgálatba állásával – még a politikai kiválasztottak esetében is – nőni fog a diplomások, az idegen nyelvet beszélők stb. aránya. Kérdéses ugyanakkor, hogy ez önmagában valóban együtt jár-e a szakmai színvonal növekedésével.<sup>13</sup>

Végül ismét hangsúlyozom, hogy jelen elemzés empirikus részében *statisztikai adatokra* támaszkodott. *Nem alkalmas* tehát olyan mikroszintű elemzés által feltárható összefüggések kimutatására, hogy milyen *tovagyűrűző hatása* van a hierarchia csúcsain a rendszeres, politikai alapon történő személycseréknek. Hogyan hat például a köztisztviselők attitűdjeire, motiváltságára annak tudata, hogy a karrier csúcsát jelentő pozíciókban a politikai-személyes lojalitás és kapcsolatok, nem pedig a teljesítmény és szakmai rátermettség a meghatározó? Vajon a közigazgatási hierarchián lefelé haladva nem vált-e ki mindez túlzott alkalmazkodást, aminek következtében a köztisztviselők például lényegi információkat hallgatnak el a vezetés elől, nem csökkenti-e a köztisztviselők motiváltságát, illetve nem növeli-e a hivatali korrupció veszélyét stb.?

E tanulmány végső, talán kissé pesszimista üzenete tehát az, hogy *a) nagyon keveset tudunk a közszolgálatról, s b) amit tudni vélünk róla, az alapvetően téves*. Avagy a pozitív gondolkodás logikájára áthangolva e kijelentést: *a közszolgálat további empirikus kutatására lenne szükség*.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A kutatás a Magyar Közigazgatási Intézetben zajlott. Köszönetet mondok az intézet vezetőinek és kutatóinak (különösen Hajnal Györgynek és Horváth M. Tamásnak) munkámhoz nyújtott segítségükért. Köszönet illeti továbbá mindazokat, akik az adatokhoz való hozzáférést lehetővé tették. Így mindenekelőtt Dudás Ferencet, a BM Közigazgatási és Közszolgálati Hivatalának vezetőjét a KÖZIGTAD-adatbázisból képzett adattáblák hozzáférhetővé tételéért és Schödel Ágnest, aki a Foglalkoztatási Hivatalnál gyűjtött adatok elemzéséhez nyújtott nagy segítséget. A dolgozatban szereplő átfogó következtetések és esetleges tévedések azonban kizárólag a szerzőt „terhelik”.
- <sup>2</sup> E tény a létszám adatokban is jól tükröződik. Míg a másik két – törvényhozó és bírói – hatalmi ágban foglalkoztatottak összlétszáma is alig haladja meg a tízezret, addig csak – az e tanulmány témáját képező – köztisztviselők létszáma százezer fő fölött van. S akkor nem számítottuk ide a katonákat, rendőröket, közalkalmazottakat.
- <sup>3</sup> Domináns ez a dichotóm felfogás a német és francia szakirodalomban, de a szerző számára hozzáférhető angolszász szakirodalomban is megjelenik.
- <sup>4</sup> Zárójelben a közszolgálati jogban alkalmazott fogalmak.
- <sup>5</sup> A zárt rendszer jellemzőiről magyar nyelven ad áttekintést: Berényi, 1992; angolul Bossaert at al. 2001, főleg: 81–83. Az egyes nyugat-európai közszolgálati rendszerek részletes bemutatását végzi el: Bekke–Meer, 2000; illetve kizárólag jogi oldalról: Bossaert at al, 2001. Az USA közszolgálatáról például Shafritz et al., 1992.
- <sup>6</sup> Ennek tudható be például hogy a köztisztviselői létszám a hivatal statisztikái szerint minden évben százezer fő alatt marad, noha tudjuk, hogy a vizsgált időszakban szinte minden évben meghaladta azt.
- <sup>7</sup> A piaci szférával való összevetésben gyakori hiba, hogy két átlagbéradatot vetnek össze, vagyis megfelelnek arról, hogy a közigazgatásban a közép- és felsőfokú végzettségűek jóval nagyobb arányban vannak jelen, s e csoportok jövedelme a piaci szférában is jóval magasabb, mint az alacsonyabb végzettséggel rendelkezőké.
- <sup>8</sup> Meglepő, hogy a KÖZIGTAD-adatbázisban a vezetők közigazgatási tapasztalatának mértékére nézve semmilyen adat nem áll rendelkezésre.
- <sup>9</sup> A közigazgatást elhagyók („kilépők”) magas aránya ebben az évben látszólagos, nem járt tényleges állásvesztéssel; annak tudható be, hogy jogszabálymódosítással „kiszervezték” a köztisztviselői körből a fizikai alkalmazottakat és ügykezelőket, akik tehát, továbbra is ugyanott, ugyanazokat a feladatokat látják el, de már nem köztisztviselői jogviszonyban.
- <sup>10</sup> Meglepő lehet, hogy a rendszeres létszámleépítési kampányok ellenére is a közigazgatási munkahely stabilnak tűnik a benne dolgozók számára. Ennek feltételezésem szerint az lehet az egyik oka, hogy a kampányoknak általában nagyobb a füstje, mint a lángja (ha összeadjuk az utóbbi tíz évben bejelentett létszámcsökkentések százalékadatait, akkor ma a közigazgatás létszáma 60%-al alacsonyabb lenne), illetve az elbocsátások viszonylag humánusan történnek. Másfelől pedig azt kell szem előtt tartani, hogy a viszonyítási alap minden bizonnyal a magyar vadkapitalizmus piaci szférája, amelyet különösen élesen jellemez a bizonytalanság, a kiszámíthatatlanság.
- <sup>11</sup> Az döntéshozatalban részt vevők álláspontját részletesen elemzi Meyer–Sahling, 2001.
- <sup>12</sup> Az a tény azonban, hogy – a médián keresztül viszonylag jól nyomon követhető – miniszteriumi személycserékre nem csak a kormányváltások után kerül sor, hanem akkor is, amikor csak a miniszter személye változik ugyanazon kormányon belül, már arra utal, hogy a magyar politikai elitet, legalábbis e tekintetben a parokiális (Almond–Verba, 1963) politikai kultúra jellemzi.



<sup>13</sup> Valószínűleg nem, ha a diplomák típusa nem igazodik a feladatokhoz, s akkor sem, ha a jól képzett fiatalok csak ugródeszkának tekintik a közigazgatást; így nem halmozhatják fel azokat a közigazgatási tapasztalatokat, amelyeket később a köz javára alkalmaznának.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Almond, G. A.–Verba, S. (1963): *Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Babus Endre (2005): „*Kormány megbízott-dömping*.” HVG, 2005. február 5.
- Bekke, Hans–Perry, James L.–Toonen, Theo (eds.) (1996): *Civil Service in Comparative Perspective*. Bloomington, In. USA, Indiana University Press.
- Bekke, Hans–Perry, James L.–Toonen, Theo (1996/a): *Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems*. In: Bekke et al. 1996/a.
- Bekke, Hans–Meer, Frits van der eds. (2000): *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Berényi Sándor (1992): *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat*. Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék.
- Bossaert, Danielle–Demmke Christoph–Nomden, Koen–Polet, Robert (2001): *Civil Service in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht, EIPA.
- Bossaert, Danielle–Demmke Christoph (2003): *Civil Services in the Accession States*. Maastricht, EIPA.
- Gajdusчек György (2004a): „*A köztisztviselők EU-val kapcsolatos attitűdje és felkészültsége*.” Európai Tükör, 2004/2.
- Gajdusчек György (2004b): „*Zárt vagy nyílt? A magyar közszolgálati szabályozás elemzése*.” Állam és Jogtudomány, 2004/3–4.
- György István (1999): *The Civil Service System of Hungary*. In: Verhejen, 1999: 131–158.
- Johnson, David B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*. Budapest, Osiris.
- Lane, Jan-Erik (ed.) (1987): *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage
- Meny, Yves (1990): *Government and Politics in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Lórincz Lajos (1997): *A közszolgálat alakulása a rendszerváltásban*. In: Glatz Ferenc (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest, MTA (133–144.).
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2001): *Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary*. *Journal of European Public Policy*, VIII/6, December.
- Owen, Hughes E. (2003): *Public Management and Administration*. New York, Palgrave MacMillan.
- Peters, Guy B.–ierre, Jon eds. (2001): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London, Routledge.
- Raadschelders, Jos C. N.–Rutgers, Mark. R. (1996): *The Evolution of Civil Service Systems*. In: Bekke et al. (eds.), 1996.
- Shafritz, J. M.–Ricucci, N. M.–Rosenbloom, D. H.–Hyde, A. C. (1992): *Personnel Management in Government. Politics and Process*. New York, Marcel Dekker.
- Szente Zoltán (1999): „*Közigazgatás és politika metszéspontján. A miniszterek és az állami tükörök rekrutációja Magyarországon, 1990–1998*.” Századvég, 1999 nyár.
- Verhejen, Tony (ed.) (1999): *Civil Service systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.

---

# IN MEMORIAM

## POLGÁRNÉ TÁLL ÉVA-DÍJ

---

JÁSZ KRISZTINA–SZARVÁK TIBOR

### Az esélyegyenlőségi politika Janus-arca

*Kistelepülések, társadalmak, konfliktusok*

#### BEVEZETÉS

A jóléti fejlődés, a társadalmi harmóniára törekvés egyik alapszava korunkban az esélyegyenlőség. Ez a tanulmány a társadalmopolitika jelenkori kulcsszavának társadalmasítására fókuszál. Alapvetően arra a lokális problémára helyezi a hangsúlyt, hogy a kistelepüléseken milyen módon teremthetők meg az esélyegyenlőségi politika adaptációjának feltételei.<sup>1</sup>

Mindez azért fontos kérdés, mert az önkormányzatokra alapozó makro-szociálpolitikai gyakorlat társadalmasítása a kistelepüléseken komoly integrációs erővel bírhat. A magas munkanélküliség, a szegregáció, a belső periferiális helyzet, a társadalmi konfliktusok, valamint az alacsony népességszámú települések gyakori hívószavai a roma népesség (amely az esélyegyenlőségi politika egyik célcsoportját jelenti) területi elhelyezkedésének.<sup>2</sup>

Jelen munkában az esélyegyenlőségi politikák társadalmasításának kérdésében a már idézett OKTK-kutatás eredményeit foglaljuk össze, mindezek mellett pedig kitérünk a válaszadók által tipikus esélyegyenlőségi politikának nevezett szociális földprogram<sup>3</sup> települési (működtetői) jellemzésére is.

Tanulmányunk mintavételi keretének azért választottuk a szociális földprogram által lehatárolt települési kört, mert a program kilencvenes évekbeli felújítása a falvakban, agrártérségekben élő, szociálisan hátrányos helyzetű családok, tartós

munkanélküliek életminőségének javítására, a meglévő munkaerő mezőgazdasági tevékenységbe történő bevonására szolgál (Bartal, 2001; Csoba, 2002; Szoboszlai, 1999, 2001, 2003).

Jelen tanulmány témaköréhez tartozik az a hipotézis, hogy a program (mint az esélyegyenlőségi politika egyik szegmense) segítségével csökkenthető-e a társadalmi együttélésben jelentkező problémák, visszaszoríthatók-e az egyébként fokozódó társadalmi és etnikai konfliktusok.

Vizsgálatunkban azt a Ralf Dahrendorfhoz kapcsolható nézetet követtük, amely szerint a konfliktusok a mindennapi élet velejárói. A fő kérdés a konfliktuscstorna, vagyis annak vizsgálata, hogy a konfliktusban érintettek által alkalmazott megoldások, feloldási lehetőségeik mennyiben intézményesítettek, vagy társadalmilag mennyire elfogadott formában jelennek meg. Témánkhoz illeszkedett az az álláspont is, amely szerint a konfliktusok csupán „válság-előrejelzések”, s levezethetők az anyagi javak szűkösségéből, a jóléti-szociális állam egyensúlytörekvéséből (az elosztási egyenlőtlenségekből). Mindezek mellett a konfliktusok által keltett társadalmi „csapadékot”, automatizmusokat jól megjeleníthetjük a kommunikációs folyamatra alapozó konfliktuselméletekkel is. Elemzésünkben külön hangsúlyt kapnak azok a társadalmi tények, amelyek a társadalmi (döntéshozói) kontroll alól kicsúszást eredményezhetnek.<sup>4</sup>

## A PRODUKTÍV SZOCIÁLPOLITIKA LEHETŐSÉGEI

Egy-egy társadalom szociálpolitikáját, jóléti rendszerét a társadalmi-politikai viszonyok formálják (Ferge, 1991). A kilencvenes évek szociális alrendszerét érintő innovációira összességében az a jellemző, hogy a „szociális felelősség megosztásának új modelljét rendkívüli teherpróba elé állította a szociális gondok és feszültségek tartósodásának és kieleveződésének tendenciája..., lassan és vontatottan halad előre a szociálpolitikai prioritások beépülése a különböző közpolitikákba. Sem a pártok között, sem a kormányzat és az érdekvédelmi szervezetek között nem alakult ki olyan párbeszéd, amely konszenzust vagy legalábbis lényegi egyetértést alakított volna ki az alapvető szociális problémák kezelésében” (Jenei, 1996).

A jóléti rendszer reformjára azért volt szükség, mert a szociálpolitika hagyományos – 1990 előtt kialakult – formái nem voltak képesek a piacgazdaság körülményei között kezelni a szegénység és az egyenlőtlenség problémáit. Jelen munkánk témája kapcsán fontos, hogy ezek az eszközök a térségi, regionális léptékű problémákra is kevésbé voltak érzékenyek.<sup>5</sup> Ahogyan növekedett a munkanélküliség, erősödött a munkaerő-piaci marginalizáció és szegmentáció, úgy haladt előre a szociális vé-

delemre való univerzális jogosultság törvényi és rejtett felmondása (Standig, 1993).

Az univerzalizitás eszményétől szabaduló szociálpolitika átalakulási folyamata – bizonyos szempontokból a két világháború közötti időszak eredményeit, valamint a jóléti állam lebontásának különböző intézkedéseit is felhasználva – az aktív eszközök alkalmazásával felgyorsult.

### *A szociális földprogram mint aktív szociálpolitikai eszköz*

Amint erre a fentiekben is utaltunk, a rendszerváltást követően emberek százezrei váltak munkanélkülivé Magyarországon, és a területi különbségek is soha nem látott méreteket öltöttek. Ezek az új társadalmi-gazdasági folyamatok óriási feladat elé állították a magyar szociálpolitikát, amely a korábbi rendszer örökségként felkészületlen volt az ilyen volumenű problémák kezelésére. Az inaktív emberek mellett aktív dolgozók tömege került olyan élethelyzetbe, amely fokozott segítségnyújtást tett szükségessé az állam részéről. A passzív szociálpolitikai támogatások mellett egyre nagyobb szerepet kaptak az aktív szociálpolitikai rendszerek, amelyeknek egyike volt a szociális földprogram.

A szociális földprogramhoz hasonló típusú támogatási programoknak több évtizedes tradíciója van hazánkban. A XIX. század végén és az 1930-as években egyaránt találkozhatunk ilyen jellegű produktív szociálpolitikai kísérletekkel.

A kilencvenes évek elején bekövetkezett munkanélküliségi krízis elsősorban a rurális, alacsony infrastrukturális ellátottsággal rendelkező külső és belső periferiális területeken „szedte áldozatait”.

A magyar szociálpolitika prominensei számára egyre egyértelműbbé vált, hogy az inaktív társadalmi csoportok segélyezése mellett az aktív, munkaképes lakosság körében olyan aktív eszközök alkalmazása vált indokolttá, amely segít visszavezetni ezeket a társadalmi csoportokat a munka világába.

A korábbi történeti előzményekre alapozva indították be a kilencvenes évek elején a szociális földprogramokat a szociális kistérségi válságkezelő program keretében. A program hazánk három régiójában, Észak-Magyarországon, Észak-Alföldön és Dél-Dunántúlon vált elterjedté. Az ország ezen térségeinek kistelepülésein él a kirekesztettek legnagyobb hányada.

### *Miben is áll a földprogram lényege?*

A program mezőgazdasági termelésre alkalmas vagyonnal nem vagy csak kis mértékben rendelkező hátrányos helyzetű csalá-

doknak kíván segítséget nyújtani. A program résztvevői kedvezményes szolgáltatásokat és egyéb juttatásokat kapnak az államtól ahhoz, hogy háztáji jellegű kistermelést, illetve állattartást tudjanak folytatni. Mindez az egyéni, a közösségi és a települési erőforrások felhasználásával történik. A szociális törvény alapján a földprogram a természetbeni támogatásokhoz sorolható. Az általános értelemben vett természetbeni juttatásoktól abban különbözik, hogy míg azok többsége egyszeri vagy néhány alkalomra korlátozódó támogatást biztosít a rászorulóknak, addig e program keretében a folyamatosságon van a hangsúly (Szoboszlai, 2001). A program fő célja az, hogy elindítsa a családokat az önálló egzisztenciateremtés útján.

A szociális földprogram kilencvenes évekbeli felújításában tipikusan a személyiségjegyekben jelentkező modernizációs, egyéni motivációs célok (társadalmi siker, hasznosság, egyéni teljesítmény) szerepelnek.<sup>6</sup> Részletesen megnézve ezeket a dimenziókat, látható, hogy meghatározó a nyitottság az új tapasztalatokkal és a változásokkal szemben, a jelen és jövőorientált-ság, a bizalom a környező világ kiszámíthatóságában és a különböző tudástípusok megszerzése (Andorka, 1997). A közösségi rendszer szempontjából pedig a társadalmi integráció, a kirekesztésmentesség emelhető ki.

Hipotézisünk szerint a szociális földprogram fenti, a modernizációs elméletekhez kötődő végső céljai mellett megfelelő eredmény lehet az is, ha megkönnyíti a résztvevők alkalmazkodását a társadalmi környezethez. Ebből az adaptációs állapotból, esélyteremtésből idővel „kinőhet” az innováció, és megindulhat az egyén konzisztens mobilitása.

### *A produktív szociálpolitika esélynövelő hatásainak megítélése a régiós önkormányzati prominenciakutatás tükrében<sup>7</sup>*

A produktív szociálpolitika esélyteremtő hatása témakörében felhasznált kérdőíveink válaszaiból kitűnt, hogy interjúalanyaink elfogadták azt az álláspontot, amely szerint a produktív szociálpolitika azért gyökeresedhetett meg a kilencvenes években, mert a hagyományos (univerzális) szociálpolitika nem tudja kezelni a tartósan a megélhetés küszöbén élő társadalmi csoportok problémáit. A konfliktusok gyökere abban rejlik, hogy ez a társadalmi lejtő szükségszerűen értékrend- és életmódváltást is eredményezett. Sokan bennragadtak a segélyezett életformában, és az ehhez társuló életszínvonal kialakítása után „természetesnek veszik, hogy így is lehet élni”.

A válaszadók szerint a hálót, s nem halat alapelvű szociálpolitikával elméletileg lehet csökkenteni a roma/nem roma együttélésből adódó társadalmi feszültséget. Mivel a kistelepüléseken a „szociálpolitika a segélyezéssel egyenlő”, a produkti-

vitással kapnak a leszakadók olyan segítséget, amellyel „lépéseket tehetnek a hátrányos helyzetükből való kikerülésre”.

Előnyként fogalmazták meg, hogy ezzel csökkenthetőek a többségi társadalomban a cigánysággal szembeni előítéletek is. Egy ilyen sztereotípiá az is, hogy „még a hálót is eladják” annak érdekében, hogy pénzhez jussanak.

Mindez hosszú folyamat, és komoly toleranciát kíván a helyi szereplőktől, mert az eltérő identitásból, kulturális különbségekből olyan konfliktusok alakulhatnak ki, amelyek az eredeti cél végrehajtását gátolják. A munkára ösztönzés a megoldandó problémának csupán az egyik szegmense. A roma/nem roma feszültség a válaszadó települések többségében nem olyan éles, de a területi döntéseken érződik az a dilemma, hogy „miért csak a romák tartoznak a kedvezményezett csoportba”.

Több véleményben visszatükröződik az, hogy a romák csak azért vállalnak több gyereket, hogy ne kelljen dolgozniuk, mert a „családi pótlék és a szociális segély elegendő a létfenntartáshoz”. Más települési prominens úgy vélekedett, hogy „olyan roma kisebbséget vonjanak be a programba, aki maga is integrálódni akar a többségi társadalomba”. A tartós munkanélküliség okaiból kiindulva sokan a produktivitáson elsősorban a képzés erősítését értik.

Úgy tartják válaszadóink, hogy olyan szociális hálót kell szőni, amely „alkalmas arra, hogy megváltozzon az életvitelük”. Fontos, hogy ne kidobott pénz legyen a háló ára. Ezt csak úgy lehet azonban elérni, hogy a szociálpolitikában nem a tűzoltó feladatok, hanem a komplex prevenciók elképzelések kapják a hangsúlyt. Ezzel lehet, hogy a „középosztály is más szemmel nézne a leszakadó csoportokra”.

A képessé tevés érzete lehet az egyik csapdája a produktív szociálpolitikának. A „készen kapott segítség” nem motiválja – vélik interjúalanyaink – a rászorulókat arra, hogy saját erejükből próbáljanak meg változtatni helyzetükön. Az oktatás, a képzés és a helyes kommunikáció jelentőségére utal az a hozzászóló is, aki szerint „nem egyszerű a háló kezelésére megtanítani olyan embereket, akik más életformához voltak szokva”. Az eltérő életforma kezelése a helyi szereplőktől új attitűdöket vár el a „régis társadalmi környezetben”.

### *Az esélyegyenlőségi politikákról*

Korunk harmadik utas jelszavát<sup>8</sup> kritikusan szemlélik a válaszadók. „Nagyon távol áll az elmélet a gyakorlattól” – értékelnek a válaszadók. Az alapelv (a hátrányokkal indulókat olyan előnyökhöz juttatjuk, hogy azonos esélyekkel érthessék el céljukat) elfogadható, a gyakorlatban azonban szegmentálni kell, mert a konfliktusos társadalmi helyzetek csökkentését csak így lehet

települési szinten megoldani. A kérdés tehát az, hogy kiket tekintünk az esélyegyenlőségi politikák célcsoportjának. Az esélyegyenlőségi politikák módszerei között a produktív társadalompolitika határterületeit (képzés, átképzés, oktatás, munkahelyteremtés, orvosi ellátás, művelődés, kultúra) fedezhetjük fel. A válaszadók szerint a társadalmi kirekesztettségben élők ezeken a területen szenvednek leginkább diszkriminációt, s ezeken a területeken kell leginkább növelni a toleranciát. A válaszadók azonban szkeptikusak annak megítélésében, hogy a települések meg tudják-e oldani ezt a feladatot helyi szinten. Sőt sokan ezt az elvet potenciálisan települési konfliktushelyzetnek tartják, bár tagadhatatlan, hogy országos szinten megfelelő súlyt igyekeznek adni a kérdésnek.<sup>9</sup>

Az esélyegyenlőség kérdéséről szól a felelősség dilemmája is: „nem az önkormányzattól kell várni 1-2 ezer forintot, mert az hamar elfogy és kezdődik minden előlről”, mert az esélyegyenlőségi politikák azoknak szólnak, akik tudnak is élni a lehetőséggel.<sup>10</sup>

A középosztály-centrikusságot erősíti az a nézet, amely szerint „az esélyegyenlőség nemcsak a romáknak szól, hanem a termékek és szolgáltatások a társadalom minden tagja számára azonos vagy közel azonos feltételek közötti elérhetőségét jelenti”.

Az esélyegyenlőségi elvet nem lehet maradéktalanul betartani, mert minden társadalmi hátrány más-más orvoslást igényel.<sup>11</sup> Az esélyegyenlőség a megoldásra váró részterületeken mutatkozó hiányok pótlásával érhető el. Az alrendszeret reprezentáló intézmények (oktatási-nevelési, munkaügyi, egészségügyi-szociális intézmények, illetve települési önkormányzatok, civil szervezetek, rendőrség) közötti együttműködés, a közös stratégia kidolgozása elengedhetetlen. Azonban helyi szintű ágazatközi együttműködések nehezen indulnak be. Néhány professziót (pl. az önkormányzati rendelet esélyegyenlőségi szempontú felülvizsgálata, illetve kisebbségi önkormányzati hatáskörbővítés<sup>12</sup>) válaszadóink is említettek.

Az operatív társadalomfejlesztő feladatok között a life long learning (az élethosszig tartó tanulás) elvének gyakorlatba való átültetése áll, amely magában foglalja a „tudás értékének helyreállítását, tudatosítását”, valamint a képességek (és a lehetőségek) összhangba hozását és felismerését. A válaszadók zöme úgy véli, hogy a szervezetek és ágazatok közötti együttműködés révén az esélyegyenlőségi politikák hosszú távon (párhuzamosan a redisztribúció elvének, így az állam szerepének a megváltoztatásával) kihatnak a kétirányú előítéletek csökkentésére, a szemlélet- és mentalitásváltásra, így a tolerancia erősítésére is.

A válaszadók szerint az esélyegyenlőséget kistelepülési szinten leginkább a szociális földprogram és a teleház segíti. Ez az a két program, amelyben az egyéni aktivitás nagymértékben

hozzájárul a szociális konfliktushelyzetek individuális megoldásához, a társadalmi mobilitási pályán való elinduláshoz.

### *Települési konfliktushelyzetek*

Sokak szerint a társadalmi konfliktusok nem a roma/nem roma dichotómia mentén keletkeznek, hanem az alsó középosztály vidéki térségekre jellemző elszegényedéséből adódnak.

A konfliktushelyzetek a válaszadók szerint jellemzően a társadalmi struktúrában betöltött különböző pozíciók miatt következnek be. Mindez különösen felerősödik egy városhiányos körzetben. A városokból való kiköltözés új eleme lehet a konfliktushelyzeteknek, mert a beköltözőket, akik az olcsó telek és ingatlan, valamint a megélhetés miatt váltanak lakóhelyet, elsősorban a perifériára került társadalmi csoportok alkotják. Interjúalanyaink úgy vélték, hogy a problémák az érintett kistérségek településein („hol koncentráltan, hol kevésbé koncentráltan”) jelen vannak.

Speciális ellentéteket erősített fel a kilencvenes évek elején elindított kárpótlás is. A válaszadók szerint a lakosság többsége rendelkezik kisebb földterülettel, azonban munkagépe csak néhány „tehetősebb gazdának” van, akik „magas szolgáltatási díjért művelik meg a kis birtokokat”. A földprogramban alkalmazott maximum ár önköltséges, ezért esélyegyenlőség-növelőnek is nevezhető.

Mivel a konfliktushelyzetek elsődleges fokmérője a munkához és a megélhetéshez való hozzájutás mértéke (a legtöbben a tartós munkanélküliséget említették konfliktushelyzetként), a munkáltató–munkavállaló közötti viszony szabályozása is fontos konfliktuscsökkenítő tényező lehet a rurális térségekben.

Ez egyrészt a munkaadók részéről a bejelentett munkaviszonyt és tisztességes munkabért, a munkavállalók részéről pedig a munka világában szokásos normák és értékek elfogadását jelenti.

Mindezek mellett a rászorultsági elv érvényesítése is konfliktushelyzeteket eredményezhet. Ez települési szinten újra a „segélyből élés” lokális társadalmi kritikáját jelenti,<sup>13</sup> de megjelenik akkor is, ha csak a roma társadalmi csoport részesül egyszerű természetbeni támogatásban (pl. ruhaosztás) is. A probléma gyökere kettős.

Egyrészt abban keresendő, hogy a pénzbeli szociális támogatások esetében az adhatóság olyan alacsony szinten van meghúzva, hogy ha az egyik szülő dolgozik, a család már elesik a támogatottságtól és a kedvezményektől ( ingyenes étkeztetés, tankönyv).<sup>14</sup> Az esélyegyenlőségi törekvések a válaszadók szerint (a fentiek mellett) azért eredményezhetnek konfliktushelyzetet, mert a helyi társadalomban disszonanciát okoz a pozitív diszk-



rimináció, illetve a települési (öröklött) hátrányok és az egyéni lemaradás (érzetének) komplexitása.

Általános konfliktushelyzetként jelenik meg a romák életmódja, kultúrája és (a mélyen gyökerező sztereotípiák miatt) a más-ság elfogadása.<sup>15</sup> Ezért javasolják sokan, hogy mindezek kezelésére egészségfejlesztő és közösségépítő programok kellenek a településekre. A meglévő gondok mellett ugyanis egyre inkább problémát jelent a válaszadó településeknek az idősek (sokan figyelmeztetnek az előregedő helyi társadalom nehézségeire) és a fogyatékkal élők korlátozott lehetőségeinek bővítése is.

Mindezt azonban sokkal nehezebb lesz elérni, ha tovább csorbítják a helyi települések megtartóerejét. A válaszadók konkrétan megnevezték korunk (felülről jövő) modernizációs törekvését, az iskolakörzetiesítéseket, mint a következő (mikro és mezo szinten is megjelenő) konfliktusforrást, amelyet a központi akarrattól eltérően az öröklött hátrányok miatt társadalmi, s nem települési szinten kellene kezelni (Ladányi, 2004<sup>16</sup>). Az okok között visszatükrözni látjuk a jelen kutatás által is feltárt konfliktusforrásokat: koncentrált hátrányok, mélyszegénység, alacsony iskolázottság, előregedő társadalom, gettósodó térség, ki-rekesztettség.

De vállalható az a tervezői álláspont is, amely szerint a közoktatás társulási formában való működtetése esetében is szükségesnek tartjuk érvényesíteni a települési autonómiát biztosító feltételeket. A települések megtartóképessége érdekében olyan integrált rendszer kialakítása szükséges a 2007–2013-as időszakra, amely a forráshiányos önkormányzatok számára segítséget, de nem kizárólagos megoldást biztosít ezen alapvető feladatuk működtetésére. (Jász, 2004).

## A ROMA TÁMOGATÁSI PROGRAMOK NÉHÁNY JELLEMZŐJE

A fenti folyamatokat másként úgy közelíthetjük meg, hogy a kilencvenes évtizedben a roma társadalom története a folyamatos tőkevesztésről szólt és a különböző társadalomfejlesztési programokkal nem tudtak olyan mechanizmusokat kimunkálni, amellyel lehetővé tették volna új típusú erőforrások megteremtését (Örkény–Székely, 2000).

A roma célcsoportok körében az elmúlt évtizedben lezajlott támogatási programok inkább a tűzoltásra adtak lehetőséget.<sup>17</sup> A programok jelentette támogatási stratégia viszont a szocializmusnak nevezett korszak időszakát idézte, amikor is a társadalmi integráció kerete strukturálisan kijelölt volt (Örkény–Székely, 2000). Mindez a kilencvenes években az underclass társadalmi helyzet reprodukciójához volt elegendő.

Az idézett internetes portál szerint az elmúlt évtizedben 1394 programot indítottak el a roma lakosság körében. A programok 2 alrendszeret érintettek leginkább. 1121 program a foglalkoztatást, 200 a képzést és az oktatást segítette.

A roma társadalom előbb említett felzárkóztatási irányai mellett a roma segélyprogramok kisebb részben az egészségügyi rendszert és a civil szférát is segítették.

A foglalkoztatásban támogatott operatív programok között is leginkább a szociális földprogramot, a közmunkát, az állattenyésztést és a növénytermesztést, valamint a szolgáltatásokat: az ácsmesterséget, a házépítést, az erdészetet és a kereskedelem szférájában végzett tevékenységeket kell kiemelnünk.

Az oktatás, képzés terén speciális oktatási programokat, felzárkóztató projekteket és nyári táborozásokat, valamint a romák vállalkozóvá válását támogatták leginkább. A képzési programokra főleg alapítványok és iskolák, valamint egyéni pályázók kaptak forrást. A foglalkoztatási programokra leginkább települési és kisebbségi önkormányzatok, helyi (roma) NGO-k pályáztak.

Az elmúlt évtized roma programjaira közel 3,5 milliárd forintot<sup>18</sup> biztosítottak az adatbázis szerint. A roma társadalmi csoportok támogatására a legtöbb pénzt azok a megyék nyerték, ahol a cigányság számaránya magas: Borsod-Abaúj-Zemplén (665 557 518 Ft), Szabolcs-Szatmár-Bereg (436 584 971 Ft), Jász-Nagykun-Szolnok (195 542 000 Ft).

Az 1990 óta végrehajtott roma programok alapvető adatai jól tükrözik a csoport számára kijelölt kitörési irányokat. Ezek az irányok azonban a hagyományos fejlődési utat biztosítják. Dilemmánk csak az, hogy ezek a tradicionális utat járó segélyprogramok miként (és főként mikor) artikulálják majd a roma társadalmi csoportokban az információs kor által támasztott követelmények igényét.

A programok, „hidak” modernizációja ahhoz szükséges, hogy az objektív-relatív depriváció összetett elemeivel (alacsony jövedelem, alacsony iskolai végzettség, rosszul felszerelt, egészségtelen vagy szűkös lakáskörülmények stb.) jellemezhető, a globalizációs folyamatoktól elmaradó, rurális térségekben élő résztársadalmi csoportok felzárkózási és fejlődési esélyeit növeljük, mert az egyenlőtlenségek növekedése az újítások terjedésének esélyeit ronthatja le.

## HÍDSZEREPEBEN – A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM HATÁSAI A TELEPÜLÉSEK KÖRÉBEN

A földprogramot működtető (zömmel kis) települések szociálpolitikai jellemzőit, azt a helyi társadalmi és szervezeti, települési környezetet (hálózatot) és földprogramos attitűdjeit a már

említett NKFP-programban<sup>19</sup> vizsgáltuk. Jelen fejezetben a belső perifériáléthez kapcsolódó települési-társadalmi környezetre fókuszálva mutatjuk be a földprogramot működtető lokális közösségek tapasztalatait.

### *A települési környezet*

A földprogramos települések kétharmada egy nagyobb település (főként kistérségi központok) vonzáskörzetéhez tartozik. A XXI. század hálózati világában fontos lehet, hogy a felsorolt települések<sup>20</sup> közel harmada (N = 50) maga is földprogramot működtető településnek számít.

A földprogramos települések nagyságát az ott élők számával összevetve azt látjuk, hogy a települések kétharmadának lélekszáma maximum 1000 fő (ezen belül igen magas a 400 fő alatti igazán aprófalvak aránya is).<sup>21</sup>

A belső perifériálétből is következő jövőképhiányt, illetve az aspirációs törekvések elmaradását jól mutatja az a települési adat, amely szerint az 1000 főnél alacsonyabb lélekszámú településeken a lakossági migrációs irányok (elköltözők-beköltözők száma) hasonlóak. Hazánk keleti tájain leginkább a települési szociálpolitika és az olcsó ingatlan erősíti a beköltözési szándékot. A szociális földprogramos településeken a prominens válaszadók szerint inkább a nem roma társadalmi csoportok számítanak mobilabbnak.

A lakosság elköltözése az 1000 főnél magasabb lakosságszámú (zömmel alföldi) településekre jellemző. A lakóhelyváltás társadalmi-gazdasági okai a válaszadók szerint a munkahelykeresésre (leginkább az Alföldön és Észak-Magyarországon), illetve a települési megtartóerő általános hiányára vezethetők vissza.

A társadalmi mobilitás kérdéseihez hozzátartoznak a közlekedési elérhetőségi vizsgálatok is. A földprogramos településeken egyedül a vonattal való megközelítés utal a földrajzi periféria létre. A települések 61 százaléka ugyanis ezzel a közlekedési eszközzel nem érhető el. Válaszadók az autóbuzsos elérhetőséget 100 fokozatú skálán<sup>22</sup> 60 pontra, a gépkocsis elérhetőséget átlagosan 70 pontra értékelték. A vonatközlekedést átlagosan 49 pontra (legrosszabb Észak-Magyarországon,<sup>23</sup> a legjobb a Dunántúlon<sup>24</sup>) minősítették a megkérdezettek.

A települési környezet komplex jellemzésére fontos megemlítenünk egy új dimenziót is. A szociális földprogramos települések kétharmada abban a földrajzi sávban található, ahol meghatározó az államhatár szerepe.<sup>25</sup> Ezt a térséget (főként a keleti határok mentén) gyakran illeték (Erdősi F.-Tóth J., 1983; Süli-Zakar I., 1993; Baranyi B., 2001) halmozottan hátrányos helyzete miatt a „periféria perifériája” jelzős szerkezettel, amely a belső perifériához tartozó településekre is érvényes.

A foglalkozási ágazat vizsgálata kapcsán látható, hogy a közigazgatás alrendszere tekinthető a szociális földprogramos településeken élők elsődleges munkaadójának.<sup>26</sup> A közigazgatási foglalkoztatásban a legerősebb tájegységnek a keleti terület, a leggyengébbnek a dunántúli régió számít.

Minden negyedik településen az ipar és minden tizediken a mezőgazdaság jelenti a legnagyobb foglalkoztatót. Az ipari foglalkoztatás (vállalkozások) súlya leginkább a dunántúli településeken, a legkevésbé az Alföldön érzékelhető. A mezőgazdasági dominanciában két régió (Dunántúl, Alföld) osztozik. Az elsődleges foglalkoztatási lehetőségek között a szolgáltatási és az oktatási ágazat kevésbé jelentős a szociális földprogramot működtető településeken.<sup>27</sup>

A másod, illetve harmadlagos foglalkoztatási alternatívák között erősödő ipari és a szolgáltatói irányt (kisebb részben mezőgazdasági profilt) és visszaszoruló közigazgatást tapasztaltunk. A szociális földprogramos települések foglalkoztatási palettájának szélesedése (további tudatos fejlesztés esetén) a települések gazdasági potenciáljának erősödését is eredményezheti. A foglalkoztatási lehetőségek bővítése különösen fontos a 400 főnél alacsonyabb lélekszámú településeken élők körében, ahol a válaszadók szerint az aktív korú lakosság közel 80 százaléka más településen dolgozik.

### *A szociális földprogram a település életében. A pályázattól a megvalósításig*

A pályázatok kulcsemberei jól reprezentálják a földprogramos települések értelmiségi csoportjait. Elsődlegesen a polgármester<sup>28</sup> és a hivatal közvetlen munkatársai voltak a kulcsszereplői a földprogramos pályázatoknak, de szerepelnek klasszikus és napjainkra jellemző értelmiségi foglalkozások is (tanító, állatorvos, szociális segítő, falugondnok, kistérségi menedzser). Mindezek mellett többször olvashatunk a helyi politikai prominensek pályázati feladatvállalásáról is.<sup>29</sup>

A kulcsemberek többsége főiskolán szerezte diplomáját. A második leginkább elterjedt végzettség a földprogramos pályázatírók között az érettségi, a harmadik az egyetemi diploma. Alacsonyabb végzettség a minta közel ötödében volt jellemző a pályázat elindítói között.

A pályázat előkészítói között nagyobb eséllyel találtunk roma származásúakat az 1000 főnél nagyobb lélekszámú településeken, Észak-Magyarországon és az Alföldön. Összességében a szociális földprogramos települések egyötödében szerepelt (főként kisebbségi önkormányzatnál tevékenykedő) roma származású lakos a pályázat készítésekor.

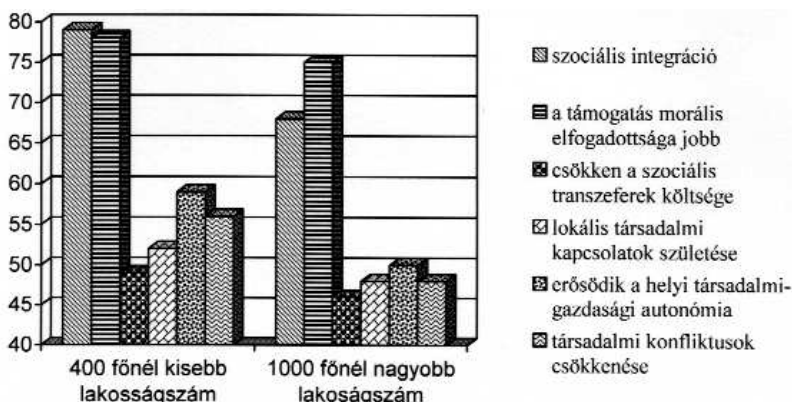
Leginkább a program szervezői és a polgármester (a két pozíció sokszor megegyezik!), valamint a szűk család befolyásolta a programra jelentkezők döntését. Ebben a döntési folyamatban a kedvezményezettek szerint is a polgármester, illetve a program gazdái játszották a főszerepet (Szoboszlai, 2003). A döntési láncban regionális szinten nem volt lényeges különbség, településnagyság alapján viszont markáns eltérések fedezhetők fel. Az egyik legfontosabb, hogy a 400 főnél alacsonyabb lélekszámú településeken a szűk család befolyása az átlagnál<sup>30</sup> sokkal magasabb és a tágabb család hatása is közel 14 ponttal erősebb, mint a nagyobb lélekszámú településeken. Az 100 főnél nagyobb népességű településeken a családi befolyás kevésbé érvényesül. Más potenciális települési prominensek (gazdajegyző, egyházi emberek, kisebbségi önkormányzati képviselő) véleménye (tevékenysége) nem volt jelentős abban, hogy a rászorulókat bekapcsolódjanak a programba.

A programról a működtetők leginkább személyes információt adtak a (leendő) kedvezményezetteknek, illetve polgármesteri fórumot rendeztek. A minta közel felére (főleg a Dunántúlra) volt jellemző kommunikációs út még a szórólap, plakát alkalmazása, de ezeken a területeken a helyi médiát is jobban bevonták a földprogramos tájékoztatási folyamatba. A lakossági felmérésekből is visszatükröződött, hogy a kisebbségi önkormányzati fórumok említése főként a sűrűbben lakott földprogramos területeket (Észak-Magyarország, Alföld) érintette.

A települési működtetők alapvetően azért pályáztak a földprogramra, mert a támogatás a produktív jelleg miatt morálisan elfogadhatóbb a helyi társadalom számára, mint a segélyezés. Fontos pályázati motiváció volt még a túlélési helyzetből való kikerülés lehetőségének, a szociális integrációnak a reménye is. A harmadik legfontosabb pályázati ok az volt, hogy kihasználatlan emberi, tárgyi és természeti erőforrásokat emeljenek be az értékteremtő folyamatba. Néhány tényező (csökken az elvándorlás, javul a vagyonbiztonság) érvényesülésében nem bíztak a települési prominensek. Vannak azonban olyan kategóriák is, amelyek földprogramos hatását markánsan nem tudták eldönteni válaszadóink. Ilyen tényező a szociális transzferekre fordítható összeg feltételezett csökkenése,<sup>31</sup> illetve a helyi társadalmi integráció erősödése. Az együttműködés társadalmi toleranciajavító hatását inkább az 1000 fő alatti népességű településeken és Észak-Magyarországon dolgozó megkérdezettjeink fogadták el. A földprogram segítségével a gazdasági autonómia erősödését a 400 főnél kisebb lélekszámú településeken, illetve a Dunántúlon lévő működtetők várták. Összességében a pályázati motivációban rejlő különbségek jól tükrözik a települések várakozásait, társadalmi-gazdasági lehetőségeit (1. ábra).

Az egyéb várakozások között a kiegészítő jövedelemszerzést, a munkaszeretetet, a munkához való javuló hozzáállást, a sza-

badidő lekötését, a részt vevő családok önállósodását, a munkanélküliek integrációját, valamint a könnyebbé váló megélhetést („amit a házasságok és a születések számának emelkedése is jelez”<sup>32</sup>) találhatjuk.



A földprogramos pályázat okai a településnagyság tükrében  
100 fokozatú skálán

A válaszadók szerint leginkább a tartós munkanélküliek, az alacsony jövedelműek<sup>33</sup> és (főként az észak-magyarországi földprogramos településeken élő) romák számára jelenthet ez a program kivezetést a hátrányos helyzetből. A megkérdezettek úgy vélték, hogy a produktív jelleg főként az alacsonyabb jövedelműek és a romák számára fogadható el. Ezt az egyén és a közösség számára befogadóbb viszonyt leginkább Észak-Magyarországon jelezték. A kérdőívek adatai szerint a különböző szociális transzferekre fordítható összeg főleg az alacsony jövedelműek, a romák, a tartós munkanélküliek és a nyugdíjasok körében csökkent. A program hatása közül a helyi társadalmi integráció javulását leginkább a tartós munkanélküliek, az alacsony jövedelműek és a romák körében lehetett megfigyelni. A roma kedvezményezett csoportra a minta településeinek közel felében volt érvényes „az együttműködés miatt növekszik a tolerancia” állítás elfogadása. Az elvándorlási kényszer csökkenése leginkább a tartós munkanélküliek és a romák számára lehet pozitív földprogramos hatás. Kihasztnátlan emberi erőforrást is leginkább az előbb említett csoportok „visznek” a földprogramba. A mezei lopások (megélhetési bűnözés) számának csökkenését leginkább a romák körében nevezték pozitív hatásnak a válaszadók.

Összességében tehát a tartós munkanélküliek, az alacsony jövedelműek és a romák lehetnek azok a preferált társadalmi cso-

portok, amelyek körében a földprogram pozitív hatása leginkább érvényesülhet. Az esélyegyenlőségi politikák szélesítése szempontjából figyelemre méltó, hogy a nyugdíjasok (idősek) és a megváltozott munkaképességű munkavállalók számára a szociális földprogram kevés segítséget jelenthet a különböző aszpirációs törekvéseik végrehajtásában.

### *Társadalmi hatások és programfejlesztési irányok*

A program települési fogadtatása támogató lokális környezetet feltételez, mert a prominencia (és a kedvezményezettek) szerint az volt az általános, hogy a település lakosai örültek annak, hogy javul a helyzet. A válaszadók szerint nagyon kevés helyen (a lakossági felmérés adatai szerint inkább a romák körében) volt jellemző a bekerültekkel szembeni irigykedés.

A földprogram működtetői szerint leginkább a szakembergárda és a termőföld adott hátteret a biztonságos működéshez. Főként a 400 főnél alacsonyabb lélekszámú településekről jelezték, hogy csak részben áll rendelkezésre szakembergárda a földprogram üzemeltetéséhez. Mindez jól mutatja az aprófalvak humán hátterének gyengeségeit. A termőföld elégséges mennyiségét legkevésbé a Dunántúlon jelezték, de Észak-Magyarországon is csak részben volt elég a stabil működéshez a rendelkezésre álló termőföld.

Erőgépekkel, munkagépekkel és teherszállító járművekkel átlagosan a minta harmada rendelkezett megfelelően (legkevésbé a Dunántúlon, leginkább Észak-Magyarországon). A kapcsolattrendszert a minta felében, az értékesítési piacot negyedében minősítették megfelelőnek. Ebben a két, a földprogramos hálózatot leginkább jellemző kategóriában a Dunántúl és Észak-Magyarország jelzett inkább alacsonyabb értékeket.

A stabil működést jól jelzi az, hogy a földprogram termelési éveit során csak a minta tizedében származott probléma az üzemanyag és a kiosztható föld hiányából, valamint a gépi karbantartás és a szolgáltatás elmaradásából. Az értékesítési piac szűköségéből adódó gondok a földprogramok közel ötödénél, a kedvezményezetti humán erőforrás eltérő munka szocializációjában keresendő problémák a programok negyedénél jelentkeztek. Ez utóbbi főként a Dunántúlra és Észak-Magyarországra volt jellemző. Az egyéb válaszok a mezőgazdaság klasszikus gondjait (aszály, árvíz, belvíz, fagykár), illetve a programfinanszírozás kérdéskörét (kevés az erőforrás a program indításakor) jelölték meg problémaként.

A kedvezményezettek leginkább géphiányra és szervezési problémákra, a szaktanácsadás elmaradására és a felvásárlási problémákra panaszkodtak és jellemző egy munkatapasztalatra vonatkozó visszajelzés: a „dolgozók hetede találja túl nehéznek

a földprogramos tevékenységet” (Szoboszlai, 2003). A földprogramos problémákat egy korábbi kutatási tapasztalat tágabb kontextusba helyezi: „a vizsgált programokban mindazon problémák, gondok előfordultak, amelyek egy jó szándékú, ám tőke- és hozzáértés-hiányos gazdaságban általában előfordulhatnak” (Szoboszlai, 2001).

A szociális földprogrammal kapcsolatos problémák esetén leginkább a program szaktanácsadójához, illetve a polgármesterhez és a hivatalhoz fordulnak a kedvezményezett családok. Feltehetően a mezőgazdasági ismeretek hiányából adódik az, hogy nem jellemző a családi, szomszédsági segítség, illetve nem mennek a résztvevők a kisebbségi önkormányzat képviselőjéhez, valamint (az Észak-Magyarországon lévő földprogramok kivételével) a gazdajegyzőhöz sem. Ez az adat arra világít rá, hogy a programmal kapcsolatos képzésekkel elérhetjük a családok önszorgító (racionális) magatartásának emelését, ami kihat a társadalmi csoportok harmonikusabb együttműködésére.

Ha most lehetne pályázni, a földprogram szervezésébe a túlnyomó többség (168 település) újra belekezdene. Azt is elfogadta a prominencia, hogy a program stabil része lehet a szociális ellátásnak. Alapvetően azért kezdenének bele újra, mert „segít a rászorulókon”,<sup>34</sup> illetve a program a szociális ellátórendszer szerves része lett.

Az általunk felsorolt 5 programfejlesztési irány mindegyike támogatott volt a települések körében. Leginkább (főként az észak-magyarországi területeken) gondolják úgy a válaszadók, hogy erősíteni kellene az önellátó jelleget a szociális földprogramban. Az ezzel ellentétes fejlesztési irányt (a piaci orientációt) a minta alig fele (főként a dunántúli települések) támogatta.

A géppark növelését a megkérdezettek kétharmada (leginkább Észak-Magyarországon) tartotta fontosnak. Magas az oktatási, képzési funkció erősítésének igénye is.<sup>35</sup> 2006-ig a programban a földterület, a termékkála és a géppark (és az ezzel együtt járó kedvezményezett létszám) bővítését látnák leginkább fontosnak a válaszadók. A piaci szegmens (és a szinten tartás) a válaszadók ötödénél, a képzési szint erősítése tizedénél volt kiemelt fejlesztési tényező.

A fejlesztési irányok, a program fenntartásának egyöntetű támogatása visszaköszön a résztvevői jövőképekben: minden ötödik-hatodik család bízik abban, hogy „ismét meg tudnak majd kapaszkodni”, hatodik „nem aggódik állandóan a megélhetés miatt”. Minden hetedik családnak „ismét vannak tervei”, de a korábban kelés, a nagyobb rész vállalása a házi munkában vagy a „kevesebb alkalmi munka vállalása” is a program pozitív hatásai közé tartoznak (Szoboszlai, 2003).

A cigány népesség földprogramos helyzetét a működtetők fontosnak tartják, bár egyenyedük megállapítja, hogy alacsony a munkakultúrájuk és arányukat nem bővítjük/bővíthetjük.<sup>36</sup> A



válaszok között roma társadalmi fejlesztési kategóriákat is láthatunk. Főleg az észak-magyarországi apró (400 főnél alacsonyabb népességű) falvakban mondták azt, hogy komoly megélhetési eszköz számukra a földprogram. A társadalmi konfliktusok csökkentése a roma felzárkóztatás terén a földprogramok együtödénél (főként Észak-Magyarországon és az 1000 főnél magasabb lélekszámú településeken) volt fontos.

Összességében azt mondhatjuk, hogy ez a program a leszakadó társadalmi csoportok (de különösen a romák) körében segíti a rendszerváltáskor kényszerűen abbamaradt mobilizációs trend, a proletarizációs út újraindítását, újrafelfedezését. 1997-es felmérésünkben ezt a működtetők úgy fogalmazták meg, hogy „a rendszeres munka szocializációs szerepe nélkülözhetetlen a munkanélküli rehabilitációban és a szociális problémák kezelésében” (Szoboszlai, 2001).

## ÖSSZEGZÉS

A kutatás egyik fontos tanulsága, hogy az esélyegyenlőségi politika alapelveinek megvalósítását kistelepülési szinten jelentősen segíti a szociális földprogram és a teleház. Ez az a két program, amelyben az egyéni aktivitás nagymértékben hozzájárul a szociális konfliktushelyzetek individuális megoldásához, a társadalmi mobilitási pályán való elinduláshoz.

A válaszadók zöme úgy véli, hogy a szervezetek és ágazatok közötti együttműködés révén az esélyegyenlőségi politikák hosszú távon kihatnak az előítéletek csökkentésére, a szemlélet- és mentalitásváltásra, így a tolerancia erősítésére is.

A vizsgálat adatfelvételeiből kiderült, hogy általános konfliktushelyzetként jelenik meg a munkanélküliség mellett a romák életmódja, kultúrája és a mélyen gyökerező sztereotípiák miatt a diszkrimináció. Ezért javasolták a megkérdozettek, hogy mindezek kezelésére egészségfejlesztő és közösségépítő programok kellenek a településekre. A meglévő gondok mellett ugyanis egyre inkább problémát jelent a válaszadó településeken az idősek (sokan figyelmeztetnek az előregedő helyi társadalom nehézségeire) és a fogyatékkal élők korlátozott lehetőségeinek javítása is.

A jelenlegi folyamatok azonban tovább csorbítják a helyi települések megtartóerejét. A válaszadók konkrétan megnevezték korunk modernizációs törekvését, az iskolakörzetesítéseket mint a következő konfliktusforrást, amelyet a központi akaratól eltérően, az öröklött hátrányok miatt társadalmi, s nem települési szinten kellene kezelni.

Ez a centralizációs intézkedéstervezet komoly bizonytalanságot jelenthet a földprogramos települések körében is. Leginkább azért, mert a földprogramhoz kapcsolódó működtetői atti-

tűdökben erős a szociális, segítő, az önfenntartást fontosnak tartó elem. A földprogram piaci erősítését mindezek mellett akadályozza a települési gazdasági környezet, az önkormányzatok forráshiánya (a földprogramos települések zöme a belső és/vagy külső perifériához tartozik) és a mezőgazdaság (klasszikus és a jelenkori fejlődési trendekből adódó) tervezhetetlensége. Ilyen makrokörnyezet mellett érthető módon kap helyet a fejlesztési elképzelésekben a normativitás szerepe.

Működtetői szempontból lényeges elem, hogy erősödik a földprogramhoz kapcsolódó hozzáadott érték (a termelési integráción alapuló programok), ami véleményünk szerint hozzájárulhat ahhoz, hogy meggyökeresedjenek a hálózatos együttműködések egyrészt a földprogramos települések között, másrészt erősödhet a földprogram jelentősége a kistérségi szociális programokban is. A közigazgatási reform megvalósítása során (hosszabb távon) elképzelhető, hogy a szociális földprogramok koordinációját kistérségi szintről valósítsák meg.

Mindez különösen a tekintetben fontos, hogy a produktív szociálpolitika eszközeinek alkalmazása számos előnyt jelent a települések társadalmában. Csökken a társadalmi kirekesztettség és a helyi társadalmi konfliktusok kialakulásának esélye, erősödik a munkához kötődő attitűdök személyiségben rejlő rendszerre (ami javítja az esélyt a tartós munkaerőpiaci integrációra). Ezek az előnyök azonban csak akkor lesznek fenntarthatóak, ha az esélyegyenlőségi politika működési elvét, céljait a települési prominencia sikeresen integrálja a lokális társadalom mindennapjaiba.<sup>37</sup>

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Jelen tanulmányban egyrészt „A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején (szegregáció, megélhetés, iskolázottság, önkormányzatiság) 5/017/2001 NKFP kutatási program (fő témavezető Kemény István) egyik alprogramjának (A szociális földprogram esélyteremtő hatásai a roma/nem roma népesség körében) települési kutatására, valamint egy OKTK által 2003–2004-ben támogatott projekt (A produktív szociálpolitika szerepe a társadalmi konfliktusok csökkentésében a roma/nem roma népesség körében az Észak-Alföld régióban) néhány eredményére támaszkodunk. Mindkét idézett kutatási munka témavezetője Szoboszlai Zsolt volt.

<sup>2</sup> Érdemes megjegyeznünk, hogy az Európai Unió Magyarországról szóló országjelentése (Külügyminisztérium honlapja: [www.kum.hu/kulugy](http://www.kum.hu/kulugy)) szerint a „hivatalosan elismert 12 kisebbség integrálódott a magyar társadalomba, a magyarországi roma kisebbség helyzete továbbra is nehéz”.

<sup>3</sup> A társadalmi-gazdasági hátrányok csökkentése érdekében kormányzati szinten a produktív szociálpolitika egyik eszközeként indult 1992-ben Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a szociális földprogram, amely jelenleg már 10 megyében működik. Kutatásunk területi adekváltsága szempontjából is fontos, hogy az észak-alföldi régió mindhárom megyéje (Hajdú-Bihar, Jász-Nagy-

kun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg) érintett a szociális földprogramban, amelyben országos szinten a résztvevők 47 százaléka, vizsgálati régióinkban 52 százaléka roma származású.

- <sup>4</sup> Ahelyett, hogy a megszerezni kívánt javakhoz hozzájuttatná őket, megfosztja őket ezen javaktól, vagy legalábbis megnehezíti vagy lehetetlenné teszi számukra a javak megszerzését (Hankiss, 1983, 12. o.).
- <sup>5</sup> Országos Területfejlesztési Koncepció. Bp., 1997, 22. o.
- <sup>6</sup> Falvakban, agrártársadalmakban élő, szociálisan hátrányos helyzetű családok, tartós munkanélküliek életminőségének javítására, a meglévő munkaerő és technika mezőgazdasági tevékenységbe történő bevonására szolgál. A projekt lényege a természetbeni támogatás és szolgáltatás. A program frissen tart vagy megerősít készségeket, motivációkat, ami *növeli az esélyt* az előnyösebb helyzetbe jutásra. (In: Serafin, 1997).
- <sup>7</sup> A prominencia latin kifejezés, főnévként valaminek a kiemelkedését (esetünkben bizonyos társadalmi csoportokét) jelenti. Így *értelmezésünkben a prominencia a lokális társadalmi (foglalkoztatási) hierarchia csúcsán elhelyezkedő (szakértői) csoportot jelenti* (Andorka, 1997).  
A prominenciavizsgálatok módszertana lényegében hasonló a különböző célcsoportfelmérésekéhez, amikor nem a „tömegközönséget” vizsgáljuk, hanem a piramis csúcsán lévő vezetőket és a „véleményelitet” (Angelusz, 1995), mert az a hipotézisünk, hogy egy-egy társadalom vagy térség innovációjának, fejlődésének kulcsemberei az adott társadalmi csoport vagy térség, illetve a fontosabb települések prominens személyiségei.  
Jelen kutatásban a mintát az Észak-Alföld régió földprogramos, illetve kontrolltelepüléseinek (elemszám 105, illetve 3 – Jászládány, Mikepércs, Nagyhalász) polgármesterei jelentették. A kiküldött kérdőlapok közel ötöde (20 db) érkezett vissza.
- <sup>8</sup> Az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatában, illetve európai uniós tagországgként is alapvető feladat az egyenlő bánásmód, az esélyegyenlőség előmozdítása a hatékony védelem a hátrányos megkülönböztetés ellen, a társadalmi kirekesztés, az erőszak, a depriváció társadalompolitikai szintű kezelése, az esélyegyenlőség előmozdítása. Az Európai Unióban számos programot indítottak ezen cél elérése érdekében. Az EU a 2010-ig tartó évtizedet a szociális kirekesztődés, az erőszak és a szegénység elleni küzdelemnek szentelte. Az elindított programoknak a lényege az esélyteremtés, az esélyegyenlőség és a társadalomba való beilleszkedés elősegítése. (In: Béres, 2003).
- <sup>9</sup> Az országos szinten hangoztatott pozitív diszkrimináció (jelentős többletjog-sítványok) a helyi társadalomban konfliktushelyzeteket okoz – vélik sokan.
- <sup>10</sup> Egy válasz szerint ezt települési szinten a meggyőzés erejével, s ha kell, „kényszereszközök alkalmazásával” lehet elérni.
- <sup>11</sup> Létezik azonban a biologizmus határait is súroló nézet a válaszadók körében, amely szerint „minden csak akarat és hozzáállás kérdése”.
- <sup>12</sup> „Működő hivatal kellene számukra, amely önálló és nem olvad bele a települési önkormányzati szervezetbe” – vélik a válaszadók.
- <sup>13</sup> Érdemes idéznünk egy, a hazánk északkeleti határai mentén (1999-ben) készült települési felmérésből: „A feszültségek csökkentése érdekében csökkenteni kell a különböző segélyek és szociális ellátások körül tapasztalható visszaélések eléggé magas számát” (Balcsók, 2001, 214. o.).
- <sup>14</sup> Ehhez kapcsolódik az a megállapítás, amely szerint a szociális ellátás nyújtotta anyagi szint és a térségben biztosított munkabér közötti alacsony eltérés alig ébreszt álláskereső motivációt.
- <sup>15</sup> Mindezek keverednek a jövőképhiánnyal, az alacsony iskolai végzettséggel, a korai gyerekvállalással és a devianciákkal.
- <sup>16</sup> A tendenciák folytatódása esetén a szegregációs, s ezzel együtt a konfliktusos szituációk csak növekednek. A szerző szerint az integrált oktatás fenntartása a cél. (Ladányi, 2004).

- <sup>17</sup> Forrás: <http://www.worldbank.hu/data/romadata.xls>. Roma segélyprogramok Magyarországon.
- <sup>18</sup> Csak összehasonlításképp: ez az összeg Szolnok megyei jogú város 2003-ra tervezett saját bevételeivel közel hasonló nagyságú. Forrás: [www.szolnok.hu](http://www.szolnok.hu).
- <sup>19</sup> Az összes település többszöri (személyes, telefon és levél) megkeresése után 199 kitöltött, működtetői kérdőívvel (vagyis 95 százalékos visszaérkezési aránnyal!) rendelkezünk. A felmérésünk idején 210 település rendelkezett működtetői lehetőséggel.
- <sup>20</sup> N = 136.
- <sup>21</sup> Az 1000 főnél alacsonyabb népességű, szociális földprogramot működtető települések aránya meghaladja a földprogramos települések felét.
- <sup>22</sup> Milyennek ítéli meg a település megközelítését? 100 = teljes mértékben jó, 0 = nagyon rossz.
- <sup>23</sup> 100 fokozatú skála átlaga: 43 pont.
- <sup>24</sup> 100 fokozatú skála átlaga: 58 pont.
- <sup>25</sup> Vizsgálatunkban – korábbi empirikus adatfelvételhez (pl. Baranyi, 2001) hasonlóan – azokat a településeket soroltuk a határ mentéhez tartozónak, ahol a közeli államhatárok hatással lehetnek a települések életére. Jelen kutatásban ez közel 20 km-es földrajzi sávot jelentett.
- <sup>26</sup> Ez a tény a települési szint esetleges reformja esetén erős társadalmi-foglalkoztatási hatást mutat.
- <sup>27</sup> 11, illetve 10 említés.
- <sup>28</sup> A földprogramos településeken is tapasztalhattuk azt, hogy a polgármesteri funkció komoly társadalom- és gazdaságfejlesztő hatással is jár. Ez a hatás azonban nem érvényesül közvetlenül a választási statisztikában ([www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu)), mert a földprogrammal érintett 10 megye 1860 településén 861 polgármester dolgozik már az önkormányzatiság kezdete óta, a földprogramos településeken pedig 83 fő. Ez 40, az utóbbi pedig 48 százalékot jelent. Így, bár hipotézisünk vizsgálatára csak egy tényezőt emeltünk ki, úgy gondoljuk, hogy ez az eredmény mélyebb, lokális politológiai, szociológiai kutatást igényelne.
- <sup>29</sup> A nyitott kérdésre adott válaszok: testületi tagok, szociális bizottság tagjai, önkormányzati képviselők.
- <sup>30</sup> A minta átlaga 100 fokozatú skálán 64 pont.
- <sup>31</sup> A produktív szociálpolitika alkalmazása azonban az adatok szerint nem hatott költségsökkentő erővel a települési önkormányzatok működésében. Adataink szerint az egyszeri készpénzes szociális transzfer és a természetbeni támogatás arányaiban (átlag) nem változott a településeken a legutóbbi földprogramot megelőző évhez képest.
- <sup>32</sup> A kistelepülési megtartóerő növekedésének folyamatát jelzi ez a nyitott kérdésre adott válasz is.
- <sup>33</sup> Leginkább a dunántúli alminta körében.
- <sup>34</sup> Főként a 400 főnél alacsonyabb lélekszámú településen és Észak-Magyarországon mondták ezt.
- <sup>35</sup> 141 település a teljes mintában.
- <sup>36</sup> Ez a megállapítás különösen annak fényében érdekes, hogy a roma kedvezményezettek nem roma társaiknál jellemzően rövidebb ideje dolgoznak a programban (Szoboszlai, 2003).
- <sup>37</sup> Az esélyegyenlőségi politika meggyökeresítésének folyamata hasonlít ahhoz, ahogyan a szuburbanizáció hatását értékelhetjük. A városi létforma horizontális terjeszkedése (hasonlóan az esélyegyenlőségi politikákhoz) magával hordozza a centrumokból induló fejlődés problémáit, a Janus-arc (Váradi M. M., 1999, idézi Berényi, 2003), a kettősség jellemzőit.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Andorka Rudolf (1997): *Bevezetés a szociológiába*. Budapest, Aula Kiadó.
- Balcsók István (2001): *Sokasodó gondok – szerény lehetőségek az északkeleti határ mente munkaerőpiacán*. 170–216. o. In: Baranyi Béla (szerk.): *A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön*. Pécs, MTA RKK.
- Baranyi Béla (2001): *A „periféria perifériáján” – egy kérdőíves vizsgálat eredményei és tanulságai az Északkelet-Alföld határ menti területein*. 55–87. o. In.: Dr. Baranyai Béla (szerk.): *A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön*. Pécs, MTA RKK.
- Bartal Anna Mária (2001): *A szociális földprogramok – avagy az aktív foglalkoztatás- és szociálpolitika alternatívái a rurális térségekben*. Budapest, Acta Civitalis.
- Berényi István (2003): *A funkcionális tér szociálgeográfiai elemzése*. Földrajzi tanulmányok 23. Budapest, MTA FKI.
- Béres Csaba (2003): *Tervezet a Hajdú-Bihar megyei Esélyek Háza létrehozására*. Kézirat. Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat.
- Csoba Judit (2002): *Integráció és diszkrimináció a munka világában. A cigányok munkavállalási és jövedelemszerzési formái*. In: Béres Csaba (szerk.): *Kirekesztődés vagy integrálódás?* Debrecen, Debreceni Egyetem, Kossuth Egyetemei Kiadó.
- Dahrendorf, Ralf (1994): *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Hankiss Elemér (1983): *Társadalmi csapdák – Diagnózisok*. Budapest, Magvető Kiadó.
- Ferge Zsuzsa (1991): *Társadalmi struktúra és szociálpolitika*. Esély, 1991/1. 3–18. o.
- Erdősi Ferenc (1988): *A határ menti térségek kutatásáról*. 18–30. o. In: Erdősi F.–Tóth J. (szerk.): *A sajátos helyzetű térségek terület- és településfejlesztési problémái*. Pécs, MTA RKK.
- Jász Krisztina (2004): *A szolgáltatások, valamint az alap- és szakellátások biztosításával a kistelepülések megtartó képességének fokozása – operatív program indoklása*. In: *A Tisza-mente integrált területfejlesztési, vidékfejlesztési és környezetgazdálkodási programja*. VÁTI Kht. MTA RKK ATI Szolnoki Társadalomkutató Osztály. Kézirat.
- Jenei György (1996): *Közpolitika*. Budapest, Képviselői Tájékoztató Központ.
- Kiss Gabriella (1997): *Korunk alapszavai – szociológiai tanulmányok*. Debrecen, Nullpont Kulturális Egyesület.
- Ladányi János (2004): *Körzetesítés helyett esélyteremtés. Programok és határon átnyúló együttműködés a leszakadó térségek felzárkóztatására*. <http://www.nol.hu/melleklet/cikk/329272/> Letöltve: 2004. október 6.
- Országos Területfejlesztési Konceptió*. Budapest, 1997.
- Serafin József (1997): *Szociális földprogram kialakítása, működtetése a településeken*. Kézirat. Budapest
- Simonyi Ágnes (2002): *Családok peremhelyzetben városon és falun*. Szociológiai Szemle 2002/4. 131–142. o.
- Soppe, A. (2000): *Finance and ethics*. Erasmus University Rotterdam. Department of Finance.
- Standing, Guy (1993): *Szerkezetátalakítás az igazságos elosztásért Kelet-Európában*. In: Esély 1993/1. 3–22. o.
- Süli-Zakar István: *Kelet-Magyarország: permanens válságterület*. Juss, 4. 40–48. o.
- Szoboszlai Zsolt (1999): *A szociális földprogram hatékonysága*. In: Esély 1991/1. 26–44. o.
- Szoboszlai Zsolt (2001): *A cigány népesség a szociális földprogramban*. 86–92. o. In: Szoboszlai Zsolt (szerk.): *Szociális földprogramok Magyarországon*. Egy

- aktív szociálpolitikai modell eredményei 1992–2000. Szolnok, Esély Szociális Közalapítvány.
- Szoboszlai Zsolt (szerk.) (2001): *Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei 1992–2000.* Szolnok, Esély Szociális Közalapítvány.
- Szoboszlai Zsolt (2003): *A szociális földprogram roma kedvezményezettjeinek társadalmi jellemzői.* In: Szoboszlai Zsolt (szerk.): *Cigányok a szociális földprogramban.* Budapest, Gondolat. 31–78. o. (Szolnoki Szociális Műhely).
- Thiel, Ansgar (2003): *Soziale Konflikte.* Bielefeld, Transcript Verlag.

---

# A MAGYAR POLITIKATUDOMÁNY HAGYOMÁNYAI

---

Moór Gyula (1888–1950) a két háború közötti jogfilozófia nemzetközileg is elismert, vezető egyénisége, aki rövid ideig még az 1945 utáni új rendszerben is tevékenykedett. Tagja volt az Ideiglenes Nemzetgyűlésnek (1945–46); az 1947-es választásokon is országgyűlési képviselővé választották, de az MKP nyomására mandátumát megsemmisítették.

Jogi tanulmányait 1906 és 1910 között a Kolozsvári Tudományegyetemen végezte, ahol 1913-ban avatták jogi doktorrá. Németországi tanulmányútjait követően az 1910-es évek közepétől különböző hazai egyetemeken jogfilozófiát és nemzetközi jogot tanított. 1928 és 1948 között a Budapesti Tudományegyetem tanszékvezető tanára, 1945–46-ban az egyetem rektora.

Számos tudományos társaság tagja, többek között a Magyar Tudományos Akadémia is levelező (1925), majd rendes (1942) tagjává választotta; az MTA elnökhelyettese, a II. Osztály elnöke is volt.

1945 és 1948 között következetesen kiállt a polgári értékrend mellett; 1948 után a közéletből és a tudományos életből egyaránt kiszorították.

Fő kutatási területe a jogbölcselet volt, de erőteljesen foglalkoztatta a szociológia és a filozófia tudománya is. Erőteljesen támaszkodott a korszakban igen komoly befolyást gyakorló újkantiánus filozófiára, amiből kiindulva önálló jogfilozófiai rendszer kidolgozására törekedett. Főként az ő érdeme, hogy a magyar jogbölcselet lépést tudott tartani a korabeli európai jogfilozófia fejlődésével.

Magyar és idegen nyelven is sokat publikált. Legismertebb művei: *A jogi személyek elmélete* (1931), *A természetjog problémája* (1934), *Szociológia és jogbölcselet* (1934), *Jogfilozófia* (1936), *A szabad akarat problémája* (1943), *A jogbölcselet problémái* (1945).

1947-ben jelent meg a *Tegnap és holnap között* című tanulmánykötete, amelyből a most közölt előadását vettük.

MOÓR GYULA

## A demokrácia örvényei\*

1.

A világtörténelem eseményei a közelmúltban oly erősen torlód-  
tak, hogy a legtöbben közülünk – figyelmüket a nagy háborús  
döntésekre irányítva – talán nem is vették észre, hogy a hábo-  
rús küzdelmek nyomában egy fontos belső társadalmi átalaku-  
lás is járt nálunk: egy zajtalan, de talán annál mélyrehatóbb *for-  
radalom* játszódott le.

Hogy ez a forradalom ilyen észrevétlenül eltűnhetett a világ-  
háború árnyékában, annak fő oka, hogy szorosan összekapcso-  
lódott vele: nem saját forradalmi csapatai, hanem az orosz had-  
sereg győzelmei szerezték meg számára a magyar államhatal-  
mat. Ennek folytán a forradalom maga úgyszólván vérontás nél-  
kül folyt le, ami szintén hozzájárult ahhoz, hogy a háborús drá-  
ma mellett nagyobb feltűnést ne keltsen. Igaz, hogy a forrada-  
lomnak nem elmaradhatatlan kelléke az, hogy vértől csöpögjön:  
vannak vértelen forradalmak is. A forradalomnak lényeges jel-  
lemző vonása csupán az, hogy vele a jogfejlődés megszakad.

Amikor azonban ez a mi mostani forradalmunk útjára elin-  
dult, a jogfolytonosság már régen nem létezett s így azt nem is  
szakíthatta meg. Amit az 1920. évi I. tc.-en alapuló ideiglenes  
közjogi rend jogfolytonosságából az 1944. március 19-én bekö-

\* A közölt tanulmány Moór Gyulának a budapesti Pázmány Péter Tudomány-  
egyetem Bölcsészettudományi Karán 1945. június 26-án tartott előadásának a  
szövege. Megjelent a *Demokrácia* c. kötetben (Budapest, 1945, 96–109. o.), il-  
letve Moór Gyula: *Tegnap és holnap között* c. tanulmánykötetében (Buda-  
pest, 1947, 34–43. o.). A szöveget az utóbbi kötetből vettük, s a magyar helyes-  
írás jelenleg érvényes szabályai szerint közöljük.



vetkezett német megszállás meghagyott, azt is gyökeresen lerombolta 1944. október 15-én a német fegyverekre támaszkodó Szálasi-féle „patkánylázadás”. Az 1944. december 21-én megalakult ideiglenes nemzeti kormánynak, amely elsősorban az akkor még dühöngő Szálasi-féle örület és német bestialitás ellen lépett fel, ebből a szempontból nézve tehát nem is volt *forradalmi* jellege, hanem inkább *ellenforradalminak* látszott. Ez a helyzet bizonyára meg fogja könnyíteni, hogy a jelenlegi forradalom a legszebb magyar demokratikus és németellenes hagyományokhoz, az 1848/49. évi szabadságharc eszmevilágához kapcsolatot keressen, de nem vezethet arra a tévútra, hogy ezt a mozgalmat ellenforradalomnak tekintsük.

Kétségtelen ugyanis, hogy a hatalom jelenlegi birtokosai nem akarják az 1920-tól 1944-ig fennállott közjogi rendet visszaállítani. Nem keresik a jogfolytonosság helyreállításának útját sem az 1918 előtti alkotmány, sem az 1920 utáni közjogi provizórium felé. Hatalmukat nem történeti jogcímekre, hanem a *demokrácia* nagy politikai gondolatára, a demokratikus Magyarország ideáljának erkölcsi erejére alapítják. Egészen új alapon akarnak egy új országot, egy egészen új jogrendet felépíteni, a változás a múlttal szemben tehát valóban *forradalmi*.

## 2.

Nem akarom kutatni, hogy a magyar múlt mindenestől olyan antidemokratikus-e, amilyenek azt most sokan talán feltüntetni szeretnék. Csupán egyet legyen szabad megjegyezni: az olyan példák, mint Werbőczy *Hármaskönyvének* híres *primae* (partis titulus) *nonusa*, amely az „*una eademque libertas*”-ról beszél, s amely szerint a bocskoros nemest s a mágnás főurat *egyenlő szabadság* illeti meg, vagy Bezerédj István példája, amelyre Szakasits Árpád épp az imént hivatkozott, azt bizonyítják, hogy a demokráciának, az egyenlőség és a szabadság gondolatának a magyar múltban is megvannak a gyökerei.

Nem akarom kutatni azt sem, hogy a mai demokratikus Magyarország *mindenestől* demokratikus-e, hogy fiatal demokráciánk valóban *minden ízében* demokrácia-e?

E helyett azokra a *veszélyekre* akarok rámutatni, amelyek minden demokráciát fenyegetnek: azokra az *örvényekre*, amelyek a demokrácia vizein, a benne rejlő alapelvek következetes keresztülvitelének áramlatában keletkezni szoktak. Amint látni fogjuk, minden demokráciát, amely a szabadságnak és az egyenlőségnek benne rejlő alapelvét *kellő mérséklet* nélkül, szigorú következetességgel akarja keresztülvinni, különösen két örvény fenyeget: egyfelől az *anarchia* és másfelől a *diktátúra* veszélye, amelyek a demokráciának igazi értékes tartalmát magát is elnyeléssel fenyegetik.

Csoda-e, hogy éppen azokban a fiatal demokráciákban, amelyeket újdonsült híveik a tegnap megtértek neofita túlbuzgalmával szolgálnak, olyan jelenségek is észlelhetők, amelyek vagy az egyik, vagy a másik örvény morajlását jelzik? És szabad-e a demokráciának, ennek a legszebb, legemberibb, de egyben legnehezebb, legbonyolultabb és hibátlanul csupán belső ellentmondásainak kiegyensúlyozása mellett működő társadalomszervezési formának a rovására írunk azt, hogy egyes hívei azt a mérsékletet és bölcsességet, azt a politikai tapasztalatot és államművészetet, amelyet az igazi demokráciának a megvalósítása megkíván, magukévá tenni még nem tudták?

### 3.

A demokrácia azért a legnehezebb társadalomszervezési forma, mert a *legemberibb*. Nemcsak a közelmúlt szomorú és szégyenletes korszakára, de minden időkre találó az a mondas, hogy az embernek, emberséges embernek lenni igen, de igen nehéz dolog. A nagy természet nem demokrata: a demokrácia két nagy alap gondolatának, a szabadságnak és az egyenlőségnek a nagy természetben nyoma sincsen. Szabadság helyett itt szigorú okozatos megkötöttséggel, egyenlőség helyett egyenlőtlenességgel s az egyenlőtlenek közt dúló kíméletlen létért való küzdelemmel találkozunk. A természet magát az embert sem teremtette egyenlőnek: testi és lelki képességek tekintetében óriási különbségek állnak fenn köztünk. De nem teremtette a természet az embert szabadnak sem: a természeti szabadság ősi állapotáról szóló ábrándozás mondvacsinált monda; mindaz, ami az emberből a természethez tartozik, a könyörtelen szükségszerűség uralma alatt áll: az ember mint természeti lény ösztöneinek s más természeti kényszerűségeknek rabja (*Homme-machine*).

Íme, a demokrácia *első* nagy antinómiája: a természettől fogva nem szabad és nem egyenlő embereket szabadokká és egyenlőkké tenni. Ebben az antinómiában a természeti adottságok és az erkölcsi ideál ütközik egymással össze.

### 4.

A demokráciának az a lényeges ismertetőjele, hogy a szabadság és az egyenlőség gondolatai szerepelnek benne társadalom- és államszervezési alapelvek gyanánt. Az emberi léleknek a szabadság utáni olthatatlan szomjúsága s az emberi méltóságból folyó egyenlőségnek erkölcsi követelménye egyesül a demokráciában, amely lényege szerint nem is egyéb, mint e két nagy gondolatnak a szintézise.

A nagy francia forradalom, mint a demokrácia bajvívója írja zászlójára a „szabadság, egyenlőség, testvériség” hármas jelszavát.

Ezt a hármas jelszót – s ezzel a demokrácia elvi alapját is – azóta a politikai irodalom éles kritika tárgyává tette. A testvériség jelszavával nem tudott mit kezdeni, a szabadság és az egyenlőség jelszavára nézve azonban könnyű volt a kritikának kimutatni azt, hogy e szép gondolatok éles ellentétben vannak egymással.

A dolog valóban így áll. Ha a demokráciának ez a két alapvető princípiuma következetesen, korlátlanul s egymásra való tekintet nélkül érvényesül, akkor a szabadság elismerése a legnagyobb egyenlőtlenségre, az egyenlőség erőszakolása pedig a szabadság megfojtására vezet.

Azt hiszem, felesleges ezt részletesebben bizonyítanom. Elég, ha utalok Madách *Az ember tragédiájának* két jelenetére: a *londoni vásár* szemléletesen mutatja, hogy hová vezet a szabadság – amelyet a *liberalizmus* választott egyedüli vezérelvévé –, a *falanszterjelenet* pedig elibénk tárja, hogy hová vezet az egyenlőség – amely a *szocializmus* eleméletében játssza a vezérszerepet –, ha korlát nélkül érvényesül.

Íme tehát a demokráciának egy újabb antinómiája: a lényegét tevő két társadalomszervezési alapelv belső ellentmondása.

A demokrácia kebelében rejtőző belső ellentmondások sora azonban ezzel még nincs lezárva. Nemcsak a szabadság és az egyenlőség alapelve kerül benne – következetesen keresztülvéve – egymással ellentétbe, hanem ezeknek az alapelveknek mindenike már *önmagában véve is* ellentmondásra vezet, ha végső következetességgel, kellő mérték nélkül alkalmazzák őket.

A szabadság nagy gondolata – ha következetesen végiggondolom – az egyéni szabadságot korlátozó mindenféle társadalmi rend felborítására s minden államhatalmi kényszer tagadására, egyszerűen: az *anarchiára* vezet. Az anarchiában azonban az általános jogbizonytalanság mellett az élet minden értéke veszélybe kerül, s az egyéni szabadság is tönkremegy. A szabadság érvényesülését tehát közösségi erővel, állami kényszerrel is biztosítani kell. De nem ellentmondás-e az, hogy bárkit is kényszerítsünk arra, hogy szabad legyen s hogy a szabadság nevében megfosszuk szabadságuktól azokat, akiket a szabadság ellességeinek tekintünk? Ha a szabadság védelmében szabadságunk van arra is, hogy eltíporjuk és kiirtsuk a más meggyőződésűeket, akkor a szabadság szomorú szolgaságba s a demokrácia zsarnoki önkényuralomba, *diktatúrába* süllyed.

A másik nagy demokratikus princípiumnak, az *egyenlőség* gondolatának ugyanaz a belső dialektikája, mint a szabadság eszmekörének. Az egyenlőség gondolata – ha következetesen végiggondolom – megtámadja *azt* az egyenlőtlenséget is, amely

a parancsolót az engedelmeskedőtől, a vezetőt a vezetettől választja el. Ennek az egyenlőtlenségnek az eltörlése azonban minden tekintély lerombolásához és az államhatalom megszüntetéséhez, egyszerűen: az *anarchiához* vezet. Az anarchiában, a *bellum omnium contra omnes* állati harcában azonban az egyenlőség magasztos emberi gondolata is veszendőbe megy. Az egyenlőség érvényesülését tehát még sokkal inkább szükséges volna közösségi erővel és állami kényszerrel is biztosítani, mint a szabadságét. De nem a legnagyobb egyenlőtlenség-e az, ha a nem egyenlőket egyenlően kezeljük, s nem sérti-e az egyenlő igazságosságot az, ha csupán a kiválók érvényesülését nyomjuk el, ha éppen azokat, akik kortársaik közül egy fejjel ki-magaslanak, az egyenlőség nevében a szó szoros értelmében egy fejjel rövidebbé tesszük? Ha a demokratikus egyenlőség túlzó védelmében a kiválókat ki lehet irtani, esetleg úgy, hogy – amint Platónnál olvassuk – egy másik államba küldjük őket, nagy hódolattal s miután fejüket „illatos olajjal leöntöttük és gyapjával megkoszorúztuk” (*Politeia*, III. k. 9. fej.). Ha az egyenlőség ellenségeit, a más meggyőződésűeket meg lehet semmisíteni, akkor az egyenlőség a legnagyobb egyenlőtlenségnek, az elnyomók és elnyomottak egyenlőtlenségének ad helyet, s a demokrácia megint csak zsarnoki uralommá, *diktatúrává* fajul el.

Az egyenlőség eszmekeőre tehát ugyanolyan ellentmondásokkal van tele, mint a szabadságé, s ezek az ellentmondások ugyancsak az anarchia és a diktatúra Szküllája és Karübdiszé felé sodorják a demokráciát.

Hogy a demokrácia előbb ismertetett antinómiái, vezérlő elveinek belső diszharmoniója nem a szürke elmélet rémlátása csupán, bizonyítja a demokráciáért vívott nagy francia forradalom története: drámájának fenséges felvonásait nem egyszer az anarchia szomorú jelenetei váltották fel, amelyeken úrrá lenni sokszor csak a terror eszközeivel, a legvéresebb diktatúrával tudott, hogy végül elvezessen Napóleon katonai diktatúrájához.

## 5.

A szabadság és az egyenlőség eszmekeőreinek ellentmondásai egyébként, úgy látom, a *demokrácia* és az *államhatalom* antinómiájára vezethetők vissza. A demokráciának *mindkét* alapelve alapján véve *államellenes*: mert embernek ember felett gyakorolt *minden* uralma – s így az államhatalom érvényesítése is – ellenkezik mind a szabadság, mind az egyenlőség elvével. De ennek ellenére *mindkét* alapelv mégis csupán az államon belül érvényesülhet: mind a szabadság, mind az egyenlőség az államhatalom védelmére szorul. A demokrácia pedig az állam ellenségéből az állami szervezet alapjává, *államformává* válik.

Kétségtelen, hogy a demokratikus alapelveket nemcsak az állami életben, hanem a gazdasági életben és a kulturális életben, vagy általában a társas lét egész területén is alkalmazhatjuk társadalomszervezési princípiumok gyanánt. Kétségtelen azonban az is, hogy a demokrácia eredeti jelentése és legfőbb jelentősége az *államélethez* fűződik. A demokrácia elsősorban *politikai demokrácia*, vagyis államforma és az állampolgári szabadságjogok biztosítását s a *politikai jogok egyenlőségét* jelenti. Ezt a politikai demokráciát szokás újabban *polgári demokráciának* is nevezni, szemben a gazdasági, szocialista, szociális, népi, kulturális vagy másfajta demokráciákkal, amelyek a demokratikus alapelveknek nemcsak a jogi és politikai életben, hanem ennél szélesebb körben való érvényesítését akarják. A politikai demokráciának polgári demokráciaként való elnevezését nem tartom szerencsésnek, mert hiszen *ehhez* a demokráciához a szociáldemokrata munkásság éppúgy ragaszkodik, mint a haladó szellemű polgárság.

Hogy a demokrácia minden jelző nélkül a *politikai* demokráciával egyértelmű, s hogy *ez* az eredeti jelentése, kitűnik már abból is, hogy a görög „demokrácia” szó magyarul *népuralmat* jelent, vagyis egy olyan államot, amelyben nem egy ember, mint a monarchiában, nem is kevesek, mint az arisztokráciában, hanem *maga a nép* uralkodik.

A népuralom elnevezés azonban már szintén figyelmeztet arra, hogy a demokrácia fogalmában ellentmondások rejtőznek. Mert hiszen felvetve azt a kérdést, hogy *ki* felett uralkodik a nép, azt a feleletet nyerjük, hogy a nép felett: demokráciában a nép egyúttal *alanya* és *tárgya* is az uralomnak, ami nem minden ellentmondás nélküli dolog.

Nyilvánvaló ugyan, hogy a nép, mint az államhatalom alanya, nem ugyanazokból az emberekből áll, mint akik, mint az államhatalom tárgyai, a nép *egészét* kiteszik. A nép, mint az uralom aktív alanya, csupán a *politikai jogokkal bírók* összességét foglalja magában, s ezeknek száma még a szélsőséges demokráciában is jóval csekélyebb a nép egész tömegénél. Ha csupán a 20 éven aluliakat zárjuk ki a politikai jogokból, ezzel a népességnek körülbelül egyharmadát, ha kizárjuk a nőket, ezzel több mint felét érintettük. De ki szokták zárni a politikai jogokból a szellemi fogyatékosokban, elemi műveltséghiányban vagy erkölcsi hibában szenvedőket s ezenkívül az idegen állampolgárokat is. Utóbbi tekintetben a szovjet alkotmány azt a forradalmi újítást hozta be, hogy saját állampolgáraival politikailag teljesen egyenjogúaknak tekinti a területén tartózkodó külföldi munkásokat.

A politikai jog azonban csak az *ókori* kis városállamokban jelentette azt, hogy a vele rendelkező az államhatalom gyakorlásában közvetlenül részt vehet: a nép ezekben az antik vagy *közvetlen demokráciákban* maga gyakorolta gyűlésein a törvény-

hozó hatalmat, választotta tisztviselőit s részt kérhetett a végrehajtó és bírói hatalom gyakorlásából is, bár a kormányzati, közigazgatási és bírói feladatok megoldását még itt is inkább a választott tisztviselőkre szokták bízni.

Modern, nagy államokban a *közvetlen* demokrácia lehetetlen, s ezért ezekben az államokban a *közvetett* vagy *népképviselői* (reprezentatív) demokrácia érvényesül. Ennek lényege, hogy a nép *milliói* néhány száz képviselőt választanak, akik egy törvényhozó testületet – *parlamentet* – alkotva, a nép helyett az államhatalmat – vagy legalábbis annak egyik ágát, a törvényhozó hatalmat – gyakorolják. Minthogy ekként a mai demokráciában a népnek politikai jogokkal bíró tömegei is csupán a parlamenti választásokkor jutnak szóhoz, egyébként pedig az államhatalom irányítása a parlamentnek – helyesebben a parlament többségi pártjának – kezében van, ezért szokták a mai demokráciát *parlamenti* vagy *pártdemokráciának* is nevezni.

Tekintve, hogy a parlament irányítását gyakorlatilag néhány pártvezér intézi, be kell látnunk, hogy milyen távol esik a népuralom szép elméletétől annak gyakorlati megvalósítása. Ugyanerre az eredményre jutunk akkor is, ha tekintetbe vesszük, hogy a parlament elvileg csupán a törvényhozói hatalmat gyakorolja, s hogy a *végrehajtó* hatalom, amelyben a hatalom igazán mint hatalom érvényesül, egy egészen kisszámú testületnek, mondhatnám azt is, hogy a parlament egyik bizottságának, a *kormány*nak s a tőle függő *bürokratikus* szervezetnek kezében van. A *végrehajtó* hatalom még sokkal kevésbé tűri el a sokfejűséget, mint a törvényhozás: egységes irányítást, szigorú hierarchiát kíván meg, s így a demokrácia a végrehajtó hatalom gyakorlásában rendszerint kevesek uralmává, oligarchiává alakul át. Lehet ugyan a végrehajtó hatalmat is a törvényhozás mintájára demokratikusan megszervezni: a végrehajtó hatalomnak ez a demokratikus szervezete az *autonómia*. A végrehajtás demokráciája azonban ellentétben van a törvényhozás demokráciájával, amely utóbbi a törvény képében jelentkező népakarat feltétlen érvényesülését kívánja meg, amit egy, a törvényhozástól szigorú függésben levő bürokratikus szervezet jobban biztosít, mint egy a központi törvényhozással esetleg szembeszállni hajlamos helyi autonómia.

A parlamenti rendszernek s az autokrata-bürokrata végrehajtó hatalomnak előbb kiemelt antidemokratikus vonásai indították eredetileg az orosz bolsevizmust arra, hogy a közvetett vagy népképviselői demokráciának egy, a parlamenti rendszertől különböző formáját, a *szovjetrendszert* teremtse meg. Az eredeti szovjetrendszerben a helyi tanácsba – szovjetbe – küldött képviselőt nem területi választókerületek, hanem *szervesen összefüggő csoportok* – gyárak, üzemek, bányák munkássága, egy-egy század katonaság, egy-egy falu lakossága – választották. Ezek a létfeltételeiknél fogva állandóan együtt lévő szovjetvá-

lasztók megbízottjukat bármikor visszahívhatták és más megbízottal cserélhették ki. Állt ez a magasabb fokú szovjetekekről is, amelyek az alacsonyabb fokú szovjetekek kiküldötteiből alakultak. A tanácsköztársaság rendszere ezzel akarta elérni azt, hogy a népképviselő *ne* váljon függetlenné választóitól: az antik közvetlen demokráciához akarta tehát közelebb hozni a modern, közvetett demokráciát.

Fontos alapelve a szovjetrendszernek az is, hogy a szovjetekek törvényhozó és végrehajtó szervek is egyúttal. Ekként az államhatalmak megosztásának elve nem érvényesülne benne.

A szovjetrendszernek ezek az alapelvei erősen *demokratikus* gondolatok. Egyébként azonban a bolsevizmus a *politikai* demokráciát nem túlságosan sokra értékeli. *Lenin* szerint a proletárállam nem lehet „teljes”, mindenkire, gazdagra és szegényre is kiterjedő demokrácia, hanem a proletárok és vagyontalanok érdekében *új módon* kell demokratikusnak lennie. (*Sztálin: A leninizmus alapjai*. Szikra. Budapest, 1945. 37. o.) A politikai demokrácia szempontjából különösen antidemokratikus az, amit a kommunista párttól, mint a munkásosztály *élcsapatáról*, tanít a leninizmus. E szerint a „proletárpárt hivatása az is, hogy a munkások többsége hangulatának ellenszegüljön és a proletariátus érdekeit mindenek ellenére képviselje” (III. Internacionálé 1920. augusztus havi kongresszus). A pártot katonai fegyvellemmel határos vasfegyvellemmel kell megszervezni, a vasfegyvellem pedig elképzelhetetlen az *akarat egysége* nélkül (*Sztálin: I. m. 88. o.*).

Mindez részben már egy későbbi kérdést érint, azt, hogy a *szociális* demokrácia érdekében a *politikai* demokrácia feláldozására kerülhet sor, minthogy e kétféle demokrácia is ellentétbe juthat egymással. Ami most érdekel bennünket, az azonban az, hogy a leninizmus is levonta az erős államhatalom szükségességének demokráciaellenes konzekvenciáit akkor, amikor a proletariátus diktatúrájának érdekében az államot irányító pártban vasfegyvelmet s az akarat teljes és feltétlen egységét követeli meg. Itt is a demokráciának és az államhatalomnak antinómiája nyilatkozik meg: az állam a rendezett hatalomgyakorlás végett *szerveződni* kénytelen, az államnak egységes akaratot biztosító hierarchikus szerveződése pedig csak a demokrácia alapelveinek, a szabadság és az egyenlőség gondolatának sérelmével történhet meg.

A demokratikus állam közjogi berendezkedésének sok ellentmondással terhes problémái közül még csak egyet szeretnék megemlíteni. Azokban a képviselői szervekben, amelyek a nép helyett az egységes népakaratot létrehozzák, a *többségi elv* szerint szokott a döntés megtörténni. Ezért a *többségi elvet* is a demokrácia lényeges alapelvének szokás tekinteni. Pedig a korlátlanul alkalmazott többségi elv is ellenkezik a demokratikus egyenlőség elvével, mert hiszen a többséghez tartozók állásfog-

lalásának döntő jelentőséget tulajdonít, s ugyanakkor a kisebbséghez tartozók állásfoglalását megfosztja minden gyakorlati jelentőségtől, s a többségnek a kisebbség feletti korlátlan uralmához vezet. Haladottabb demokráciákban éppen ezért az *arányos választási* módszerhez szoktak folyamodni, amely ugyan részben kiküszöböli a többségi elv antidemokratikus konzekvenciáit, de egyben az egyenlő és szabad állampolgár helyett a politikai pártot teszi meg a demokrácia tulajdonképpeni hordozójává.

A politikai demokrácia közjogi berendezkedésének most tárgyalt elvi ellentmondásait az *eszmény* és a *valóság* antinómiájának is nevezhetném, mert hiszen azt mutatják, hogy milyen nagy a különbség a szabadság és egyenlőség fennen szárnyaló *ideálja* s a kompromisszumok, megalkuvások és lemondások demokráciájának *reális valósága* között.

## 6.

A demokrácia antinómiái fokozódnak, ha a politikai demokrácia mellett a *gazdasági vagy szociális demokrácia* megvalósítására is sor kerül. Nem kutatom, hogy helyes-e a szociális demokrácia elnevezés, amely azt a társadalmi ideált jelöli meg, amely az embert nemcsak egyenlő *politikai* jogokban, de egyenlő *gazdasági jólétben* is kívánja részesíteni. A szociális demokrácia a demokratikus alapelvek közül főként az egyenlőség gondolatát hangsúlyozza ki. A szabadság elvének érvényesítésére a gazdasági életben kevesebb tere van, mert hiszen programja éppen a gazdasági szabad verseny megszüntetését s a közös jólét érdekében a munkakötelezettség és munkafegyelem bevezetését kívánja meg. E célok érdekében többnyire a politikai szabadságot is korlátozhatja, sőt a politikai egyenlőség elvével is ellentétbe juthat, ha a szociális igazságosságot a diktatúra eszközével valósítja meg.

A *szociális* demokrácia tehát ellentétbe kerülhet a *politikai* demokráciával s ennek megszűnéséhez vezethet, bár másrésztől a szociális demokrácia bizonyos fokú megvalósulása nélkül a politikai demokrácia sem állhat fenn. Ahol a *plutokrácia* gazdasági függőségeket vagy közvéleményt teremt: a politikai demokrácia is látszat csupán. Nyomorban a politikai szabadság és egyenlőség sem virulhat, mert – amint azt már Arisztotelész jól látta – a szegénység a demokrácia süllyedéséhez vezet (*Politika*, VI. k. 3. fej.).

Nincs már időm e logikai összefüggésekre részletesebben kitérni s ezért csupán annyit szeretnék megjegyezni, hogy a szociális demokrácia nemcsak a politikai demokráciával ütközhet össze, hanem hogy magában a szociális demokráciában is megvannak a *belső* konfliktusok csirái. A gazdasági jólét biztosítá-



sának szempontjából olyan nagy jelentősége van a munkának, hogy a munkateljesítmény érdemének gazdasági jutalmazása a szociális demokrácia számára mellőzhetetlen lehet. Ilyenkor az érdem arisztokratikus gondolata háttérbe szorítja az egyenlő gazdasági jólét demokratikus alapelvét. A *gothai program kritikájában Marx Károly* is úgy látja, hogy a kommunizmus első korszakában a termelés eredményéből mindenkinek végzett *munkája* arányában kell részt kapnia; nyilvánvaló, hogy ez az elv egyenlőtlen jövedelmekre és nem egyenlő gazdasági jólétre vezet.

Arról, hogy ne csak a gazdasági jólét, hanem a *műveltség* forrásai is mindenkinek egyenlő mértékben álljanak rendelkezésre, vagyis a *kulturális demokráciáról*, befejezésül egészen röviden szólhatok. Az ellentmondások csírái megvannak itt is: a művelődés a szellemi képességek különbözősége folytán nem mindenki számára egyenlően hozzáférhető, s ez szükségképpen a szellemi *elit* rétegének a kifejlődését fogja a demokratikus egyenlőség rovására is előmozdítani. Nem akarom azonban ezeket az ellentmondásokat kutatni, mert hiszen éppen a kulturális demokráciáról nyilvánvaló, hogy nem ellenlábas, hanem alapja mind a politikai, mind a szociális demokráciának. A nép kellő műveltsége nélkül semmiféle demokrácia sem maradhat fenn.

## 7.

Előadásom rendjén azokról az ellentmondásokról, belső diszharmóniákról és gyakorlati nehézségekről beszéltem, amelyek a demokrácia megvalósulásának útjában állanak: azokról az *örvényekről*, amelyek a demokrácia hajóját elmerüléssel fenyegetik.

Ezt nem azért tettem, hogy a demokrácia *megvalósíthatatlanságának* csüggesztő gondolatára jussak, hanem azért, hogy annak a feladatnak a nagysága és szépsége, amely az új magyar demokrácia felépítői előtt áll, kitűnjék.

Előadásomból kitűnt talán az is, hogy a demokráciát fenyegető veszélyek közt a legnagyobbnak a *mértéktartás hiányát*, doktriner elveknek túlzó és végletes erőszakolását tartom.

*Montesquieu* szerint a demokrácia alapja az *erény*. Ehhez hozzátehetném, hogy elsősorban a mértéktartás erénye. Kellő *politikai érettség* mellett – ami itt elfogulatlan tárgyilagosságot, megértő türelmet, bölcs mérsékletet és igaz emberieséget jelent – a demokrácia, ez a legnehezebb államforma is megvalósítható.

Közmondásos az *angol flegma* s ezért nem véletlen, hogy a demokráciának klasszikus földje az *angolszász világ*. – Örvendetes azonban, hogy a mi fiatal demokráciánk vezérei is mennyi

mérsékletet tanúsítanak: fő gondjuk talán éppen az, hogy saját pártjuk szektáriusait a túlzásoktól visszatartsák. S csak éppen az imént hallottuk a Budapesti Nemzeti Bizottság elnökének, Szakasits Árpádnak ajkáról, hogy milyen fontos a demokráciában „*a mérték és az arány*” elvének betartása.

A demokrácia legnagyobb teoretikusa, *Rousseau* a demokráciát megvalósíthatatlannak tartotta: „Ha volna egy nép – mondja –, amely csupa *istenből* állana, bizonyára demokratikusan kormányozná magát. Az embereknek nem való azonban ez a tökéletes kormányforma” (*A társadalmi szerződésről*, III. könyv, 4. fejezet vége).

*Rousseau*-nak nincsen igaza: az istenek népének nem volna szüksége semmiféle államra s demokráciára sem. A demokrácia – amint láttuk – éppen a *legemberibb* társadalomszervezési forma. S tökéletesen működni is fog, ha formáit megtöltjük a *humanitás*, az *igazi emberiség* szellemével, vagy a nagy francia forradalom nyelvén szólva, a testvériség érzelmi melegével. Talán ezt fejezi ki a forradalom hármas jelszava, amelyben a *szabadság és egyenlőség* alapelve mellett a *testvériség* gondolatának jelentőségét nemigen látta meg a politikai elmélet.

Örülök, hogy előadásomat Szakasits Árpád imént hallott szavaival fejezhetem be: a demokrácia alfája és omegája – *az ember*.

---

# KÖNYVEKRŐL

---

HEGEDŰS DÁNIEL

## A történész nehéz mestersége...

*Realista történetírás és a politikai legitimitás  
történeti narratívái korunk Magyarországon*

*Békés Csaba: Európából Európába. Magyarország konfliktusok  
kereszttüzeiben, 1945–1990.*

Budapest, Gondolat Kiadó, 2004.

*„A hazai közgondolkodásban mindmáig nem alakult ki a  
külpolitikai gondolkodásnak az a formája, amely az ország sorsáról,  
a nemzetközi politikában játszott szerepéről, lehetőségeiről, mindenkori  
mozgásteréről – múltban, a jelenben és a jövőben egyaránt –  
nem a vágyak, hanem a realitások alapján tudna ítéletet alkotni.”*

## A KÁDÁR-RENDSZER KÖZTÜNK ÉL. ELLENFELEI TARTJÁK ÉLETBEN

Hálátlan a recenzens feladata, ha munkájának tárgyához hosszú elemzés után sem feltétlenül a vita, csak a belátás és az egyetértés kapcsa fűzi. Békés Csaba *Európából Európába. Magyarország konfliktusok kereszttüzeiben, 1945–1990* című kötete, bár a benne található tanulmányok egy része a szűkebb szakmai közönség számára már korábban is ismert lehetett, a magyar diplomáciatörténet alapvető és hiánypótló munkájának tekinthető. Hiánypótlónak, hiszen egy olyan korszak kapcsán villantja fel mélyfúrásszerű esettanulmányainak eredményeit, mely korszak magyar külpolitikáját illetően összefoglaló monográfia még megközelítőleg sem született. Ez a hiányosság a nap-

jaink eseményeit is lépten-nyomon meghatározó koramúltunk tekintetében csak felszínesen magyarázható a korszak végére vonatkozó források nehézkes kutatásával. Munkámban arra a kérdésre keresem a választ – Békés Csaba nagyszerű könyvének tartalmára és érvanyagára támaszkodva –, hogy milyen összefüggés, pontosabban kölcsön hatás tárható fel a közelmúltra vonatkozó hazai történeti irodalom új, részletes, a korábbi értelmezési kereteket némileg átalakító eredményei, valamint a politikai elitek legitimációs célokra felhasznált történeti narratívái között.

A kilencvenes évek második harmadában jelentős politikai diskurzus alakult ki az egykori MSZMP-nómenklátúratagság mint politikai törésvonalképző tényező megítélése körül.<sup>1</sup> A magam részéről elfogadom, hogy a magyar politikai teret elsősorban a nómenklátúra (kommunista/antikommunista) és a vallásos/laikus törésvonalak tagolják. Mindez azért érdekes számunkra, mert a nómenklátúra-törésvonal hangsúlyos társadalmi jelenléte értelemszerűen nem pusztán csak a választói magatartásban érhető tetten, hanem a szimbolikus politizálás területén sajátos történelmi narrációk formájában is.

E törésvonal mentén – időben változó keresztmetszetben – természetesen a politikai pártok elitje is felsorakoztatható. *Ugyanakkor nézetem szerint – mivel ez a dimenzió meghatározóbb a történeti tudat, vagy a politikai ellenfél nézőpontjából történelmi hamis tudat szférájában – helyesebb kommunista/antikommunista<sup>2</sup> törésvonalról beszélni, melynek fő dimenziója nem a politikai nómenklatúrához tartozás vagy nem tartozás, hanem a rendszerváltás előtti magyar politikai rendszer – nem a ma létezővel szembeállított, hanem adott történelmi kontextusában értelmezett – elfogadása vagy elutasítása.*

Mivel a kommunista/antikommunista erők történelmi léptékű összecsapásának – legalábbis első megközelítésben – a rendszerváltás tekinthető, ezért nem véletlen, hogy a törésvonal két oldalán található politikai elitek legitimációs bázisként próbálják felhasználni – akár pozitív, akár inverz, negatív módon – az 1989–1990 során, illetve korábban történeteket.<sup>3</sup> Ennek megfelelően – mondhatnám törvényszerű módon – két politikailag motivált történelmi narráció, ha úgy tetszik, hamis tudat alakult ki hazánkban. Az egyik hamis tudat diabolizálja az államszocialista berendezkedést, megfosztja politikai aktorait a kül- és nemzetpolitikai cselekvés képességétől, ugyanakkor felveti politikai felelősségüket. A másik hamis tudat erőteljesen – gyakran azonban sajnos aktuálpolitikai igényeknek megfelelően – differenciál korszakok, személyek és politikai cselekvések között, saját jelenlegi képviselőinek pozitív szerepét emeli ki minden esetben a történelem alakításában, hangsúlyozza – gyakorlatilag szintén jelenlegi képviselőinek a fellépését követő időkre – a pozitív kül- és nemzetpolitikai cselekvés szándékát, a nemzetközi kör-

nyezetre mint külső determinánsra hivatkozva a kudarcok esetében, azonban hangsúlyozva személyes érdemeiket a sikerek<sup>4</sup> tekintetében.<sup>5</sup> Azt már talán mondani sem szükséges, hogy mindkét hamis tudat magának sajátítja ki a rendszerváltás dicsőségét. Annak a rendszerváltásnak a dicsőségét, amelyet a hamis tudatokat fenntartó politikai elitek *együtt* csináltak, ugyanúgy, ahogy ma szimbolikus politizálásuk eredményeképp *együtt* idézik meg újra és újra az államszocializmus – vagy ha jobban tetszik – a Kádár-rendszer kísértetét.

Az igazság természetesen mindenki számára a saját igazsága, azonban kételkedhetünk abban, hogy a politikai szereplőket a múlt tisztázásának jóhiszemű szándéka vezetné. Ez a történészszakma feladata. Azonban bármi is legyen a politikai ágensek szándéka, szocializációs funkciójuknak és képességüknek köszönhetően hamis tudatokat örökítik át és mélyítik el a hazai történelmi közgondolkodásban.

### 1956, TE CSILLAG...

Békés Csaba szerint a magyar társadalomra hosszú idő óta jellemző morális és – mivel a morális-realista dichotómiapárost alkalmazza leggyakrabban, ezért általa ugyan direkt formában ki nem mondva – irreális történelemszemlélet legfőbb oka az, hogy hazánk esetében a XVI. század óta 1989-ig a nemzetközi politikai környezet szinte mindig a nemzeti érdekérvényesítő politika ellenében hatott, vagyis – már általam hozzátéve – szinte permanens frusztrációs forrást képezett a politikailag érzékeny társadalmi szegmens számára.

Az 1945 utáni korszakban e nemzetközi meghatározottságok általi elnyomatásnak egyértelmű szimbóluma 1956. Az a forradalom, amely a rendszerváltás egyik legfőbb legitimációs háttereként szolgált. Hogy a hegeli dialektika fogalomtárát használjam ennek illusztrálására: 1956 nemzeti és demokratikus követelése voltak a tézisek. A kádári restauráció vagy szanálás tekinthető ebben az értelmezési keretben az antitézisnek, míg a rendszerváltás, ha nem is szintézisnek, de a tézis főbb elemeinek az adott történelmi kontextusban történő megvalósításának. Az eseményeknek ez az értelmezése úgy vélekedik – nézetem szerint helytelenül –, hogy 1956-ban reális esély volt egy független demokratikus Magyarország megteremtésére, ám erre különböző okok – a szovjet túlerő intervenciója, a Nyugat be nem avatkozása, Kádár árulása – miatt nem kerülhetett sor. A nézetrendszer helytálló, és ellentétes értelmezésével rokon pontja, hogy a forradalom bukásának okait többségében a *külső* körülményekben találja meg, ugyanakkor – szemben ellentétjével – ezt a bukást nem tekinti a rendszer logikájából fakadó szükségszerűségnek.

Nézzük meg ezzel szemben, hogyan vélekedik Békés Csaba 1956 külső és belső meghatározottságairól. Az európai hatalmi rendszer nézőpontjából, valamint a két szuperhatalom együttműködésében – amely 1952-től, a szerző által az enyhülés kezdetének tekintett évtől (Békés, 2004: 133) mind kiterjedtebb formát nyert – 1989-ig végig meghatározó maradt az 1945-ben létrejött európai status quo tisztelete, amely a hidegháború alatt – a közvetlen szovjet–amerikai konfrontáció elkerülése érdekében – egyfajta automatizmusként működött. Ez alapján nem minősíthetők hidegháborús válságoknak az 1953-as berlini, az 1956-os magyarországi, az 1968-as csehszlovákiai, valamint az 1980–81-es lengyelországi események, mivel – pont a fentebb említett téziséből fakadóan – nem fenyegettek szuperhatalmi összeütközéssel. Kizárólag csak a keleti blokk belső válságai voltak; a nyugati szövetségi rendszer keretében az Egyesült Államoknak Franciaországgal és az Egyesült Királysággal történő konfrontációját okozó szuezi válság tekinthető hasonlóknak, és valamennyi blokkon belüli válság esetében közös vonás, hogy pusztán csak a propaganda, a politikai retorika területén nyertek hidegháborús tartalmat. Ezen állítások elfogadásához természetesen szükségszerű az is, hogy elfogadjuk, az Eisenhower elnök neve által fémjelzett politikája a rab nemzetek felszabadításának az 1953 utáni Európa kontextusában ugyancsak nem sokkal volt több egyszerű propagandánál.<sup>6</sup> Ebből a szempontból azonban – ahogy a szerző kifejti – a Nyugatnak nem jött kapóra az 1956-os magyarországi forradalom (sem). Hiszen az enyhülés továbbvitelében volt elsősorban érdekelt a Szovjetunióval, aminek azért a szovjet beavatkozás diplomáciai és retorikai elítélése – amelyre mindenképpen szükség volt a saját társadalmuk támogatásának és (általam hozzátevé) ezen társadalmak szovjetellenes politikai szocializációjának megőrzéséhez – nyilvánvalóan nem látta hasznát. A keleti blokk belső válságai esetében a Nyugat leginkább a szuperhatalmi kapcsolatok stabilitásának fenntartásában volt mindenekelőtt érdekelt. A kommunista rendszerek felszámolásának kérdését felvetve, az Egyesült Államok – reálsan mérve fel a helyzetet – semmilyen formában nem látta lehetségesnek e formációk felszámolását és nyugati demokráciákkal történő felváltását, vagy ezen országok kiszakadását a Szovjetunió európai biztonsági övezetéből. Stratégiája – a jugoszláv modellre építve – a befelé puhább, a Szovjetunióval szemben pedig önállóbb nemzeti kommunizmusok hatalomra „segítése” volt.<sup>7</sup> Ebben az összefüggésben értelmezhető az is, miért nem reagált pozitívan az Egyesült Államok a magyar kormány 1956-os semlegességi deklarációjára.

A morális történelmi gondolkodás számára különösen nehezen feldolgozható problémát jelent, hogy hazánk egyrészt nem élhetett a semlegességnek azokkal a formáival, amelyeket szomszédaink közül Jugoszlávia és Ausztria számára is „meg-

adott” a történelem, továbbá, hogy a magyar forradalom leverésére olyan kontextusban került sor, amikor Magyarország – a deklarált semlegesség következtében – egyszerre tudta volna biztosítani a Szovjetunió biztonsági igényeit, a demokratikus fordulat következtében – ami a többpártrendszer visszaállításával már 1956 novemberének első napjaiban is előrehaladott állapotban volt – a nyugati demokráciák rokonszenvét, valamint a nemzeti politika és fejlődés lehetőségét. Legalábbis ez volt a forradalmi közvélemény interpretációja. Ez az interpretáció több tényezőre vezethető vissza. Egyrészt nyilvánvaló módon nem tudatosult sem a közvéleményben, sem a politikai döntéshozókban a szovjet birodalmi politika logikája, amely komoly biztonsági kockázatot látott a keleti blokk egységét veszélyeztető valamennyi eseményben és törekvésben, és ennek megfelelően nem is tolerálta azokat. Másrészt nyilvánvalóan túláltalánosították a semlegesség osztrák és jugoszláv példáiból levonható következtetéseket, miközben nem voltak tekintettel a helyzetükben fennálló nyilvánvaló különbségekre. Ez az osztrák államszerződés által is látszólag alátámasztást nyert várakozás nem ismerte fel azt a lényeges eltérést az osztrák és a magyar szituáció között, hogy míg Ausztria esetében a nagyhatalmak valódi kompromisszumáról és kölcsönös engedményeiről lehetett szó, addig Magyarország esetében – teljesen eltérő módon – a Szovjetunió nemzetközi pozíciójának egyoldalú gyengülését eredményezte volna az állam semlegessége. Jugoszlávia esetében pedig a magyar politikai döntéshozók nem lehettek tisztában azzal, hogy a Hruscsov által Titónak tett engedmények nem az önálló jugoszláv út moszkvai elismerésének köszönhetőek, hanem a délszláv államnak a Kreml szövetségesei közé történő „visszacsalogatásának” eszközei. A szovjet szándékoknak ugyanilyen félreértésére került sor egy harmadik tényező, az el nem kötelezett államok mozgalma kapcsán is (Békés, 2004: 143–149). A két szuperhatalom közül ugyan valóban a Szovjetunió foglalt pozitívabban állást az el nem kötelezett államokkal kapcsolatban, és bár formálisan el is fogadta a „mozgalom” alapelveit, azok alkalmazását saját blokkján belül nem tartotta sem kívánatosnak, sem elfogadhatónak. Ha egy makroszintű összefüggésbe ágyazzuk a kérdést, akkor az el nem kötelezettekkel fenntartott kapcsolatai kizárólag a dekolonizációs politikájának céljait szolgálták.

Igy vázolható fel a semlegesség kérdése a korabeli nemzetközi környezet által meghatározott formájában. Ugyanakkor Békés Csaba munkájában sokkal finomabbra alakítja ezt a képet, további, teljesen újszerű szálakat vonva be az elemzésbe annak érdekében, hogy minél pontosabban meghatározható legyen a Nagy Imre-kormány motivációs háttere a november 1-jén kiadott semlegességi dekrétum tekintetében (Békés, 2004: 150–162.).

Ez esetben egy kül- és egy belpolitikai vonalat kell végigkövetnünk. Bár magától Nagy Imrétől sem állt távol a semlegesség gondolata – hiszen 1956 januárjában maga is egy olyan elméleti munkát vetett papírra, amely a magyar külpolitika céljaként a kelet–nyugati enyhülés folyamatának segítségével elrendő semleges státus megvalósítását jelölte ki –, 1956 októberében a kérdés politikai napirendre tűzésének igénye a társadalom részéről jelentkezett. A program kivitelezésének az adott nemzetközi konstelláció keretében fennálló lehetőségét, vagy inkább lehetetlenségét fentebb tárgyaltam. Békés Csaba maga az alábbi módon minősíti ezt a politikai igényt: „...így 1956 októberében a Varsói Szerződés felmondásának és a semlegesség deklarálásának követelése, bármily nemes célok is motiválták ezeket, valójában a forradalmi eufória öngerjesztő mechanizmusának irreális és irracionális termékei voltak...” (Békés, 2004: 150.). Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a Nagy Imre vezette kormánynak csak úgy nyílt lehetősége az ellenállás pacifikálására és a politikai folyamatok feletti ellenőrzés, irányítás kézbe vételére, ha a forradalmárok bizonyos követeléseit legalább a retorika szintjén felkarolja. A Nagy Imre személyével szembeni kezdeti amerikai és brit ellenérzések nem utolsósorban ezzel is magyarázhatók, ugyanis a nyugati elemzők úgy vélték, valóban csak egy időnyerést szolgáló retorikai húzásról van szó. Ám ha kezdetben lehetett is ilyen megfontolás a Nagy Imre-kormányon belül, a november 1-jei deklaráció mögött már másfajta szándékok húzódtak meg. Ma már teljesen egyértelmű, hogy a semlegességi deklaráció nem oka, hanem kvázi következménye volt a szovjet beavatkozásnak. Az SZKP Elnökségének október 31-én a beavatkozásról hozott döntésével párhuzamosan ugyanis már folyamatban volt a szovjet hadsereg bizonyos egységeinek Magyarországra való beáramlása, a szovjet csapatmozgásokból, valamint Andropov magatartásából Nagy Imre helyesen arra következtetett, hogy küszöbön áll a Magyar Népköztársaság elleni intervenció. E nézőpontból tehát a semlegesség egyoldalú deklarációja, valamint a Varsói Szerződés felmondása – ami egyébként jogilag nem volt lehetséges 1975 előtt – sem elszármított, sem provokatív lépésnek nem tekinthető, hiszen a szovjet lépésekre válaszként megfogalmazódott egyfajta „előremenekülési politika” kényszerében születtek. Ugyanakkor vannak arra mutató jelek, hogy e lépések legfőbb rövid távú céljának a tárgyalások, a diplomáciai rendezés lehetőségének fenntartását tulajdoníthatjuk. Erre utal például, hogy Nagy Imre nem a szuezi válság miatt összehívott rendkívüli közgyűlésen, hanem a november 12-én megnyíló rendes közgyűlési ülészakon kérte az ENSZ-ben a magyar ügy napirendre tűzését. Ennek nyilvánvaló oka pedig az lehetett, hogy időt akart adni a szovjet fél számára a diplomáciai rendezésre, hiszen – ne felejtjük el – november 3-án tárgyalások kez-



dődtek a magyar és a szovjet fél között a csapatkivonásról. Ugyanakkor az újra kialakuló többpártrendszer keretei között egy szovjet megszállástól mentes Magyarországon a kommunista párt politikai dominanciája nyilvánvaló módon nem lett volna fenntartható. Ha a tág elméleti keretek alapján vizsgáljuk a kérdést, akkor ez a momentum nyilvánvalóan döntő jelentőséggel bírt a szovjet döntéshozók szempontjából.

A magyar történeti tudatban erős pozíciókkal rendelkezik, bár a politikai legitimitást teremtő hamis tudatok által nem érintett az az álláspont, amely az elmaradt nyugati segítséget tekintve a legfőbb oknak a forradalom bukása szempontjából. Ez az álláspont azonban Békés Csaba szerint tarthatatlan, ugyanis a Nyugat egyszerűen nem rendelkezett olyan politikai eszközökkel, amelyekkel a Szovjetunió Magyarországgal kapcsolatos döntéseit befolyásolni tudta volna. Ebből fakadóan tehát a *nemzetközi porondon* a magyar kérdés kapcsán egyes egyedül a Szovjetunió rendelkezett valódi döntési pozícióval. Békés Csaba felveti azt a kérdést is, hogy az SZKP Elnökségének mikor lett volna lehetősége „*másként dönteni*”, vagyis mikor, milyen helyzetben lett volna elkerülhető az intervenció. A szerző szerint az október 31-én hozott határozat a november 4-i beavatkozásról elkerülhetetlen volt, hiszen ekkor már az események az államszocialista rendszer felszámolásának, valamint a Szovjetunió biztonsági övezetéből való kiszakadásnak az irányába mutattak. Tényleges döntési helyzet ebből fakadóan csak az első, október 23-i intervenció esetében állt fenn, ekkor lett volna lehetőség Magyarországon is a lengyel forgatókönyv alkalmazására. Ez a magyar erővel végrehajtott rendteremtést, a rendszer konszolidációját és a beavatkozás elmaradását jelenthette volna, bár – ahogy Békés megjegyzi –, ha az események ebbe az irányba fejlődtek volna tovább, ma nyilvánvalóan nem forradalomról, hanem – mint Lengyelország 1956-os történelme esetében – a reformkommunista szárny győzelméről beszélünk csupán. Az október 23-i beavatkozás azonban az eredeti szándékokkal ellentétes eredményt hozott, nem a nyugalom gyors helyreállításához és a rendszer stabilizálódásához, hanem egy szovjetellenes szabadságharc kirobbanásához vezetett.

Nézetem szerint, bár az események fenti értelmezési kerete kivételesen koherens és helytálló, egy ponton kibővíthető új elemmel. Nevezetesen 1956. október 23-án nem egyedül csak a Szovjetunió rendelkezett tényleges döntési pozícióval, hanem bizonyos korlátok között a magyar pártvezetés is. Bár a szovjet döntéshozók maguk is készültek a beavatkozásra, nem hagyható figyelmen kívül Gerő Ernő telefonon intézett, szovjet csapatok bevetésére irányuló kérélmé sem. Ma már tudjuk, hogy egyedül Mikojan állt ki következetesen október 23-án a magyarországi beavatkozás ellen. Adott esetben azonban más lehetett volna a helyzet, ha nem érkezik kifejezett felkérés a beavatkozásra az

MDP részéről, vagy esetleg olyan tartalmú feljegyzés érkezik, mely magyar erőkkkel is kezelhetőnek minősíti a konfliktust, és annak további éleződését elkerülendő kéri a Szovjetuniótól, hogy ne nyújtson testvéri segítséget a Magyar Népköztársaságnak.

Erre a történelmietlen kitérőre azért volt szükség, hogy láthassuk, a Szovjetunió mellett a Magyar Dolgozók Pártjának vezetősége is rendelkezett döntési pozícióval az egyetlen, történelmileg erre lehetőséget adó pillanatban, 1956. október 23-án. Még akkor is, ha ezt talán maga sem ismerte fel – ahogy az események valódi súlyát, jelentőségét sem – és nem is volt képes felnőni a szituációhoz. Mindenesetre nézetem szerint megalapozottan állítható, hogy Gerő Ernő történelmi felelőssége ebből a szempontból mindenképpen felvethető.

### TÉZISEK, ANTITÉZISEK, SZINTÉZISEK...

Mivel a társadalom által az 1956-os forradalom során megfogalmazott politikai követelések megvalósítására az adott történelmi környezet determinációjának hatására nem nyílt lehetőség, sőt, az elméleti síkon sem volt lehetséges vagy adott, ezért a továbbiakban a forradalom és a forradalmat követő időszak (Kádár-rendszer) egymáshoz való viszonyát, valamint az e viszony leírására született narrációknak a mai politikai erők legitimációs bázisához való hozzájárulását fogom vizsgálni.

Előző fejezetemet azzal kezdtem, hogy – a hegeli dialektika formációit használva – 1956 tézisével szemben fogalmazható meg a Kádár-korszak mint antitézis. Ugyanakkor, ha elfogadjuk kiindulási pontnak – természetesen csak gondolatjáték szintjén –, hogy mivel a szenzitívebb társadalmi követelések (többpárt-rendszer, semlegesség) ab ovo megvalósíthatatlanok voltak, ezért az 1956-os magyarországi események politikai kulcstényezőjeként a válságát élő és szétesése határán álló állampárt, az MDP/MSZMP tekinthető. A párt vezető testületének, illetve a Magyar Népköztársaság kormányának ugyanis legalább elvileg adott volt a lehetősége, hogy nemzetközi szinten is aktorként lépjen fel és képviselje politikáját, még akkor is, ha de facto az állam kormányzását sem tudták biztosítani, és a társadalom pacifikálását is csak úgy tudták elérni, hogy magukévá tették azon követeléseit is, amelyek érvényesítésére az adott nemzetközi környezetben nem nyílt lehetőség. Második axiomatikus pontunk pedig az lehet, hogy bár a forradalom alatt folyamatosan közelítettek a társadalmi követelésekhez, a pártelit hatalomra került reformszárnyának eredetileg reformkommunista, nemzeti kommunista programja volt, beleértve Nagy Imrét is.<sup>8</sup>

Ha elfogadjuk ezt a két axiómát, akkor felrajzolhatjuk az 1956-ot követő magyar történelem egy másik hegeli modelljét is, amelyben 1956 téziséét az 1956 és 1963 közötti szanalási kor-

szak antitézise követi, majd pedig 1963-tól 1987–1988-ig „az érett Kádár-kor” szintézise. Ebben a történelmi narrációban a rendszerváltás nem kap szerepet, bár utólag két értelmezést is hozzászokolhatunk, mindkettőnek van igazságtartalma, csak más-más nézőpontból szemlélik a jelenséget. Ad primam a rendszerváltás csak kisajátította 1956 bizonyos követeléseit és fogalomkészletét azért, hogy történelmi legitimitációt teremthesen magának, egy a magyar történelemben minőségileg tökéletesen új és más, tehát előzmény nélküli formációnak. Ad secundam a rendszerváltás valóban szintézis, 1956 bizonyos követeléseinek és a modern nyugati demokrácia politikai modelljének szintézise.

Számunkra azonban most a rendszerváltásnál fontosabb a Kádár-korszak történelmi megítélése és legitimitációs/delegitimációs ereje. Szemben az antikommunista történelmi narráció hamis tudatával, számos elismert és független történész jellemzésében a Kádár-éra 1963-at követő időszaka egyeket talán némileg mehökkentő, egyedi jelzőket nyer. Például: (a Kádár-korszak) „a Rákosi-korszaktól eltérően ugyanakkor számos területen elérte vagy megközelítette az adott kereteken belül lehetséges és elérhető optimumot, miáltal a magyar társadalom jelentős része fogadta el lélekben is sajátjaként”.<sup>9</sup> A történetírás viszonylag kevés olyan korszakot tart számon hazánk történelmében, melynek politikai rendszere képes lett volna elérni és biztosítani az ország számára az adott nemzetközi és hatalmi viszonyok közepette elérhető politikai optimumot. Mindezt a továbbiakban ráadásul az is kiemelten érdekessé teszi, hogy a fentieket egy olyan politikai rendszer kapcsán olvashatjuk, amelyhez az ország lakossága jelentős részének történelmi tudatában negatív konnotációk társulnak.

Azonban a fenti, többé-kevésbé nyilvánvalóan helyes történelemtudományi megállapítás politikailag komoly csapdahelyzetet teremt. Lássuk hát, milyen logikai megállapításokat tehetünk. Ha 1956 társadalmi követeléseinek megvalósítására a nemzetközi kontextus miatt – mint láttuk – nem volt esély, a Kádár-korszak pedig az adott nemzetközi és történelmi kontextusban megvalósítható optimumot jelentette, akkor pusztán logikai úton két megállapítást tehetünk: egyrészt az 1956-os forradalom a Kádár-rendszer felől nyeri el az értelmét, vagyis azt, hogy nélküle talán nem lett volna lehetséges a „legvidámabb barakk” politikai rendszerének a létrehozása. A politikai hatalom és a társadalom – 1956 alapján – konszenzust kötött, mely konszenzus az 1980-as évek gazdasági válságáig fennállt. Másrészt pedig megállapíthatjuk, hogy ha a Kádár-éra az adott kontextusban elérhető optimumot testesítette meg, akkor értelemszerűen nem vethető fel a történelmi, illetve politikai felelősség fogalma a döntéshozók kapcsán, hiszen a kihívásokra az adott környezetben lehetséges legracionálisabb politikai válaszokat hozták

meg. A politikai csapdahelyzet a rendszerváltó antikommunista elitek számára ebben az értelmezési keretben teljességgel nyilvánvaló. Ad primam, a Kádár-korszaknak ez az értelmezése erőteljesen leértékeli az ellenzéki mozgalmak szerepét, jelentőségét és legitimitációját. Érthető módon ugyanis egy adott kontextusban közel optimális rendszer ellenzékének számítani másfajta szerep, mint – a másik oldalról nézve – egy antidemokratikus, oktroyált és elnyomó rezsimének. Ez utóbbi esetben ugyanis az ellenzéki mozgalom nagyon komoly morális legitimitásra tesz szert, míg az előbbiben csak a kontextus megváltozása ruházza fel őket egyfajta funkcionális legitimitással, nevezetesen azzal, hogy leválthatják a kontextus megváltozása által funkcionális legitimitásától – attól, hogy már nem képviseli a konszenzust, az optimális alternatívát – megfosztott korábbi hatalmi elitet. Ez azonban más értelemben is egy fontos pont, ugyanis, mint látjuk, formállogikailag nem szükségszerű a forradalmakkal és politikai rendszerekkel való azonosulásra vagy nem azonosulásra építő morális legitimitáció és érzelmi alapú történelmi narrációk alkalmazása, hiszen a kontextus megváltozásának hangsúlyozásával, a funkcionális legitimitáció segítségével ugyancsak megteremthető lenne – reálisabb és kiegyensúlyozottabb történelemkép mellett – a rendszerváltozás legitimitációs háttere. Ez azonban természetesen csak formállogikailag igaz. A politikai logika és haszonelvűség szempontjából a morális legitimitáció összehasonlíthatatlanul nagyobb határfokkal bír, és a másik alternatívával szemben tökéletesen illeszkedik a politika bináris logikájához. Hátrányai pedig – a párhuzamos, tudományos kutatások eredményeit figyelmen kívül hagyó történelmi narratívák, hamis tudatok létezése –, bár néha történik rájuk reflexió a közbeszéd bizonyos szintjein, *politikai szempontból* teljességgel súlytalanok.

Azokban megállja-e a helyét a fenti megállapítás, mely szerint 1956 a Kádár-rendszerben nyerte el értelmét, és adott kontextusban a forradalom egyik lehetséges legjobb kimenetelének tekinthető? Békés Csaba szerint 1956 után a Szovjetunió szövetséges politikájának egyik alapelvevé vált az, hogy csatlós államai relatív függetlenséget a politikai szféra csak egy szegmensében, vagy külpolitikai téren (mint Románia), vagy pedig belpolitikai téren (mint a kádári Magyarország) élvezhetnek (Békés, 2004: 170.). Ezen alapelv alól egy alkalommal tett (volna) kivételt a szovjet pártvezetés, 1956. október 30-i határozatában, mely felvetette a szovjet csapatok kivonásának lehetőségét Magyarországról. A dokumentum nem utalt semlegességre, vagy a Varsói Szerződésből való kilépés lehetőségére, azonban így is kiemelkedő történelmi jelentőségre tett szert. Megmutatta ugyanis, hogy mi az 1956-ban elérhető maximum Magyarország számára. A továbbiakban tolmácsolásom helyett inkább röviden idézném magát a szerzőt erről a politikailag is igen kényes

kérdésről: „1956 elveszett történelmi esélye tehát szerintem úgy fogalmazható meg, hogy 1956. október 30-án, amennyiben valamilyen csoda folytán a Nagy Imre-kormány képes lett volna megállítani a rendkívüli gyorsasággal kibontakozó demokratizálódási folyamatot, a szovjet vezetés hajlandó lett volna csapatait is kivonni az országból, vagyis jelentősebb engedményt tett volna, mint a lengyelországi válság megoldása során, ahol ez a lehetőség komoly formában nem merült fel. Ez azt jelenti, hogy Moszkva a relatív belső, illetve külső önállóság privilégiumát – a kommunista rendszer és a szovjet blokk egységének fenntartása mellett – kész volt egy adott ország, azaz Magyarország számára megadni. Hruscsov és társai olyan komplex engedményre hajlottak tehát ebben a válságos helyzetben, amelyre a szovjet vezetés soha többé nem mutatott hajlandóságot...” (Békés, 2004: 170.). Ez az érvelés azonban megint egy veszélyes, azonban logikailag egyértelmű megállapításhoz vezethet. Az október 30-i szovjet nyilatkozat fényében az 1956-os szituáció által magában hordozott lehetőségek maximumát úgy lehetett volna Magyarország számára kiaknázni, ha 1956 októberében sikerül a kormánynak pacifikálnia a társadalmi mozgalmat, vagyis – szándékosan sarkítva a képet –, ha 1956 októberére nem nyer ennyire markánsan demokratikus forradalmi és szabadságharcos tartalmat.

Ezen a ponton szeretném megragadni az alkalmat, hogy az eddig az érzelmi alapú, irracionális történelemszemlélet ellen felhozott érveim mellett röviden kifejtsem a teljesen racionális történelemszemlélet elleni érveimet is. Mint láthattuk, a bipoláris világrend kontextusának abszolutizálásával az 1963 utáni Kádár-korszak a történelmi felelősség tekintetében gyakorlatilag támadhatatlanná vált, és e logika mentén funkcionális legitimációjának megrendülése is csak a nemzetközi környezet átalakulása után következett be. Az államközi kapcsolatok szintjén a bipoláris világrend logikájának abszolút érvényesítése indokolt, ugyanis az ugyanilyen abszolút módon érvényesült ezen a szinten a kortárs politikában is. Azonban az egyéni magatartás szintjén ez a minta – gondoljunk csak a történelem politikai szocializációs szerepére – a demokratikus politikai értékek szempontjából nem feltétlenül hasznos, ugyanis az értékelvű, demokratikus politikai cselekvés helyett a mindenkorai körülményekkel való racionális kiegyezésre helyezi a hangsúlyt. És – talán nem a sors véletlen fintora –, de a körülményekkel való racionális kiegyezés gondolata nem csak az államközi kapcsolatok történetének egy racionális értékelési kerete, hanem a Kádár-korszak egyik legfőbb rejtett politikai szocializációs motívuma is volt. Ez természetesen nem szemrehányás azon történészek számára, akik ezt az értelmezési keretet használják. A politikatörténész feladata az objektív múlt feltárása (a marxi Sein fogalmát War formára alakítva), míg a politikai elemzőnek

a Sollen, sőt, a múltra vetítve a Sollen problematikájával is meg kell küzdenie. Vagyis – hogy akaratom ellenére, de a közhelyek szintjére alacsonyítsam a gondolatmenetet – a bizonyos szempontból optimálisnak tekinthető politikai cselekvés más nézőpontból új értelmet nyerhet. Lehet, hogy az 1956 októberében sikerre vitt reformkommunista konszolidáció eredményezte volna a legnagyobb hasznot a *magyar állami önállóság* számára, de szinte biztos, hogy a történelmileg megvalósult 1956 gazdagította leginkább a *magyar társadalom civil öntudatát* és politikai szocializációját, az e téren később bekövetkezett kádári hatásoktól függetlenül.

Végezetül pedig az eddig többségében antikommunista narrációk elleni kritikáim után szintén Békés Csaba remek – és a hetvenes-nyolcvanas évek magyar külpolitikájának vonatkozásában egyedülálló – történelmi elemzéseire támaszkodva egy kommunista narráció elleni kritikát adnék. A kommunista-antikommunista törésvonal baloldalán jelentkező történelmi hamis tudat a rendszerváltás óta, hogy a viszonylag önálló kádári külpolitika keretében a Magyar Népköztársaság – különösen egyes ma is aktív politikai személyiségek munkásságának köszönhetően – folyamatosan lazítani igyekezett az ország Szovjetunióhoz fűződő kapcsolatán. E szerint az értelmezés szerint ugyanis a nyugati kapcsolatok széles körű kiépítése és intenzívebbé tétele a Szovjetunióhoz fűződő szálak lazításával járt volna párhuzamosan, vagyis tulajdonképpen ezek a politikai lépések a Szovjetunió ellen irányultak.

Ez az értelmezés több szempontból is hamis. Esettanulmányként a Békés Csaba által feltárt és bemutatott diplomáciatörténeti helyzetet, az afganisztáni szovjet beavatkozás miatt létrejött „kishidegháborús” légkörben alakuló szovjet–magyar és nyugati–magyar kapcsolatok történetét kívánom felhasználni (Békés, 2004: 257–274.).

## KÁDÁR BANKOK ÉS TANKOK KÖZÖTT...

1980 januárjában határozott szovjet kérés érkezett a Magyar Népköztársasághoz az ország nyugati kapcsolatainak befagyasztásáról. Ezt követően került sor 1980. január 29-én az MSZMP PB egyik legdrámaibb hangvételű ülésére<sup>10</sup>. Bár maga az ülés is számtalan érdekességet tartalmazott, most csak arra szeretnék utalni, milyen nyilvánvaló módon kiütközött Magyarország kettős függése az állampárt legfelső vezető testületében is. Kádár János a szovjet intervenció veszélyét<sup>11</sup>, míg Havasi Ferenc a nyugati kapcsolatok esetleges megromlásának katasztrofális gazdasági következményeit<sup>12</sup> hangsúlyozta. Vagyis teljességgel nyilvánvaló annak a kettős függőségi viszonynak a rendszere, amely katonai és politikai szempontból – a

Brezsnyev-doktrínának köszönhetően az intervenciót sem kizáró módon – a Szovjetunióhoz láncolta hazánkat, miközben a nyitott, exportorientált és modern technológiára szoruló magyar gazdaság miatt az ország gazdasági és ezen keresztül – lásd például az ellenzéki csoportokkal szembeni bánásmódra vonatkozó „kéresek” – politikai függésbe került a nyugati piacgazdaságok irányába is.

Az intenzív nyugati kapcsolatok kialakítására azonban – szemben a fenti MSZMP PB-ülés sugallta móddal – nem a Szovjetunió ellenére, hanem tudtával és beleegyezésével került sor korábban is és később is. Bár a PB január 29-én beleegyezett a szovjetek által kifejezetten felvetett két látogatás elhalasztásába, azonban kérte a Szovjetuniót a helyzet többoldalú tárgyalásokon való megvitatására. A kb-titkárok 1980. február 26-án Moszkvában megtartott konferenciáján a magyar diplomácia segítette győzelemre az SZKP liberális szárnyát, és a nyugat-európai országokkal fenntartott kapcsolatok ápolása zöld utat kapott az Egyesült Államok befolyásának ellensúlyozására (Békés, 2004: 272.). Ahogy Békés Csaba fogalmaz, ezt követően hihetetlen fejlődés ment végbe 1979 és 1985 között Magyarország külkapcsolataiban, olyannyira, hogy Gorbacsov hatalomra jutásáig hazánk játszotta a legjelentősebb szerepet a kelet-nyugati párbeszéd fenntartásában. Ez természetesen egy nagyon nagy pozitív fejlemény a magyar diplomácia és diplomáciatörténet szempontjából, de hangsúlyozni kell, hogy szemben az általunk támadott narráció állításával, nem volt szovjetellenes éle. Olyannyira nem, hogy az 1981-es EGK-kapcsolatfelvételi és 1982-es IMF-tagságról szóló tárgyalások is a Szovjetunió tudtával zajlottak, és az EGK-tárgyalások végül nem a Szovjetunió beavatkozása vagy nyomásgyakorlása, hanem a Német Szövetségi Köztársaság túlzott aggodalmai miatt futottak zátonyra. A félreértések elkerülése végett, e diplomáciai lépések természetesen pozitívan értékelendők, hiszen nagy szerepük volt abból a szempontból, hogy hazánk mennyire „Európa-kompatibilisen” érte meg a rendszerváltás időszakát. Ugyanakkor rövid távon elsődleges céljuk a rendszer fenntartásához nélkülözhetetlen gazdasági források biztosítása volt. Ha elfogulatlanul végiggondoljuk a kérdéskört, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy a hetvenes évek végétől két stabil külső tényező biztosította *rövid távon* az államszocialista politikai rendszer fennmaradását hazánkban. A szovjet csapatok jelenléte és a nyugati hitelek, amelyek lehetővé tették a Kádár-rendszer számára, hogy ideig-óráig még fenntartsa a társadalmi elfogadottságában nagy szerepet játszó jóléti juttatásait. Hosszú távon természetesen egész más hatásokkal járt Magyarország gazdasági és politikai nyitása a nyugat felé, de az már egy másik történet.

Mit is jelent hát a leírtak fényében a realista történelemszemlélet hazánk közelmúltjára vetítve? Kétségtávol lehetőséget ad

a kommunista és antikommunista törésvonal két oldalán jelentkező történelmi narratívák leleplezésére, a hamis történelmi elbeszéléseken alapuló politikai legitimáció destruálására. Ugyancsak rendkívüli jelentőséggel bír – ahogy e tekintetben maga Békés Csaba is reményét fejezi ki – egy realista külpolitikai gondolkodás kialakítása szempontjából. Azonban a történelmi kontextus abszolutizálása miatt kialakuló politikai értékrelativizmus károsan hathat a társadalom politikai szocializációjára, valamint a rendszerváltást követő politikai rendszer demokratikus értékeken alapuló legitimációjára. Ez utóbbi tényezőkkel természetesen nem a történészek feladata megküzdeni, és Békés Csaba realista külpolitikai látásmódja igazi unikum a magyar történetírásban. Remélhetőleg nem maradhat fenn hosszú távon az az állapot, hogy a történettudomány eredményei bizonyos korszakok vonatkozásában nem képesek átszivárogni a történelmi köztudatba, ugyanis a politikai lövészárók két oldalán lévő felek saját legitimációs bázisát képező narrációk – a kérdések erős átpolitizáltsága következtében – nem hagynak erre teret és lehetőséget. Meg kellene kezdeni egy reálisabb történelmi gondolkodás kialakítását, a politikai szereplőknek pedig új legitimációs források felkutatását és kiaknázását. Ennek a kérdésnek a felvetése természetesen a Sollen kategóriájába tartozik, naiv és elméleti jellegű. De valóban van abban is valami végtelenül lehangoló, hogy tizenöt évvel a rendszerváltást követően a politikai táborok egyik legfőbb legitimációs forrása még mindig a rendszerváltás előtti történelem...

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Lásd ehhez Gazsó Ferenc: „Nómenklátúra és törésvonalak.” In: Társadalmi Szemle 1997/6.; Körösenyi András: „Nómenklátúra és vallás – törésvonalak és pártrendszer Magyarországon.” In: Századvég 1996/1.; Körösenyi András: „Nómenklátúra és törésvonal. Válasz Gazsó Ferenc bírálataira.” In: Társadalmi Szemle 1997/2.

<sup>2</sup> A magam részéről nem vagyok meggyőződve, hogy e jelenség leírására a legalapvetőbb dichotómia vagy kifejezéspár a kommunista/antikommunista, azonban a szakirodalmi elterjedtsége miatt a későbbiekben is ezt használom. A magam részéről szubjektív módon szerencsésebbnek találok az államszocialista/rendszerváltó, vagy államszocialista/antikommunista bináris oppozíciókat, de belátom, hogy ezek legalább annyi, ha nem több hiányosságtól szenvednek, mint a széles körben bevett kommunista/antikommunista forma.

<sup>3</sup> Nem kívánok foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy a politikai rendszer milyen mértékű hiányosságait és a politikai szereplők mekkora legitimitásdeficitjét vetíti elének ez a helyzet.

<sup>4</sup> Csak példaként hadd álljon itt az a Békés Csaba által is felvetett, és ellenkező tartalommal, legitimációs céllal – lásd hamis tudat – a hazai politikai színpadon is megjelent narráció, mely szerint Magyarország 1979 és 1982 között



folyó IMF- és EGK-tárgyalásai nem a Szovjetunió tudtával és hallgatólagos hozzájárulásával, hanem a Szovjetunió ellenére mentek végbe. Az a történelmileg bizonyítható tény pedig ma már fel sem merül, hogy az EGK-tárgyalások végül a Német Szövetségi Köztársaság, illetve Helmut Schmidt kancellár túlzott aggodalmai miatt nem vezettek eredményre. (Lásd Békés, 2004: 273–274).

- <sup>5</sup> Mindenképpen szükséges felhívnom az olvasó figyelmét a mindkét történelmi hamis tudatban megtalálható ellenmondásra. Mindkét oldal részéről megjelenik a korlátozott cselekvőképesség és a politikai felelősség összefüggése. Nyilvánvaló, hogy minél erőteljesebben hangsúlyozzuk a nemzetközi környezet nyomása keretében megjelenő korlátozó tényezőket a hazai politikai aktorok cselekvésében, annál kevésbé vonhatjuk ugyanezen politikai aktorokat – egyszerűen korlátozott cselekvőképességükből fakadóan – felelőségre.
- <sup>6</sup> A szerző erre vonatkozó bizonyítékait lásd Békés, 2004: 136.
- <sup>7</sup> Lásd a Nemzetbiztonsági Tanács 5608. sz. határozatát a csatlós államokkal való politika alapelveiről. (Békés, 2004: 175).
- <sup>8</sup> Figyelmeztetném olvasómat, hogy ez pusztán egy gondolati szál, mégpedig az a gondolati szál, amely elsősorban a rendszerváltás előtti időszakot pozitívan megélték történelmi tudatát jellemzi, és amely narrációt a kommunista–antikommunista törésvonal antikommunista oldalán állók 1956 baloldali kisajátításának szoktak bélyegezni.
- <sup>9</sup> Romsics Ignác (2004): *Magyarország története a XX. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 402. o.
- <sup>10</sup> Az ülésről lásd Békés, 2004: 267–270.
- <sup>11</sup> „Magyarországnak most van a nemzetközi politikában egy bizonyos reputációja, (...) ez úgy született, (...) hogy a NATO-bojkottal startoltunk, és elvergődtünk egy bizonyos pozícióra, egy elismerésre, de azzal, hogy mindvégig, (sic!) és soha egy pillanatig kétségbe (vonnai) nem hagytuk azt, hogy a Szovjetunió szövetségesei vagyunk. Mi ezt így szereztük és hosszú távon ez a népnek az érdeke. Mi másfajta presztízzsel csak rövid távú, tessék-lássék előnyökhöz juthatnánk, a végén a népünk ráfizetne, higgyék el. (...) Mit gondolnak, meddig udvariaskodnak ők? Miért velünk... bocsánat a kifejezésért, a mi kis tetű életünkkel, meg országunkkal, meg minden..., meddig fognak ők velünk udvariaskodni?” – idézi Békés, 2004: 268–269.
- <sup>12</sup> „...mi nem bírunk ki egy évet, vagy másfél évet úgy, hogy velünk ezek a bankosok packázzanak” – idézi Békés, 2004: 269–270.

LUKÁCSI TAMÁS

## Arisztotelész és a liberális demokrácia megmentése

*Három angol nyelvű mű Arisztotelészről*

Kr. e. 323-ban Alexandrosz halálával fellángoltak a makedónellenes indulatok Athénban. Az uralkodó egykori nevelője, a makedón vezetőkkel jó kapcsolatokat ápoló Arisztotelész ebben az időben Athénban tanított a Lükabéttosz hegy lábánál fekvő Lükkeionban. A filozófus – Szókratész tragikus sorsát szeme előtt tartva – meg kívánta kímélni az athéniakat attól, hogy „ismét vétkezzenek a filozófia ellen”, ezért a közeli Khalkiszba menekült. A következő év őszén itt érte a halál.<sup>1</sup> Az utána fennmaradt kéziratok, előadásjegyzetek és levelek a hagyomány szerint évszázadokon át egy pincében heverték mindenki által elfeledve, mígnem maga Sulla vitte őket Rómába, ahol megkezdődött a Sztagirita írásainak első nagy recepciója.

Az azóta eltelt két évezred során újra és újra feléledt az érdeklődés Arisztotelész iránt. Aquinói Szent Tamás és a skolasztikusok metafizikáját, etikáját és politikai filozófiáját tanulmányozták előszeretettel, Kolumbusz Kristófot a Föld gömbölyű voltáról és a Héraklész oszlopain (Gibraltár) túl elterülő, Indiával összeköttetésben álló területről szóló fejtegetései ragadták meg. Arisztotelész újrafelfedezésének és ismételt recepciójának egyik legmeglepőbb fejleménye a kortárs amerikai politikai filozófia egyre erőteljesebb érdeklődése.

Az elmúlt években három vaskos mű is napvilágot látott, amelyek a nyugati liberális demokráciák krízisére, önértelmezési zavaraira Arisztotelész tanai segítségével keresnek gyógyírt.<sup>2</sup> Az egyik kötet szerkesztője, Aristide Tessitore rámutat,

hogy a modern politika természetéről folyó vitában választóvonal húzódik azok között, akik a liberalizmus térhódítását diadalittas hangulatban ünneplik, és akik megkérdőjelezzik, hogy birtokában van-e az önmaga fenntartásához szükséges szellemi erőforrásoknak. A triumfalista és a szkeptikus tábor közötti területen egyre nő azok száma, akiket a liberalizmus „antiutópista” híveinek lehet nevezni, akik elismerik a liberalizmus előnyeit a lehetséges alternatívákkal szemben, ám rá kívánnak mutatni azokra a jellegzetes hibákra és rövidlátó nézetekre, melyek minden politikai berendezkedéssel, így a liberalizmussal is együtt járnak. E viták eredménye Arisztotelész örökségének egyre komolyabb mértékű jelenléte.<sup>3</sup>

Elsőként Clifford A. Bates 2003-ban megjelent munkájával (*Aristotle's „Best Regime”: Kingship, Democracy, and the Rule of Law*) foglalkozunk, amely Arisztotelész *Politikájának* demokráciafelfogását értelmezi. Bates szerint a mai liberális demokráciák önértelmezési krízisben szenvednek: nem egyértelmű, hogy céljuk csupán a különféle jogok vég nélküli felhalmozása, vagy a közös valamiféle koncepciója is szemük előtt lebeg. Úgy látja, hogy a modern liberális demokráciát érő támadások alkalmasak arra, hogy aláássák elméleti alapjait. Ha demokráciáinkat meg akarjuk őrizni, annak értékeit fontosnak tartjuk és meg szeretnénk védeni a támadásoktól, akkor Arisztotelész demokrácia melletti érveihez kell fordulnunk. Hozzá kell fordulnunk, javasolja Bates, ugyanis Arisztotelész felfogása a demokráciáról és a politikai életről sokkal magasabb rendű, mint bármely kortárs megközelítés. Arisztotelész olyan gondolkodó, aki elkerüli azt a nihilizmust, amely ma a társadalomról való gondolkodás nagy részét jellemzi, miközben a mai tudomány ismeretei alapján is fenntartható álláspontot foglal el sok kérdésben.<sup>4</sup>

A mű amellett érvel, hogy a *Politika* valójában a jog uralma által korlátozott demokráciát tartja a legjobb államformának (*regime*), és demokráciafelfogása a modern részvételi demokrácia és az elitista megközelítés között áll.<sup>5</sup> Bates szerint a tapasztalat megerősítette Arisztotelész és Tocqueville meglátását, akik szerint a népesség növekedésével a történelem a demokráciák általánossá válása felé halad, melynek egyetlen alternatívája a zsarnokság.<sup>6</sup> Mivel az emberek természettől fogva közösségi (állami) létre hivatottak, képességeiket leginkább a demokrácia keretei között fejthetik ki.

Bates W. L. Newman, a *Politika* nagy XIX. századi kommentátora nyomán a III. könyvet tartja az arisztotelészi politikai filozófia igazi kezdetének és központjának. E könyv érvelésének két csúcspontja van: a III. könyv 9–13. fejezetei, amelyek az „oligarcha” és a „demokrata” közti vita formájában a demokrácia védelmét terjesztik elő; illetve a III. könyv 14–18. fejezetei, melyek a jog uralmát védik az abszolút királysággal

(*pambaszileia*) szemben. A két csúcspont végiggondolása után Bates szerint az a következtetés vonható le, hogy Arisztotelész nemcsak védelmébe veszi a demokráciát, hanem egyik típusát a legjobb államformaként mutatja be. Meg kell jegyezni, hogy Bates a *Politikát* nem értekezésként, hanem egymással párbeszédben levő érvek (*logoszok*) gyűjteményeként olvassa, melyek közül az olvasónak kell kitalálnia, melyik vezet értelmes és védhető következtetésre.<sup>7</sup>

Miután Bates elveti, hogy a legjobb államformának a VII. könyvben kifejtett név nélküli, de valószínűleg arisztokratikus jellegű közösséget vagy a politeiát lehet tartani, rátér a III. könyv 9–13. fejezeteinek újraértelmezésére.<sup>8</sup> Felhívja a figyelmet, hogy Arisztotelész részletesen értekezik a sokaság politikai kiválóságáról, és a sokak uralmát jobbnak tartja, mint a – bármennyire is erényes – kevesekét. „Mert hisz a sokaságban nem mindegyik ember becsületre méltó, mégis, ha összesereglik, többet érhet amazoknál, persze nem egyenként, hanem összességükben, aminthogy az összeadott lakoma is többet ér, mint az, amelynek költségét egy állja; mert egy népes tömegnél mindenkiben akad egy morzsányi erény és értelem, és ha szinte mint egy ember összegyülekezik ez a sok lábú, sok kezű tömeg, amelynek sok érzéke is van, akkor ugyanaz áll, jellemére és értelmére is. Ezért is ítéli meg helyesebben a sokaság a zenei és költői műveket; egyik ezt, másik azt veszi észre bennük, mind együttvéve aztán megítélik az egészet. (...) Még nehezebben is tévelyedik el a tömeg, ahogyan a víz is, ha nagyobb mennyiségben van, úgy a tömeg is nehezebben romlik meg, azoknál, akik kevesebben vannak”.<sup>9</sup>

A nép uralma érdekében felhozott érvek a demokrácia védelmének foghatók fel, hiszen a nép uralmát a demokráciával azonosítjuk. A sokaság politikai kiválósága – mint az a fenti idézetből is kiténik – a jó döntéshozatali képességben áll (*euboulia*). Az okosság (*phronézisz*) jellemzője, hogy nem csak részlegesen, hanem a jó élet szempontjából általánosságban is meg tudja fontolni mindazt, ami neki jó és hasznos.<sup>10</sup> A sokaság politikai kiválósága tehát a jó megfontolásban rejlő döntéshozatali képességben rejlik. Ennek megfelelően, a demokrácia felsőbbrendűsége nem legitimációs alapokra, hanem a döntéshozatali képességben rejlő előnyre vezethető vissza. Az államforma meghatározza a döntéshozatali mechanizmust, a legjobb állam kérdése tehát attól is függ, hogy hol születnek a legjobb politikai döntések. Bates szerint Arisztotelész a sokaság uralmát nem a modern legitimációs alapon részesíti előnyben, hanem a magasabb rendű döntéshozatali képesség alapján.<sup>11</sup>

A demokráciát a törvények uralmának kell jellemeznie, és a vezetőknek csak az ezek által biztosított keretek között van hatalma: „a helyesen megalkotott törvényeknek kell a hatalmat képviselniük; a vezető tisztségviselőnek pedig – akár egymaga,

akár többedmagával – csak arra van hatalma, ami teljesen lehetetlen, hogy a törvények szabatosan intézkedjenek, mert hisz nem olyan könnyű minden esetre általános érvényű szabályokat adni”.<sup>12</sup>

A III. könyv második csúcspontja Bates szerint az abszolút királysággal szemben és a törvények uralma mellett felhozott érvek (*logosz*) gyűjteménye,<sup>13</sup> mely a 15–17. fejezetekben található. Az első *logosz* amellet érvel, hogy a törvény uralma jobb, mint a legjobb ember uralma, hiszen még a legkiválóbbak is áldozatul esnek vágyaiknak és indulatainknak: „Aki tehát azt kívánja, hogy a törvény legyen a vezető, az szerintem azt kívánja, hogy egyedül az isten és az ész kormányozzák az államot; aki pedig az embert kívánja vezetőül, az az állatot is hozzájuk veszi, mert a vágy ilyen, és az indulat megrontja még a kiváló férfiakat is, ha vezetők. Szóval a törvény olyan, mint a gerjedelem nélküli tiszta ész”.<sup>14</sup> A demokrácia megőrzése érdekében a többségben ki kell alakítani a törvény uralma iránti tiszteletet, és a polgároknak jobban kell szeretniük a törvényt, mint a saját érdekeik érvényesítését: „a tömegnek azonban szabadokból kell állania, akik törvény nélkül semmit sem tesznek, csak ott, ahol az szükségszerűen hiányos”.<sup>15</sup> A trónörökléssel kapcsolatos problémák és a politikai hatékonyság hiánya is megkérdőjelezi a királyság felsőbbrendűségét.<sup>16</sup> A törvények és a vezetők minősége szorosan összefügg: „Amint lehetetlenségnek látszik, hogy jó törvények legyenek abban a városállamban, amelyben nem a legjobbak, hanem a rosszak uralkodnak, ugyanúgy, hasonlóan lehetetlen, hogy a legjobbak uralkodjanak ott, ahol nincsenek jó törvények. Márpedig nem lehet törvényes rend ott, ahol a törvények jók, de nem engedelmeskednek nekik”.<sup>17</sup>

A királyság inkább atyai uralom vagy barátságon alapuló vezetés, mintsem politikai uralom: „a gyermekeken való szülői hatalom olyan, mint a királyé, mert a szülő a szeretet és az idősebb jogán gyakorolja azt, és a királyi hatalomnak is ez a jellege”.<sup>18</sup> Királyságra alkalmas népben méltányos, hogy egy kiemelkedő nemzetség vagy egyén uralmat gyakoroljon, de ez nem mindenkinek felel meg; szabad emberek, hasonlóak és egyenlők között nem célszerű, hogy egyetlenegy ember uralkodjék mindenkin: „az igazság tehát azt kívánja, hogy senki se legyen tovább vezető, mint alattvaló, és hogy a hatalomban egymást váltogassák, és ez a törvény; mert a rend törvény. Inkább a törvényt kell tehát vezetőkül választanunk, mint bárkit is egymagát a polgárok közül, sőt ugyanezen elv alapján (a vezető férfiakat) inkább csak a törvény őreinek és a törvény szolgálóinak kell tekinteni; mert szükség is van bizonyos vezetőkre, csak-hogy azt mégsem mondhatjuk igazságosnak, hogy egyetlen ember legyen a vezető, mikor a polgárok egyenrangúak”.<sup>19</sup>

Ahhoz, hogy egy kiváló személy kiemelkedjék és meg is tegyék királynak, magának a népnek is kiválónak kell lennie; az

ilyeneknek viszont nincsen szükségük királyra. Az „emberek közötti isten”, „gerjedelem nélküli tiszta ész” nem a király, hanem a törvény, ezért az abszolút királyság vizsgálata a törvények uralma szükségességének belátásához vezet.

Bates az összefoglaló megjegyzések<sup>20</sup> bevezetéseként C. S. Lewist idézi, aki kifejtette, hogy azért hisz a demokráciában, mert az emberek természete bűnös. Lewis szerint Arisztotelésznek igaza van abban, hogy némely ember csak rabszolgának alkalmas, de a rabszolgaságot mégsem támogatja, ugyanis senki nem alkalmas arra, hogy rabszolgatartó legyen. Bates szerint Arisztotelész a *Politika* III. könyvében hasonló érvelést alkalmaz: az egyszemélyi uralom, még ha a legkiválóbb erényű ember uralmát jelenti is, nem tanácsos. Azzal Bates is egyetért, hogy bizonyos értelemben elméletileg a legkiválóbb ember uralma a legjobb államforma, és Arisztotelész a III. könyv jelentős részében ennek kifejtésén fáradozik. Az uralom ezen formájának védelme azonban elvonatkoztatja az embert testi természetétől, s bár Platón helyt adhatott ennek az uralomnak, Arisztotelész nem teszi ezt. Az arisztotelészi emberkép itt közel kerül a keresztény felfogáshoz.<sup>21</sup>

A szerző hangsúlyozza, hogy a demokrácia védelme a *Politikában* elméleti természetű. Ez azt jelenti, hogy nem vezethet olyan következtetésre, miszerint mindenhol külső kényszert kell alkalmazni demokrácia meghonosítása érdekében. A demokráciának megfelelő kulturális és társadalmi környezetből kell kinőnie, és együtt kell járnia a törvény uralmával, különben csak a zsarnokság egyik formája. Ha valahol kialakul a demokrácia, szerencsések, akik benne élnek, és mindent meg kell tenniük, hogy megőrizzék. Ha azonban erőszakkal vezetik be, akkor zsarnokságba fordulhat. Arisztotelész ezzel láthatólag tisztában van, elmélete tehát abban is különbözik egyes modern megközelítésektől, hogy nem hisz a demokrácia radikális implementálhatóságában.

Bates műve többnyire a *Politika* III. könyvének elemzésére szorítkozik, és nem fejt ki részletesen a *politeia*, mint relatíve legjobb államforma elvetésének okait. Konklúziója, miszerint Arisztotelész a demokrácia törvények által korlátozott formáját tartja a legjobb államformának, nem örvend egyértelműen helyeslő fogadtatásnak.<sup>22</sup> A demokrácia igazolására felhozott arisztotelészi érvek rekonstrukciója azonban mindenképpen figyelemre méltó.

Míg Bates könyve kifejezetten a demokrácia kérdéskörét elemzi, Richard Kraut, a *Northwestern University* professzora Arisztotelész teljes politikai filozófiájának értelmezésére vállalkozik azzal a céllal, hogy kiemelje annak számunkra is jelentőséggel bíró elemeit (*Aristotle: Political Philosophy, Founders of Modern Political and Social Thought*). A szerző, miután bemutatja az igazságosság, a jólét (*eudaimonia*) és az erény szerepét

a *Nikomakhoszi Etikában*, teljes körű elemzést ad a *Politikáról*. Megvizsgálja a VII–VIII. könyvekben kifejtett ideális polisz, elemzi az emberi természetről és a rabszolgaságról írottakat (I. könyv), továbbá a családról, a tulajdonról és a polisz egységéről szóló részeket (II. könyv). Két fejezetet szentel a *Politika* III. könyvének, az egyikben az állampolgárság, a stabilitás és az engedelmesség, a másikban a helyes alkotmányok és a közjó kérdését taglalja. A IV–VI. könyveket közös fejezetben, „nem ideális” alkotmányok címszó alatt tárgyalja.

Kraut részletesen elemzi az idealizmus és a realizmus viszonyát az arisztotelészi politikai filozófiában.<sup>23</sup> Véleménye szerint Arisztotelész számos módot javasol arra, hogyan lehet felépíteni és megtartani az igényeinknek megfelelő politikai közösséget, de bármelyik megvalósulását kevésbé tartja valószínűnek. Az ideális polisz teljes mértékben olyan polgárokból áll, akik bölcssek és igazságosak. Az ilyen állam nem lehetetlen, de Arisztotelész tudja, hogy sohasem létezett, és nem fecsérelné erőt arra, hogy a létező államok ideállissá történő átalakítását kidolgozza. A VII. és VIII. könyv azt mutatja be, hogy elméletileg semmi olyan tényező nincsen az emberi természetben és a körülményekben, amely elkerülhetlenné tenné, hogy az államok az elenségeskedés és az erkölcsi romlás színterei legyenek. Az ideális polisz leírásának célja tehát Kraut szerint az, hogy rádöbentsen minket, milyen nagy hiányban szenvedünk jelenlegi politikai közösségeinkben. Nem szabad olyannak elfogadnunk a világot, ahogyan találjuk, és elégedetlenségünk felszításának egyik eszköze egy kiváló és tökéletes közösség felvázolása, amelyet az emberek akár létre is hozhatnának, de sajnálatos módon nem teszik.

A szerző szerint Arisztotelész kénytelen volt azt a következtetést levonni gondolatmenete végén, hogy a gyakorlati politika „rossz üzlet”. Ez abból ered, hogy szinte kibékíthetetlen ellentétben áll egymással egy deskriptív és egy normatív tézis. Az előbbi az emberi természetre, az emberek önző voltára vonatkozik, az utóbbi arra, hogy a politikai hatalmat elfogulatlanul, a közösség minden tagja javára kellene gyakorolni. Hacsak valaki nem részesül nagyszerű erkölcsi oktatásban, hajlamos a hatalommal visszaélni. Erre a problémára egyetlen kielégítő megoldást lehet adni: kivételes erénnyel rendelkező embereknek kell gyakorolniuk a politikai hatalmat. Ha túl kevesen vannak ilyen erény birtokában, semmiféle alkotmányos rendszer vagy törvényhozás nem lesz képes a dolgokat helyrehozni. Ha a közösség tagjai kevés megbecsüléssel viselkednek az erkölcsi szabályok iránt, és felismerik, hogy mások is hozzájuk hasonlóan cinikusak, akkor mindenki arra fogja felhasználni a jogrendszert, hogy a saját önös érdekeit akár mások rovására is érvényesítse.

Arisztotelész azonban korántsem tanácsolja azt, hogy ilyen helyzetben vissza kell vonulni a politikától és csak a filozófiának kell élni. A jellemes emberek visszavonulása a politikától mindenki számára veszteség. „Arisztotelész egyik legegyszerűbb, de legfontosabb meglátása, hogy a rossz városállamok egyáltalán nem egyformák.”<sup>24</sup> Fontos erkölcsi különbségek vannak a rossz államok között is, és az értelmes élet egyik formája, ha valaki igyekszik megőrizni azt a csekély értéket, ami még megmaradt. Kraut szerint például ilyen morális szempontból is jelentős érték a jogállamiság. Aki ennek védelme érdekében lép a közélet porondjára, az akkor is hasznos tevékenységet végez, ha más téren nem sikerül a közösség ügyét előmozdítania.

Kraut a szabadság és a közjó összefüggéseit tárgyalva felidézi Arisztotelész bírálatát a demokrácia helytelen koncepciójával szemben. A modern olvasó abban a liberális tradícióban nőtt fel, amely szerint mindenki teljesen a maga ízlése szerint rendezheti be az életét. Arisztotelész szerint éppen a szabadság félreértése az a meghatározás, hogy mindenki úgy élhet, ahogy akar. Kraut rámutat, hogy a szabadság eme felfogása azzal a veszéllyel jár, hogy pontosan azokat az értékeket nem tudja a közösség megvédeni, amelyeken a liberalizmus alapul.

A harmadik hivatkozott kötet megszületését (*Aristotle and Modern Politics: The Persistence of Political Philosophy*) is a liberális demokrácia előtt álló kihívások megválaszolásának igénye segítette elő. Az Aristide Tessitore által szerkesztett tanulmánygyűjtemény négy problémakör: a közösség, az erény, a jog-gazdaság-politika, valamint a demokrácia köré csoportosítva tárgyalja az arisztotelészi politikai filozófia mai aktualitását. A bevezetőben a szerkesztő arra hívja fel a figyelmet, hogy paradox módon Arisztotelész „preliberális” gondolatai alkalmassak arra, hogy a kortárs politikai vitát kevésbé szűkké és kevésbé dogmatikussá tegyék azáltal, hogy rámutatnak olyan rejtett korlátokra, amelyek szükségszerűen keretek közé szorítják minden korszakban a politikai diskurzust.

E tanulmányok szerzői közül talán Charles R. Pinches tapint rá a modern liberalizmus legérzékenyebb pontjára:<sup>25</sup> az „erkölcsi tőke” vészes hiányára és tagadhatatlan fontosságára. A keresztény teológus szerző felhívja a figyelmet arra, hogy számos modern liberális értelmiségi érzi szükségét annak, hogy merítsen Arisztotelész etikaalapú politikai filozófiájából.

Ezek közé tartozik például Peter Berkowitz, aki a közelmúltban megjelent könyvében<sup>26</sup> a következőket fejti ki: a vezető liberális teoretikusok és kritikusaik hosszú ideig azt a nézetet hangoztatták, hogy egyik oldalról a liberális politikai elmélet, másik oldalról azon elméletek, melyek az erénnyel, a közjóval és a politikai élet céljaival is foglalkoztak, összeegyeztethetetlenek egymással. Az utóbbi évtizedben azonban a liberális gondolkodók legújabb generációja egyértelművé tette, miszerint a



liberalizmus saját alapjainak megtagadása nélkül is elismerheti, hogy a jó kormányzat a polgárok és képviselőik bizonyos erényein és azok gyakorlásán alapszik. Berkowitz a liberalizmus történelmi gyökereit elemezve rámutat, hogy az „alapító atyák”, például Thomas Hobbes, John Locke, Immanuel Kant, J. S. Mill nyelvezetében mennyire erősen jelen van az erény témája.

Pinches felhívja a figyelmet, hogy a korai liberális gondolkodók az erényt más értelemben használták, mint az ókori klasszikusok, és ez mintha elkerülné Berkowitz figyelmét. A liberalizmus szerint nem kell valakinek jónak (erényesnek) lennie ahhoz, hogy tudja, mi a jó. Más szavakkal: az erények szerepe az, hogy motiválják az egyént annak megtételére, amit jónak gondol, és nem az, hogy az egyént olyanná formálják, aki tudja, mi a jó. Pinches ezt nevezi az erények motivalizálásának vagy instrumentalizálásának. A motivalizált erények arra alkalmasak, hogy az egyéneket valamiféle jó megtételére sarkallják, és hozzájáruljanak a társadalom zavartalan működéséhez, arra azonban már alkalmatlanok, hogy megmondják, mi a jó, mi a helyes, mi a követendő. A liberalizmus szerint „az erények csodálatosak, amennyiben segítenek abban, hogy jót tegyék, de közvetlenül nincs szerepük annak azonosításában, hogy mi is az a jó, amit meg kell tenni”.<sup>27</sup> Berkowitz nem tudatosítja, hogy az erények már ebben a motivalizált formában vannak jelen az általa vizsgált liberális gondolkodók munkáiban.

Arisztotelész szerint az erény elengedhetetlen ahhoz, hogy kifejlődjön bennünk egy képesség a jó felismerésére. Ezt a képességet okosságnak (*practical wisdom*) nevezi, amely a „lélek szeme”: „a lélek e »szemének« alkata nem fejlődhet ki erény nélkül, (...) mert a cselekvésre vonatkozó következtetéseknek mindig van egy kiindulópontjuk (...). Ez a cél azonban másnak, mint az erkölcsös embernek nem jelenik meg; mert a lelki gonoszság elcsavarja az emberek eszét, és tévelygést okoz bennük a cselekvésre vonatkozó kiindulópontok tekintetében. Lehetetlenség, hogy valaki okos lehessen, ha erkölcsileg nem jó”.<sup>28</sup> Az arisztotelészi felfogás szerint tehát a közösség morális élete szorosan összekapcsolódik azzal, hogy mi a jóról vallott elképzelése.

Pinches szerint Berkowitz – Arisztotelésszel ellentétben – az erényekre mint *eszközökre* tart igényt a liberalizmus számára. Fel kívánja használni az erények „liberalizmuson kívüli tartalékait” annak érdekében, hogy biztosítsa a liberális politika fennmaradását. Innen ered az a törekvés, amit Pinches úgy jellemez, hogy a liberalizmus a kereszténységtől kívánja „beszerezni” az erényeket.<sup>29</sup>

Pinches ezt a kereskedelmi metaforát továbbfejlesztve a következőképpen írja le a jelenlegi helyzetet. A liberalizmusnak mint politikai rendszernek erényekre és erkölcsi elvekre van szüksége polgárai számára, ha biztosítani akarja saját fennma-

radását. Egyszerűen fogalmazva, a liberalizmus „erkölcsi tőkét” igényel. Berkowitz programja e tőke megszerzésére irányul, ám ezt megnehezíti az idősebb és doktrínához jobban ragaszkodó nézet, amely a liberalizmus jelenlegi igazgatótanácsában még jelenleg is uralkodik. E nézet szerint nincs szükség az erényekre annak érdekében, hogy a liberalizmus fenntartsa helyét a világban. Berkowitz, a vállalat fiatal és előrettekintő alkalmazottja annak érdekében írta meg könyvét, hogy megszerezze liberális társainak egyetértését az erények liberalizmuson kívüli tárházának megcsapolásához, hivatkozván a vállalat alapítójának (például Kant, Locke, Mill) nézeteire, miszerint a liberalizmusnak is szüksége van az erényekre. Elképzelhetjük, amint a vállalat termelési igazgatója felteszi a kérdést Berkowitznak: hol lehet beszerezni ezeket az instrumentalizált erényeket?

Berkowitz ezen a ponton Tocqueville nézeteihez nyúl vissza, és reményét a vallás értékébe helyezi. Tocqueville volt az, aki felismerte, hogy az Egyesült Államokban micsoda szerepe van a vallásnak – különösen a helyi keresztény gyülekezeteknek – a közélet fenntartásában és az individualizmus vadhajtásainak visszatartásában. Pinches szerint tehát Berkowitz az értékek legfőbb tárházaként a keresztény egyházakra tekint.

Meglepő módon Pinches nem üdvözli kitörő örömmel ezt az igényt. Arra emlékezteti ugyanis az olvasót, hogy már J. S. Mill kifejtette, miszerint a kereszténységnek csak addig van haszna a liberalizmus számára, amíg a neki szükséges erényeket szolgáltatni tudja. Mi lesz azonban, ha a kereszténység bármilyen okból elveszíti ezt a hasznosságát, és nem képes olyan erényeket produkálni, amelyekre a liberalizmusnak éppen akkor szüksége lesz? A kereskedelmi allegóriát folytatva Pinches szerint a kereszténység „befektetői tanácsadóinak” azt kellene erre az ajánlatra válaszolniuk, hogy az egyháznak nincsen égető szüksége egy ilyen üzletre. Nem szabad azonban nyersen visszautasítaniuk az ajánlatot, hiszen az erényeket nem is lehet áruk módjára adni-venni egy szabadpiacon. Az erények ugyanis elválaszthatatlanok egyfajta életmódtól, hagyománytól, arról vallott meggyőződéstől, hogy mi az igazság. Az erények nem pusztán eszközök, amelyekkel a helyes életre ösztönözhetjük magunkat; nem csak ahhoz elengedhetetlenek, hogy helyesen éljünk, hanem annak felismeréséhez is, hogy mi a helyes élet. „Ha a keresztények valahogy elfelejtették saját hagyományukból megtanulni, hogy mi is az erény, megtanulhatják Arisztotelészétől.”<sup>30</sup>

Ezen a ponton Pinches visszatér J. S. Mill egykori javaslatához, és felteszi a kérdést: miért nem határozza meg a liberalizmus magát vallásként? Berkowitz felvetése a liberalizmuson kívüli tárházak igénybevitelére csak az egyik lehetséges megoldása a problémának. A másik, hogy a liberalizmusnak a saját vallását komolyan kellene vennie. Ezt az utat választja Richard Rorty *Achieving Our Country* című művében.<sup>31</sup> Rorty művét

Pinches szerint laikus prédikációként lehet meghatározni, amely felhívás az „igaz liberális hithez való visszatérésre”,<sup>32</sup> vagyis Whitman és Dewey hitéhez, akik szerint Amerika különleges helyzetet élvez a nemzetek között és büszkének kell lennie küldetésére. Az utóbbiak azt akarták, hogy az amerikaiak érezzék magukat különlegesnek, a Teremtő által kiváltképpen kedvelt népek, de ne foglalkozzanak a bűn kérdésével. Vagyis szerették volna a keresztény Szentírás egyes üzeneteit elkülöníteni a bűnről szóló tanítástól. A liberalizmus Whitman és Dewey számára szekuláris vallási vízió volt, amely Amerika történelmét sajátos szemszögből szemlélte. E szerint a liberalizmus nem csak egy absztrakt elméleti rendszer, hanem egy adott helyen és adott nép által a történelemben kifejezésre jutó jelenség. Az amerikaiaknak erre kell büszkének lenniük, ami egyfajta arisztotelészi értelemben vett becsvágyat jelent: „A becsvágyó ember, ha valóban a legnagyobb dolgokra méltó, akkor egyúttal a legjobb is, mert a nagyobb jutalomra mindig a jobb ember méltó, tehát a legnagyobbra a legjobb”.<sup>33</sup> A nemes becsvágy az erények dísze és koronája. A Rorty által elképzelt liberális társadalom a maga saját erényeit fejleszti ki, megvannak a maga hősei, a maga egyedülálló amerikai története, és a jövőre vonatkozó víziója. Ezek az erények azonban nem mindenben egyeztethetők össze a keresztény felfogással, különösen ami a bűn teológiai fogalmát illeti.

Berkowitz felfogása, amely az egyházakhoz barátságosabban viszonyul, és a liberalizmus lehetséges pótlólagos erőforrásainak tekinti őket, első látásra szimpatikusabb lehet a keresztények számára. Ha azonban ezekre az erőforrásokra nem lenne többé szükség, az egyházak elvesztenék értéküket, amely csak instrumentális hasznosságukban rejlik. Pinches emiatt Rorty változatát tartja elfogadhatóbbnak, amely legalább lehetőséget ad arra, hogy az egyházak kifejtsék, mi a bűnről és az emberi élet céljáról vallott koncepciójuk.

Az eredendő bűn keresztény doktrínája abban különbözik Arisztotelész világképétől, hogy az előbbi igazi alapot vet az emberek egyenlőségének. Az egyenlőség abban áll, hogy az igazságos Isten előtt mindannyian bűnösök vagyunk, és ebből az állapotból az ő ingyenes kegyelme szabadíthat meg. Arisztotelésznek természetesen nem volt tudomása erről a tanításról, számára az emberek eredendő egyenlőtlensége az evidens. Pinches szerint itt rejlik Rorty és a modern liberális gondolkodás nagy csapdája. „Rorty amerikai cselekvési terve és közelsége az arisztotelészi becsvágyhoz nem tehet mást, mint elgondolkodtat, hogyan tarthatja fenn elkötelezettségét az egyenlőség értékei iránt, melyek – amint azt Rorty továbbra is vallja – a liberalizmust fémjelezzik. (...) A bűneinkről és Isten kegyelméről szóló keresztény történettől megszabadulva (amely történet által Aquinói Szent Tamás oly alaposan átalakította Arisztotelészt),

miért ne elevenedne fel újra Arisztotelésznek a természetes egyenlőtlenségről vallott tanítása a becsvágy központú morálhoz való visszatéréssel?”<sup>34</sup>

A kérdés Pinches szerint a liberalizmus belső logikájához vezet el minket. Aquinói Szent Tamás szinte teljesen átalakította Arisztotelész etikáját azáltal, hogy azt keresztény alapokra helyezte. Azok az erények, amelyeket Szent Tamás és a kereszténység állít szemünk elé, elválaszthatatlanok a keresztény életben és hitben kifejezett erkölcsi tanítás egészétől. Nem lehet őket szőlőszemként kiválogatni a borból és az újbor készítéséhez felhasználni. Pinches kérdése az Rortyhoz és azokhoz a liberálisokhoz, akik úgy térnek vissza Arisztotelészhez, hogy ezzel egyidejűleg elvetik az Aquinói Szent Tamás által végzett átalakításokat, hogy milyen lesz ennek az újbornak az íze? Az amerikai nemzeti büszkeség és becsvágy új liberális bora már nem fogja tartalmazni a kereszténység régi ízét. Pinches azt gyanítja, hogy ennek megfelelően a benne foglalt erények is teljesen különbözni fognak a keresztény etikától.

A fentiekben vizsgált három könyv közös vonása, hogy a jelenkori liberális demokráciák válságjelenségeire Arisztotelész politikai filozófiája segítségével keresnek válaszokat. Tévedés lenne azt hinni, hogy a filozófus művei kizárólag érdektelen filológiai kérdéseket vetnek fel a mai tudomány számára. A jelen nyugati társadalmainak sorsa iránt aggódó gondolkodók azért fordulnak a *Politikához* és az arisztotelészi elmélet egyéb forrásaihoz, mert arisztotelészi kereteken belül lehetetlen úgy beszélni politikai kérdésekről, hogy közben ne kényszerülnénk számot adni teljes filozófiai meggyőződésünkről, és ne válna szükségessé a konkrét ügyek elméleti mélységeinek végiggondolása.

Arisztotelész politikai témájú írásai gyakorlati célzattal születtek, és szerzőjük célja nem kész megoldások kidolgozása, hanem a befogadók formálása, gondolkodásának serkentése és alakítása volt. Ez teszi őket alkalmassá arra, hogy minden korban – így a XXI. században is – eredménnyel forgathassák az érdeklődők.

Pauler Ákos szerint „az arisztotelészi politika (...) csak mint az egész peripatetikus rendszer tagja érthető meg legmélyebb alapjaiban és teljes jelentőségében”.<sup>35</sup> Egy politikai írás megértésének elméletileg nem feltétele, hogy ismerjük a szerző etikai vagy metafizikai nézetrendszerét, ahogy megírása sem attól függ, hogy a szerző rendelkezik-e ilyenekkel. A *Politika* azonban ezer szállal kapcsolódik Arisztotelész metafizikájához, etikájához és természettudományos műveihez. Az arisztotelészi „politikai rendszer szilárdsága abban gyökerezik, hogy az államot is minden létező egyetemes törvényei szempontjából tekintik, s így az állam fogalmát metaphysikailag alapozza meg. Minden egyéb mulandó és ingatag”.<sup>36</sup>

Az Arisztotelész által felvetett kérdések, dilemmák, apóriák tehát csak első látásra szólnak kizárólag a történelemről és a politikáról. Jobban szemügyre véve kitűnik, hogy mindezek lep-le alatt a természetről van szó: arról, ami az államban, az er-kölcsben és az emberben egyetemes és időtlen.<sup>37</sup>

Arisztotelész arra tanítja ó- és újkori tanítványait, hogy bár-milyen, az embereket érintő kérdésben történő állásfoglalás vi-lágnézeti tisztánlátást és őszinteséget követel. A politikáról gon-dolkodva és vitatkozva nem elég mindössze néhány filozófiai la-punkba bepillantást engedni, hanem az összes kártyát ki kell te-ríteni. Ha ez megtörtént, akkor nyilvánvalóvá lesz, hogy milyen motivációk rejlenek politikai véleményeink mögött, és az is, hogy végső soron tisztelettel vagy megvetéssel, csodálattal vagy gyűlölettel viszonyulunk-e a világnak ahhoz a hatalmas élő rendszeréhez, melynek egy részét illetően megfogalmaztuk ál-láspontunkat.

Mindezek alapján már nem meglepő az amerikai politikai gondolkodók érdeklődése Arisztotelész iránt. Többen érkeznek arra a következtetésre, hogy manapság „az állam a politika »beteg embere«, és fogalmunk sincsen arról, hogyan állítsuk helyre egészségét, vagy hogy lehetséges-e egyáltalán azt hely-reállítani”.<sup>38</sup> Amíg ez a kérdés nyitott marad, addig Arisztote-lész *Politikája* sem fog feledésbe merülni.

#### JEGYZETEK

<sup>1</sup> Lásd I. DÜRING: *Aristotle in the Ancient Biographical Tradition*, (Studia Graeca et Latina Gothoburgensia V), Göteborg 1957.

<sup>2</sup> C. A. BATES JR.: *Aristotle's „Best Regime”: Kingship, Democracy, and the Rule of Law*, Baton Rouge, The Louisiana State University Press, 2003, 234; R. KRAUT: *Aristotle: Political Philosophy, (Founders of Modern Political and Social Thought)*, Oxford, University Press, 2002, 520; A. TESSITORE (szerk.): *Aristotle and Modern Politics: The Persistence of Political Philosophy*, Notre Dame (Indiana), University Press, 2002, 496.

<sup>3</sup> A. TESSITORE: „The Renaissance of Aristotelian Studies and the Persistence of Political Philosophy”, *i.m.* 2.

<sup>4</sup> C. A. BATES: *I.m.* 5–7.

<sup>5</sup> C. A. BATES JR.: *I.m.* 234.

<sup>6</sup> *Politika*, 1286 b 19–21.; BATES:*I.m.* 2.

<sup>7</sup> Ez a módszer összhangban van azzal a feltevéssel, hogy Arisztotelész nem in-formálni kívánta hallgatóit, hanem inkább inspirálni, gondolkodásra és vitá-ra akarta készíteni őket. Ld. P. HADOT: „Aristotle and His School”, in: *What is Ancient Philosophy?*, Cambridge (Mass.) 2002.

<sup>8</sup> BATES: *I.m.* 94–101, 102–121.

<sup>9</sup> *Politika*, 1281 a 40–b 10, 1286 a 32 skk.

<sup>10</sup> *Nikomakhoszi Etika*, 1140 a 26–27.

<sup>11</sup> BATES: *I.m.* 122–153.

<sup>12</sup> *Politika*, 1282 b 2–6.

<sup>13</sup> BATES: *I.m.* 171–211.

<sup>14</sup> *Politika*, 1287 a 28–32.

- <sup>15</sup> *Politika*, 1286 a 36–38.
- <sup>16</sup> A királyi rendeletek végrehajtása nehézségekbe ütközik, hiszen – mint arra M. FINLEY rámutatott – az antik poliszban nem volt állandó karhatalom vagy erőszakszervezet, hanem a nehézfegyverzetű polgárok alkottak egyfajta „civil hadsereget”. Minden bizonnyal többnyire támogatták az állam aktusait, de nem feltétlen hűséggel. Lásd *Politika az ókorban*, Budapest 1995, 2. fejezet.
- <sup>17</sup> *Politika*, 1294 a 1–8.
- <sup>18</sup> *Politika*, 1259 b 11–12.
- <sup>19</sup> *Politika*, 1287 a 16–24, ld. még 1288 a 1 skk.
- <sup>20</sup> C. A. BATES: *I.m.* 212–216.
- <sup>21</sup> A keresztény teológia az embert morális szempontból bukott lénynek látja, de az ember politikai létét nem tartja önmagában rossznak. Arisztotelész pesszimizista az emberek erkölcsi állapotával kapcsolatban (ezért is tulajdonít komoly szerepet a morális nevelésnek), ám a politikai létet természettől eredőnek véli. Mindkét felfogás „antropológiai pesszimizmusa” morális (és nem politikai) létünkkel kapcsolatos.
- <sup>22</sup> Lásd J. LEWIS: „Review: BATES, C. A. JR.: *Aristotle’s „Best Regime”: Kingship, Democracy, and the Rule of Law*”, *Bryn Mawr Classical Review (online)*, 2003.VII.3. „Ultimately this book suffers from the failure to properly define „regime” and to defend the translation of politeia as „regime”. (...) Students who use this excellent book will need to be aware of how methodological premises, and overall purposes, can shape one’s evaluations and conclusions; that is one of the biggest lessons it offers”.
- <sup>23</sup> R. KRAUT: *I.m.* 471–474.
- <sup>24</sup> R. KRAUT: *I.m.* 474.
- <sup>25</sup> C. R. PINCHES: „Liberalism’s Need for Virtue and Christian Theology”, In: A. TESSITORE: *I.m.* 208–231.
- <sup>26</sup> *The Making of Modern Liberalism*, Princeton (NJ), University Press, 1999.
- <sup>27</sup> PINCHES: *I.m.* 213.
- <sup>28</sup> *Nikomakhoszi Etika*, 1144 a 32.
- <sup>29</sup> „Buying virtue from the Christians”, *I.m.* 215.
- <sup>30</sup> PINCHES: *I.m.* 218.
- <sup>31</sup> R. RORTY: *Achieving Our Country*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1998.
- <sup>32</sup> PINCHES: *I.m.* 220.
- <sup>33</sup> *Nikomakhoszi Etika*, 1123 b 28–30.
- <sup>34</sup> PINCHES: *I. m.* 226.
- <sup>35</sup> PAULER Á.: *Aristoteles*, Budapest 1922, 130.
- <sup>36</sup> PAULER Á.: *Uo.*
- <sup>37</sup> „It is the peculiar mark of greatness in a work of political theory that it speaks to the timeless requirements of human life while addressing the most pressing concerns of its time.” C. LORD: *Aristotle: The Politics*, Chicago–London 1984, 22.
- <sup>38</sup> J. P. ANTON: „Aristotle’s Architectonic of *Politike Techne*”. In: K. BOUDOURIS (szerk.): *Aristotelian Political Philosophy*, Athén 1995, I. 18.

---

# KONFERENCIA

---

SZABÓ GABRIELLA

## Változások állandósága

*Beszámoló az MTA Politikai Tudományok  
Intézetének „A demokrácia fejlődése 1990–2005”  
című konferenciájáról*

### BEVEZETÉS

A Politikai Tudományok Intézete 2005. május 24-én konferenciát tartott „*A demokrácia fejlődése 1990–2005*” címmel. A rendezvény célja az volt, hogy a hazai politikatudományi műhelyek bázisának számító PTI kutatói, saját tudományos érdeklődésük tükrében, képet alkossanak a rendszerváltozás óta eltelt tizenöt év politológiai szempontból releváns fejleményeiről. A konferencia összegző, áttekintő jellegének nem csupán a kerek évforduló – 1990 májusában, azaz tizenöt éve állt fel az első demokratikusan választott magyar kormány – csábítása szolgált alapul, hanem, mint ahogyan Bayer József, a PTI igazgatója bevezető előadásában hangsúlyozta, 2004. május 1-jével – hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozásával – lezárult egy korszak a magyar politika történetében. A tudományos konferencia előadói arra keresték a választ, hogy melyek voltak a korszak jellemzői, és milyen trendek rajzolódnak ki a jövőre vonatkozóan a magyar és a nemzetközi politika világában.

### PARADIGMATIKUS VÁLTOZÁSOK A POLITIKAI RENDSZER LEÍRÁSÁBAN

Az előadások a politikai rendszer különböző elemeinek tendenciáira és egy-egy fontosabb elemének tézisszerű bemutatására

fókuszáltak. Az elhangzott prezentációk a politikai kommunikáció, a pártrendszer, a választói magatartás, a demokratikus hatalomgyakorlás elemeit vették szemügyre, külön kiemelve a civil társadalom, a területi önkormányzatok, illetve a gazdasági és politikai hatalom kapcsolatainak új dimenzióira vonatkozó vizsgálatokat, de terítékre kerültek a jogállam kiépülésének kérdései és a nemzetközi politikai viszonyok változásának jellemzői is. A kutatók az elmúlt időszak jelenségeinek vizsgálatára hivatkozva a politikai rendszer több eleménél paradigmatiskus változásokra, vagy legalábbis annak jeleire hívták fel a figyelmet.

Mihályffy Zsuzsanna és Kiss Balázs a „*Politikai kampányok Magyarországon 1990 óta*” című előadásukban a PTI kampánykutató csoportjának a magyar politikai kampányokra és vezető politikusok kampánykommunikációs erőfeszítéseire vonatkozó összehasonlító kutatásait tárták a résztvevők elé. Követve a Pippa Norris-i tipológiát, megkülönböztettek premodern, modern és posztmodern kampányokat és azokra jellemző kampánystruktúrákat, médiafelhasználási módszert, eszközöket, üzeneteket stb. Az előadásban esettanulmányként a Fidesz–MPSZ 1998-as, 2002-es és 2004-es kampányának jellemzőit mutatták be. A vizsgálatok arra engednek következtetni, hogy az idő előrehaladtával egyre inkább a posztmodern kampányok jellemzői uralták el a magyar politikai kommunikációt, s ennek sodrában mindennaposá váltak az üzleti marketingtechnikák és a professzionális kampánycsapat alkalmazása.

A Pippa Norris által kidolgozott módszertan alkalmazása közben a kutatók korrekciókat tettek. Hangsúlyozták, hogy a premodern–modern–posztmodern elkülönítésnek kevésbé az időbeli elkülönítésére és a fejlettségi ívre utalását vették alapul. Nem állították, hogy a premodern kampánynál célravezetőbbek a modern kampány jellemzői, és amellet sem érveltek, hogy a legfejlettebb pártok stációja a leghatékonyabbnak bizonyuló posztmodern kampány. Kutatásuk éppen arra hozott bizonyítékokat, hogy a kampánytípusok közötti átmenet rendkívül fluid, egy-egy politikai párt sikerrel alkalmazhat kampányában egyaránt premodern, modern és posztmodern eszközöket.

Kiss Balázs és Mihályffy Zsuzsanna az elmúlt tizenöt év magyarországi kampányeszközeit és üzeneteit vizsgálva arra a következtetésre jutottak, hogy a marketingalapú politikai kommunikáció meghonosodása mellett más szempontból is paradigmaváltás szemtanúi vagyunk. A politikai üzenetek jellemzően nem a gazdasági alapú identitások politikai cselekvést meghatározó jellegére utalnak, hanem egyéb kulturális vagy fogyasztási identitások kerülnek előtérbe a választói célcsoport szegmentálásánál. Az előadók ezt a jelenséget nevezik kulturális paradigmának. A politikai kampányok ezen gondolatmenet alapján történő vizsgálata megvilágítja a politikai pártok szavazóbázis-nő-



velésére kialakított merőben új szempontjait. A vallásosság a jobboldalhoz, illetve az idős kor a baloldalhoz társítása mellett az előadók felhívták a figyelmet további szegmensek, mint például a szexuális ízlés vagy éppen a bulvárfogyasztás politikai pártkötődést jelent(het)ő előtérbe kerülésére is.

Fricz Tamás hozzászólásában az angolszász tipológiák (Pippa Norris kategóriáinak) univerzális alkalmazásának problematikáját fejtegette. Véleménye szerint minden módszertant és elméleti keretet a magyar valósághoz kell igazítani. Csizmadia Ervin pedig hangsúlyozta, hogy a politikai kampányok menetét mindennél jobban meghatározzák a rivális pártok lépései, így az akció-reakció dinamika vizsgálatát elengedhetetlennek tartja a kampányok elemzésekor.

A paradigmák és az értelmező keretek megváltozása a nemzetközi politikai viszonyok Magyarországot érintő hatásával foglalkozó szekció esetében is központi kérdéssé vált. „*Világrend vagy világrendetlenség*”, azaz Dérer Miklós előadásának címe a szekcióban elhangzottak tartalmáról is sokat elárul. A prezentáció a hidegháború időszakát jellemző bipoláris világrend összeomlása után megjelenő rendezőelvek „tündöklését és bukását” vette górcső alá. Előadásában a legjelentősebb paradigmakísérleteket – a multilateralizmus, a globális demokrácia, az örök béke teóriák, az Amerikai Egyesült Államok mint világcsendőr elméletek – és azok sikertelenségének okait mutatta be. A prezentáció tanulsága szerint a nemzetközi politikai viszonyok területe napjainkban nem rendelkezik adekvát paradigmával, azaz ironikusan kifejezve magunkat, a globalizáció korának egyetlen biztos pontja a bizonytalanság és az instabilitás.

A szekció keretei között megszólalók – Galló Béla és Böröcz József – egyetértettek az előadóval abban, hogy a nemzetközi politikai viszonyokban az utóbbi tizenöt évben lezajló változások szinte teljes egészében érintetlenül hagyták a magyar külpolitika sarokpontjait. A magyar diplomácia úgynevezett hármas prioritása, azaz az euroatlanti integráció, a határon túli magyar kisebbségek helyzetének javítása, illetve a jószomszédi politika kisebb-nagyobb súlyeltolódásokkal, de 1990-től napjainkig jól kitapintható a magyar külpolitika alakulásában. Mindazonáltal a globalizáció kihívásai számos kérdés megválaszolását teszik szükségessé, ami kimozdíthatja a magyar külpolitikát a hármas prioritás keretéből. Az előadó szerint ilyen dilemma a Magyarország erősebb atlanti avagy határozottabb európai elkötelezettsége közötti, illetve az elzárkózó avagy követő külpolitikai irányvonal közötti választás, sürgetően szükséges továbba az általános és globális kérdésekre – Kína gazdasági hatalmának erősödése, csökkenő erőforrások, terrorizmus – adandó válaszok kidolgozása.

## A MAGYAR POLITIKAI RENDSZER VÁLTOZÁSAI

A rendszerváltás óta eltelt tizenöt évben a magyar politikai rendszer szinte minden elemében olyan mennyiségű és minőségű változások zajlottak le, amelyek a mintaként tekintett nyugat-európai országokban több évtized alatt következtek be. „A jogállam kiépülése és szerkezetének hiányzó pillérei” című előadásában Szoboszlai György leszögezte, hogy az 1989-ben megszületett demokratikus, alkotmányos keret időtállóan bizonyult és a jogállami kritériumoknak teljes mértékben megfelel, mindemellett felmerültek olyan kérdések és problémák, amelyek a szerkezet korrekciójának igényét is felvetik. A magyar államszerkezet anomáliái közül példaként említette a népszuverenitás nem tisztázott elvi szerepét a politikai döntéshozatalban, a választási rendszer okozta aránytalanság és az elitpolitizálás problémáit, valamint az önkormányzatok helyzetét. Szoboszlai György egyik legfontosabb mondanivalója az Országgyűlés munkájának értékelése volt. Véleménye szerint a magyar parlament „törvénygyárra devalválódott”, „színvonalatlan csatározások” helyszíne, ahol a társadalmi folyamatok elemzésére sem időt, sem szakértelmet nem szentelnek a képviselők, s a különböző jogszabályok mindenféle társadalmi visszacsatolás nélkül születnek. Ilyen társadalmi és politikai feltételek mellett Szoboszlai György nem lát esélyt, hiába került napirendre, egy új alkotmányos folyamat elindulására.

Az önkormányzatiság területi alapú szerveződése a rendszerváltás egyik legfontosabb eleme volt. Böhm Antal azonban az „Önkormányzatok és a helyi hatalom” című kutatását bemutattva szinte csak a területi önkormányzatok megalakulását és a rendszer működését tekinti az elmúlt tizenöt év sikerének. Előadásában felhívta a figyelmet az önkormányzatokat sújtó finanszírozási korlátokra, a helyi politika értékének méltatlan lebecsülésére, valamint a politikai döntéshozatali folyamatokban megmutatkozó regionalizmuselv és -gyakorlat, illetve a szubszidiaritás hiányára.

A jogállami és alkotmányos változások nem hagyták érintetlenül a társadalmi osztályokat és rétegeket sem. Az 1990-es évektől megfigyelhető hatalmi-hatalomtechnikai változások egy-egy elemére koncentrált Szalai Erzsébet a „Gazdasági és politikai hatalom a magyarországi újkapitalizmusban”, illetve Kovách Imre és Kristóf Luca „A hatalom projektésítése – az európai integráció hatalmi és társadalmi következményeiről” című referátumában. Szalai Erzsébet többéves kutatására hivatkozva állítja, hogy a jóléti államok korától kezdve a politikai elitnél jelentősebb volt a gazdasági elit befolyása a politikai fordulatok bekövetkezésére. A Nyugat-Európában az 1970-es évek végén lezajlott neoliberais fordulatban, a közép-kelet-európai

államszocialista rendszerek összeomlásában és az Európai Unió 2004-es keleti kibővülésében elsősorban a „nemzetközi gazdasági és pénzügyi szuperstruktúra” volt érdekelt és játszott főszerepet. A kutató megállapítása szerint a gazdasági csoportoknak a politikai elit felett gyakorolt dominanciája a politikai pártok „amortizációjához” vezet.

Kovács Imre és Kristóf Luca a hatalmi erőviszonyok átrendeződésének jeleire hívja fel a figyelmet. A gazdasági-társadalmi, de akár a tudományos életben is megfigyelhető tervezés és fejlesztés végrehajtásának módja immár visszavonhatatlanul a munkaszervezés projektesítése. A projektek tervezésével, menedzselésével, végrehajtásával, értékelésével foglalkozó – szociológiai módszerekkel leírható – társadalmi csoport olyan jelentős mennyiségű erőforrás felett diszponál, ami arra enged következtetni, hogy a „projektsztály” hatalmi szerepe is megnő. A projektekből élők csoportjának tagjai biztosítják a politikai döntéshozó centrum és a felhasználók közötti információáramlást, így egyfajta közvetítő szereppel rendelkeznek. A „projektek korszakában” tehát az a régi mondás, hogy a „tudás hatalom” forintosítható bölcsességgé vált. Az még nem eldöntött kérdés, hogy a projektelit jelent-e valamiféle ellenelitet, vagy a központi adminisztráció mellett bármilyen hatalommegosztási gyakorlatot, de a kutatók bizonyítottnak látják azt, hogy hatalomtechnikai átrendeződés szemtanúi vagyunk.

Az alkotmányos változások és a társadalmi csoportok erőviszonyainak feltárása mellett a konferencia előadói hangsúlyt fektettek a különböző társadalmi alrendszerek közötti kapcsolatok változásának bemutatására is. Kéri László „*A média és a politika kapcsolata a rendszerváltás kezdetétől*” című előadásában a média és a politika viszonyát elemezte. Az elmúlt tizenöt évet a nyilvánosság három szereplője – a média, a politika és az állampolgárok – közül a médiának és a politikai elitnek a közbeszéd tematizálására irányuló küzdelme jellemezte. A „politika mediatizációja”, „a média átpolitizáltsága”, ezek a sokat hangoztatott fogalmak mind ugyanarra a jelenségre utalnak, azaz a tömegkommunikáció és a demokrácia ellentmondásos viszonyára, ahogyan az alapvetően különböző logikák alapján működő két társadalmi alrendszer egymást áthatva formálja és számos esetben torzítja saját működését. Kéri László a politika médiabeli megjelenését tárgyalva az elmúlt tizenöt év jellemzői között említette a bulvárosodást (tabloidizáció), a személyek előtérbe kerülését (perszonalizáció) és a konfliktusok erőteljes exponálását. A politikai szereplők ennek megfelelően keresik a média figyelmét, tehát a tartalomról a formára és a látványos politizálásra helyeződött a hangsúly, illetve a politikában megszorodtak a populista elemek. Kéri László előadásához hozzászólásra felkért Fricz Tamás az 1960. szeptember 26-án tartott

Nixon–Kennedy-vitát említette, mint a média és a politika kapcsolatában beállt változás szimbolikus eseményét. A modern nyugati demokráciákban a politikusok tehát több mint négy évtizede tekintik a médiumokat speciális erőforrásnak, amelynek birtokában egyenes út vezet a kormányzati pozíciókhoz. Csizmadia Ervin pedig olyan meghatározó elemnek ítélte meg a politika és média viszonyát, hogy a pártok különböző kampánystratégiáinak eredőjét is a médiahasználatuk közötti különbségben látta.

A civil szféra és a kormányzat kapcsolatáról Miszlivetz Ferenc tartott előadást „*A demokrácia és a civil társadalom jövője Európában*” címmel. A kutató az NGO-knak a demokratikus politikai döntéshozatalban betöltött szerepéről szólva utalt azokra az anomáliacsoporthoz, amelyek globális szinten jelentkeznek (például a „hivatásos civilek megjelenése”), illetve amelyek specifikusan Magyarországra jellemzőek (például a forráshiányos működés). Az előadás visszatérő motívuma azonban a civil társadalom definíciójának problematikus jellege volt.

Simon János a magyar pártrendszer változásainak és a választói magatartás formálódásának összefüggéseit kívánta megvilágítani tizenöt éve tartó kutatásának bemutatásával. „*A magyar pártrendszer és a választói preferenciák formálódása a demokrácia 15 évében*” című előadásában országgyűlési képviselők és választópolgárok körében végzett empirikus adatfelvételre hivatkozva állította, hogy az állampolgárok egyre tudatosabbak saját politikai identitásukban még akkor is, ha ez szoros pártpolitikai kötődésekben nem jelenik meg. Az tehát, hogy egy választópolgár konzekvensen szocialista értékeket vall, még nem feltétlenül vezet a szocialista párt iránti szimpátiához. Ez a megállapítás magyarázhatja a magyar választópolgárok többségét kitevő bizonytalan szavazók politikai magatartását.

Kulcsár Kálmán „*Az átmenet problémái*” című előadásában a magyar politikai rendszer anomáliáit és ellentmondásait arra vezette vissza, hogy Magyarországon soha nem volt hagyománya a demokráciának és a valós önkormányzásnak.

A magyar politikai rendszer különböző elemeinek – civil szektor, pártok, választópolgárok, média – és a demokrácia kapcsolatának leírása több hozzászólót kritikai észrevételekre sarkallt. Antalóczy Tímea hozzászólásában a „sohasem volt demokráciáról” szólt, véleménye szerint demokráciadeficit mindig volt és mindig lesz, elegendő a marginalizált rétegek érdekképviselési hiányaira gondolnunk. Gázsó Ferenc az „önmagát delegitimáló pártrendszer” képét vázolta fel, utalva a demokrácia alappilléreinek tekintett politikai pártok iránti állampolgári bizalom tartósan alacsony mivoltára. Kiszelly Zoltán a magyar demokrácia jellegzetességének tekintette a politikai és történel-

mi szimbólumokhoz történő ambivalens állampolgári és politikusi viszonyt, amelyet az 1945-ös év eseményeinek felszabadulás vagy megszállás dichotómiában való értelmezésével szemléltetett. A Gergely András hozzászólásában a különböző identitások egymásmellettségének fontosságára hívta fel a figyelmet, míg Stumpf István a magyar demokrácia egyik legnagyobb veszélyének a rövid távú gondolkodást tekinti, amelyet a magyar politikai elit legfőbb hibájának tart. Laki László a rendszerváltás óta eltelt időszak vívmányaiban (jogállam, piacgazdaság, demokrácia) a történelmi törvényszerűség (nemzetközi trendek) és a véletlen keveredését látja, és egy sodródó Magyarország képét vázolta fel. Szigeti Péter pedig a magyar jogállami fejlődés mellett kitekintést javasolt az Európai Unió szintjén zajló államkialakítási kísérletek meg-megtorpanó, de folyamatos eseményeinek felvetésével.

## ÖSSZEGZÉS

A PTI konferenciájának tíz előadása tucatnyi önálló szimpózium témáját is adhatná. A résztvevők számos esetben igen eltérő tudományos háttere biztosítékul szolgál a magyar politikatudomány gazdagságára és interdiszciplináris jellegére. Az átfogó demokrácia magyarázatok nagy elméletei mellett az előadók empirikus adatokra támaszkodó paradigmaticus alap kutatásokat prezentáltak, amelyek többéves, évtizedes munkájuk során valósult meg.